

JORGE WITKER

INTRODUCCIÓN
AL DERECHO
ECONÓMICO

Cuarta edición

Mc
Graw
Hill



SERIE

JURIDICA

INTRODUCCIÓN AL DERECHO ECONÓMICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Doctrina jurídica, núm. 6

INTRODUCCIÓN AL DERECHO ECONÓMICO

Cuarta edición

Jorge Witker



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

McGRAW-HILL

**MÉXICO • BUENOS AIRES • CARACAS
GUATEMALA • LISBOA • MADRID • NUEVA YORK
SAN JUAN • SANTAFÉ DE BOGOTÁ
SANTIAGO • SAO PAULO
AUCKLAND • LONDRES • MILÁN • MONTREAL
NUEVA DELHI • SAN FRANCISCO • SINGAPUR
ST. LOUIS • SIDNEY • TORONTO**

Gerente de producto: Juan Carlos González Solís
Supervisores de edición: Sergio Campos Peláez y Raúl Márquez Romero
Supervisor de producción: Zeferino García García

INTRODUCCIÓN AL DERECHO ECONÓMICO

Cuarta edición

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra,
por cualquier medio, sin autorización escrita del editor.

DERECHOS RESERVADOS © 1999, respecto a la cuarta edición, por
McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S.A. de C.V.

Una División de The McGraw-Hill Companies, Inc.

Cedro Núm. 512, Col. Atlampa

Delegación Cuauhtémoc

06450 México, D.F.

Miembro de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana, Reg. Núm. 736

ISBN 970-10-2305-6

1234567890

P.E.-99

0876543219

Impreso en México

Printed in Mexico

**Esta obra se terminó de
imprimir en Febrero de 1999 en**

Programas Educativos S.A. de C.V.

Calz. Chabacano No. 65-A

Col. Asturias Delegación Cuauhtémoc

C.P. 06850 México D.F.

Empresa Certificada por el Instituto Mexicano
de Normalización y Certificación A.C. bajo la
Norma ISO-9002 1994/NMX-CC-004 1995 con
el Núm. de Registro RSC-048

Se tiraron 4000 ejemplares

Contenido

ACERCA DEL AUTOR	XIX
PRÓLOGO	XXI
ABREVIATURAS Y SIGLAS	XXIII
INTRODUCCIÓN	XXVII
I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE DERECHO ECONÓMICO	1
Introducción	1
Definición de derecho económico	5
Objetivos metodológicos	6
Objeto del derecho económico	6
Sujetos del derecho económico	8
Características del derecho económico	9
Humanista	9
Dinámico	9
Complejo	10
Nacional e internacional	10
Concreto	10
Multidisciplinario e interdisciplinario	10
Enfoque macroeconómico y microeconómico	11
Instrumento para el cambio social	12
Diferencias entre derecho económico, derecho de la economía y análisis económico del derecho	12
II. DISTINCIÓN TÉCNICA Y PRÁCTICA ENTRE DERECHO ECONÓMICO, PÚBLICO Y PRIVADO	17
Introducción	17
Relación del derecho económico con las ramas del derecho privado	18
Relación del derecho económico con las ramas del derecho público	19
Relación del derecho económico con otras ciencias: filosofía, política y sociología	19
El derecho económico interno y el derecho económico internacional	20
III. ANTECEDENTES DEL DERECHO ECONÓMICO	23
Antecedentes del derecho económico en México desde 1810	23
Génesis del derecho económico en el siglo xx	25

Principales doctrinas	25
Transformaciones tecnológicas y estructurales contemporáneas y su impacto en el derecho	35
Impacto en el derecho	40
Transformación de la empresa. Desde la empresa individual hasta la empresa global	41
Tendencias a la integración político-económica	47
La globalización como fenómeno de fin de siglo	48
El aceleramiento de la ciencia y la tecnología. La nueva revolución industrial	53
La empresa global	57
IV. EL DERECHO ECONÓMICO EN LOS SISTEMAS ECONÓMICOS DEL SIGLO XX	61
Introducción	61
Evolución histórica de los tres sistemas	62
Sistema de economía libre o de mercado	62
Sistema de economía centralmente planificada	63
Sistema de economía mixta	64
De la intervención a la participación del Estado en la actividad económica	66
Formas de intervención	67
Orientación	68
Concentración	69
Planeación	70
El derecho en la economía de mercado libre a las economías mixtas	72
Liberalismo y neoliberalismo	74
La política económica como campo de análisis del derecho económico ..	75
Política cuantitativa, política cualitativa y política de reforma	77
Política cuantitativa	77
Política cualitativa	77
Política de reforma (cambio estructural)	78
Las organizaciones no gubernamentales y su intervención en la vida económica y social	78
Las ONGs en los procesos de descentralización	82
V. ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO ..	85
Introducción	85
Fundamentación constitucional del derecho económico en México	85
Facultades del Congreso de la Unión en materia económica	88
Facultades del Ejecutivo en materia económica	90
Facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia económica	93
VI. RECURSOS NATURALES	97
Introducción	97
El derecho económico y los recursos naturales renovables y no renovables ..	97

Desarrollo sustentable	99
Legislación reglamentaria de los recursos naturales	101
Hidrocarburos	101
Energía eléctrica	108
Energía nuclear	111
Régimen jurídico de las aguas (pesca)	113
Forestal	118
Minería	120
Tierra	123
Zona económica exclusiva	125

VII. LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL DERECHO ECONÓMICO, INSTRUMENTO PARA EL EQUILIBRIO DE LA ECONOMÍA Y EL DESARROLLO 127

La política fiscal: concepto y fines cuantitativos y cualitativos	127
Instrumentos de la política fiscal	132
Características jurídicas del presupuesto	132
Étapas del presupuesto	133
Fuentes jurídicas del presupuesto en México	133
Ley General de Deuda Pública	135
Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	137
La política monetaria. Concepto y objetivos	137
El Banco de México	138
Ley Orgánica del Banco de México	138
Instrumentos primarios de la política monetaria	141
Operaciones de mercado abierto	141
El redescuento (tipo de interés básico, tasa de descuento)	142
Variaciones en los porcentajes de reservas obligatorias	143
Otros instrumentos monetarios	144
Estructura del sistema financiero	144
Ley de Instituciones de Crédito	145
Ley de Agrupaciones Financieras	149
Coordinación de las políticas fiscal y monetaria	153
El Fobaproa (Fondo Bancario de Protección al Ahorro)	155
Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)	157
Presupuesto de egresos para el ejercicio 1999	159

VIII. DERECHO ECONÓMICO Y FOMENTO INDUSTRIAL 161

Introducción	161
Política de fomento industrial	162
Programa de Política Industrial y Comercio Exterior	163
Instrumentos jurídicos para el desarrollo económico	165
Subsidios	165
Estímulos fiscales	167
Desregulación económica	170
Programas de apoyo financiero	177

Problemas de transferencia de tecnología e inversión extranjera	179
De la tecnología	179
De la inversión extranjera	182
Legislación reglamentaria	184
Ley Federal de Competencia Económica	184
Ley de Metrología y Normalización	185
Ley de Inversiones Extranjeras	187
Ley de Propiedad Industrial	189
IX. TURISMO	193
Introducción	193
El turismo en México	194
Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000	195
Ley Federal de Turismo	196
Entidades paraestatales del sector turismo	199
Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur)	201
Consejo para el Desarrollo Turístico de la Ciudad de México	202
X. EL DERECHO ECONÓMICO COMO INSTRUMENTO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA	205
Introducción	205
Asentamientos humanos	206
El derecho a la vivienda	210
Marco jurídico	212
La Secretaría de Desarrollo Social	214
El Infonavit	215
Otros organismos de gestión	217
Derechos del consumidor	224
Organización de los consumidores	227
Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor	229
Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor	230
Educación y consumo	230
XI. DERECHO ECONÓMICO INTERNACIONAL	233
Concepto de derecho económico internacional	233
Leyes aplicables en este contexto	235
Concepto de nuevo orden económico internacional	236
Aspectos generales del TLCAN	239
Relación entre el TLCAN y leyes y normas internas	242
Evolución	243
ANEXO I. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	245
<i>TÍTULO PRIMERO</i>	
Disposiciones generales	245

TÍTULO SEGUNDO

De los derechos y obligaciones de carácter público	250
Capítulo I. De los derechos y obligaciones de los habitantes	250
Capítulo II. De los derechos y obligaciones de los ciudadanos	251

TÍTULO TERCERO

De las atribuciones de los Poderes de la Unión para el gobierno del Distrito Federal	252
Capítulo I. Del Congreso de la Unión	252
Capítulo II. De la Suprema Corte de Justicia de la Nación	253
Capítulo III. Del presidente de los Estados Unidos Mexicanos	254

TÍTULO CUARTO

De las bases de la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal	255
Capítulo I. De la Asamblea Legislativa	255
Capítulo II. Del jefe de Gobierno	264
Capítulo III. De los órganos encargados de la función judicial	274

TÍTULO QUINTO

De las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos	277
Capítulo I. De la organización de la administración pública	277
Capítulo II. De las Delegaciones	280
Capítulo III. De las bases para la distribución de atribuciones entre órganos centrales y desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal	282

TÍTULO SEXTO

De las autoridades electorales locales y los partidos políticos	285
Capítulo I. Disposiciones generales	285
Capítulo II. De los partidos políticos	285
Capítulo III. Del Instituto Electoral del Distrito Federal	286
Capítulo IV. Del Tribunal Electoral del Distrito Federal	287
Capítulo V. De los medios de impugnación en materia electoral local y de los delitos electorales	288

TÍTULO SÉPTIMO

Del régimen patrimonial del Distrito Federal	289
Capítulo único	289
Transitorios	291
Transitorios (3 de junio de 1995)	294
Transitorios (12 de diciembre de 1995)	294
Transitorios (22 de noviembre de 1996)	294
Transitorio (4 de diciembre de 1997)	295

ANEXO II. LEY ORGÁNICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS	297
Capítulo I. Disposiciones generales	297
Capítulo II. Organización y funcionamiento	298
Transitorios	303
Transitorios (22 de diciembre de 1993)	304
ANEXO III. LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA	305
Capítulo I. Disposiciones generales	305
Capítulo II. Del organismo encargado de la prestación del servicio público de energía eléctrica	306
Capítulo III. De la participación y capacitación de los trabajadores	311
Capítulo IV. De las obras e instalaciones	312
Capítulo V. Del suministro de energía eléctrica	313
Capítulo VI. Sanciones	320
Capítulo VII. Recurso administrativo	321
Capítulo VIII. Competencia	322
Capítulo IX. Aprovechamiento para obras de infraestructura eléctrica	323
Transitorios (23 de diciembre de 1992)	323
Transitorios (27 de diciembre de 1989)	325
Transitorios (23 de diciembre de 1992)	325
Transitorios (22 de diciembre de 1993)	326
ANEXO IV. LEY MINERA	327
Capítulo I. Disposiciones generales	327
Capítulo II. De las concesiones, asignaciones y reservas mineras	332
Capítulo III. De los derechos que confieren las concesiones y asignaciones mineras	337
Capítulo IV. De las obligaciones que imponen las concesiones y asignaciones mineras y el beneficio de minerales	339
Capítulo V. De la nulidad, cancelación, suspensión e insubsistencia de derechos	343
Capítulo VI. Del Registro Público de Minería y la cartografía minera	346
Capítulo VII. De las inspecciones, sanciones y recursos	348
Transitorios	352
Transitorios (24 de diciembre de 1996)	355
ANEXO V. LEY DEL BANCO DE MÉXICO	357
Capítulo I. De la naturaleza, las finalidades y las funciones	357
Capítulo II. De la emisión y la circulación monetaria	358
Capítulo III. De las operaciones	359
Capítulo IV. De la reserva internacional y el régimen cambiario	362

Capítulo V. De la expedición de normas y las sanciones	364
Capítulo VI. Del gobierno y la vigilancia	368
Capítulo VII. De las disposiciones generales	374
Transitorios	379
ANEXO VI. DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000	385
Transitorio	387
Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	388
Introducción	390
1. Soberanía	395
1.1 La soberanía al final del siglo xx	395
1.2 Objetivos	401
1.3 Estrategias y líneas de acción	402
2. Por un Estado de derecho y un país de leyes	410
2.1 Aspiración por un Estado de derecho y un país de leyes	410
2.2 Objetivos	417
2.3 Estrategias y líneas de acción	419
3. Desarrollo democrático	432
3.1 Nuestra histórica aspiración por las libertades y la democracia	432
3.2 Convicción democrática	433
3.3 El compromiso político con la democracia	433
3.4 Diagnóstico	434
3.5 Líneas de estrategia	436
3.6 El sistema de partidos como base de la democracia y los procesos electorales como fuente de legitimidad política	438
3.7 Una presidencia democrática en un régimen republicano fortalecido	445
3.8 Por un nuevo federalismo	449
3.9 Reforma de gobierno y modernización de la administración pública	453
3.10 Hacia una más intensa participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana	456
3.11 Participación social y cultura política	459
3.12 Libertad de expresión y de prensa, y el derecho a la información	460
3.13 Relación entre el Estado y las Iglesias	460
4. Desarrollo social	461
4.1 Aspiración por la justicia social	461
4.2 Diagnóstico	464
4.3 El desafío demográfico	466
4.4 Objetivo de la política de desarrollo social	471
4.5 Estrategias y líneas de acción	472
5. Crecimiento económico	516
5.1 Objetivos de la política económica	516
5.2 Antecedentes	518

5.3	Estrategia general para el crecimiento	522
5.4	Líneas de estrategia	526
5.5	El ahorro interno, base primordial del crecimiento	526
5.6	Disciplina fiscal, estabilidad y certidumbre económica y financiera	533
5.7	Uso eficiente de los recursos para el crecimiento	538
5.8	Política ambiental para un crecimiento sustentable	553
5.9	Políticas sectoriales pertinentes	557
	Anexo. Listado de programas sectoriales	563

**ANEXO VII. PROGRAMA DE POLÍTICA INDUSTRIAL
Y COMERCIO EXTERIOR. SECRETARÍA DE COMERCIO Y
FOMENTO INDUSTRIAL** **565**

	Presentación	565
	I. Retos de la industria nacional	567
	II. Programa de política industrial y comercio exterior	568
	III. Políticas para la promoción de la competitividad de la industria	568
	IV. Mecanismos de consulta para el seguimiento y evaluación del programa	581

ANEXO VIII. LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA **583**

TÍTULO PRIMERO

	Disposiciones generales	583
	Capítulo I. Del objeto de la ley	583
	Capítulo II. De las actividades reservadas	584
	Capítulo III. De las actividades y adquisiciones con regulación específica	585

TÍTULO SEGUNDO

	De la adquisición de bienes inmuebles y de los fideicomisos	588
	Capítulo I. De la adquisición de bienes inmuebles	588
	Capítulo II. De los fideicomisos sobre bienes inmuebles en zona restringida	588

TÍTULO TERCERO

	De las sociedades. De la constitución y modificación de sociedades	589
--	--	-----

TÍTULO CUARTO

	De la inversión de personas morales extranjeras	590
--	---	-----

TÍTULO QUINTO

	De la inversión neutra	590
	Capítulo I. Del concepto de inversión neutra	590
	Capítulo II. De la inversión neutra representada por instrumentos emitidos por las instituciones fiduciarias	590
	Capítulo III. De la inversión neutra representada por series especiales de acciones	590

Capítulo IV. De la inversión neutra en sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa	591
Capítulo V. De la inversión neutra realizada por sociedades financieras internacionales para el desarrollo	591
<i>TÍTULO SEXTO</i>	
De la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras	591
Capítulo I. De la estructura de la comisión	591
Capítulo II. De las atribuciones de la comisión	592
Capítulo III. De la operación de la comisión	592
<i>TÍTULO SÉPTIMO</i>	
Del registro nacional de inversiones extranjeras	593
<i>TÍTULO OCTAVO</i>	
De las sanciones	595
Transitorios	597
ANEXO IX. LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA .	601
Capítulo I. Disposiciones generales	601
Capítulo II. De los monopolios y las prácticas monopólicas	603
Capítulo III. De las concentraciones	606
Capítulo IV. De la Comisión Federal de Competencia	608
Capítulo V. Del procedimiento	610
Capítulo VI. De las sanciones	612
Capítulo VII. Del recurso de reconsideración	613
Transitorios	614
ANEXO X. LEY DE COMERCIO EXTERIOR	615
<i>TÍTULO I</i>	
Disposiciones generales	615
Capítulo único	615
<i>TÍTULO II</i>	
Facultades del Ejecutivo federal, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de las comisiones auxiliares	616
Capítulo I.	616
Capítulo II. Facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	617
Capítulo III. Comisiones auxiliares	617
<i>TÍTULO III</i>	
Origen de las mercancías	618
Capítulo único	618
<i>TÍTULO IV</i>	
Aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias del comercio exterior	619

Capítulo I. Aranceles	619
Capítulo II. Medidas de regulación y restricción no arancelarias	620
<i>TÍTULO V</i>	
Prácticas desleales de comercio internacional	624
Capítulo I. Disposiciones generales	624
Capítulo II. Discriminación de precios	624
Capítulo III. Subvenciones	626
Capítulo IV. Daño y amenaza de daño a la producción nacional	626
<i>TÍTULO VI</i>	
Medidas de salvaguarda	629
Capítulo único	629
<i>TÍTULO VII</i>	
Procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda	630
Capítulo I. Disposiciones comunes relativas al inicio de los procedimientos	630
Capítulo II. Procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional	632
Capítulo III. Procedimiento en materia de medidas de salvaguarda	636
Capítulo IV. Otras disposiciones comunes a los procedimientos	637
<i>TÍTULO VIII</i>	
Promoción de exportaciones	639
Capítulo I. Disposiciones generales	639
Capítulo II. Instrumentos de promoción	640
<i>TÍTULO IX</i>	
Infracciones, sanciones y recursos	640
Capítulo I. Infracciones y sanciones administrativas	640
Capítulo II. Recurso de revocación	642
Transitorios	645
Decreto	646
Transitorios	646
ANEXO XI. LEY DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL	647
<i>TÍTULO PRIMERO</i>	
Disposiciones generales	647
Capítulo único	647
<i>TÍTULO SEGUNDO</i>	
De las invenciones, modelos de utilidad y diseños industriales	652
Capítulo I. Disposiciones preliminares	652
Capítulo II. De las patentes	653
Capítulo III. De los modelos de utilidad	656
Capítulo IV. De los diseños industriales	657

Capítulo V. De la tramitación de patentes	658
Capítulo VI. De las licencias y transmisiones de derechos	663
Capítulo VII. De la nulidad y caducidad de patentes y registros	665
<i>TÍTULO TERCERO</i>	
De los secretos industriales	667
<i>TÍTULO CUARTO</i>	
De las marcas y de los avisos y nombres comerciales	668
Capítulo I. De las marcas	668
Capítulo II. De las marcas colectivas	673
Capítulo III. De los avisos comerciales	673
Capítulo IV. De los nombres comerciales	674
Capítulo V. Del registro de marcas	674
Capítulo VI. De las licencias y la transmisión de derechos	678
<i>TÍTULO QUINTO</i>	
De la denominación de origen	682
Capítulo I. De la protección a la denominación de origen	682
Capítulo II. De la autorización para su uso	684
<i>TÍTULO QUINTO BIS</i>	
De los esquemas de trazado de circuitos integrados	686
<i>TÍTULO SEXTO</i>	
De los procedimientos administrativos	690
Capítulo I. Reglas generales de los procedimientos	690
Capítulo II. Del procedimiento de declaración administrativa	692
Capítulo III. Del recurso de reconsideración	697
<i>TÍTULO SÉPTIMO</i>	
De la inspección, de las infracciones y sanciones administrativas y de los delitos	697
Capítulo I. De la inspección	697
Capítulo II. De las infracciones y sanciones administrativas	700
Capítulo III. De los delitos	705
Transitorios	706
ANEXO XII. LEY FEDERAL DE TURISMO	709
<i>TÍTULO PRIMERO</i>	
Capítulo único. Disposiciones generales	709
<i>TÍTULO SEGUNDO</i>	
De la planeación de la actividad turística	711
Capítulo I. Del programa sectorial turístico	711
Capítulo II. Turismo social	711
Capítulo III. Zonas de desarrollo turístico prioritario	712

<i>TÍTULO TERCERO</i>	
De la descentralización de funciones	713
Capítulo único. Órganos estatales y municipales de turismo	713
<i>TÍTULO CUARTO</i>	
De la promoción y fomento al turismo	714
Capítulo I. Programas de publicidad y promoción	714
Capítulo II. Cooperación turística internacional y oficinas de representación en el extranjero	715
Capítulo III. Fondo Nacional de Fomento al Turismo	715
Capítulo IV. Capacitación turística	717
<i>TÍTULO QUINTO</i>	
Aspectos operativos	718
Capítulo I. Operación de los prestadores de servicios	718
Capítulo II. Del registro nacional de turismo	719
Capítulo III. Protección al turista	720
Capítulo IV. De la verificación	720
Capítulo V. De las sanciones y del recurso de revisión	722
Transitorios	723
 ANEXO XIII. LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR	
Capítulo I. Disposiciones generales	725
Capítulo II. De las autoridades	728
Capítulo III. De la información y publicidad	734
Capítulo IV. De las promociones y ofertas	736
Capítulo V. De las ventas a domicilio, mediatas o indirectas	737
Capítulo VI. De los servicios	738
Capítulo VII. De las operaciones a crédito	740
Capítulo VIII. De las operaciones con inmuebles	742
Capítulo IX. De las garantías	742
Capítulo X. De los contratos de adhesión	744
Capítulo XI. Del incumplimiento	745
Capítulo XII. De la vigilancia y verificación	746
Capítulo XIII. Procedimientos	747
Capítulo XIV. Sanciones	752
Capítulo XV. Recursos administrativos	754
Transitorios	755
 BIBLIOGRAFÍA	 757

En una sociedad donde es cada día más difícil determinar dónde se sitúa el poder, las instituciones por las que se ejerce se hacen necesariamente ambiguas. Y es, en momentos como éstos, cuando aparece el derecho económico. La evolución del derecho, en general, obedece, desde luego, a cambios complejos, pero la causa esencial es de orden económico y social: el derecho ha ido cambiando para adaptarse a las nuevas relaciones existentes entre los nuevos actores públicos y privados de la vida económica y social.

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO

Es innegable que el mercado es una fuerza importante de cambio que ofrece grandes oportunidades de desarrollo, en especial en el mundo globalizado de hoy.

Pero sólo con base en las políticas estatales se logrará que esas fuerzas del mercado se reviertan en un crecimiento sostenible al promoverse la participación, la equidad y la protección ambiental.

J. WITKER

Unos meses antes de la desintegración de la Unión Soviética, Boris Yeltsin afirmó que no era deseable entrar al siglo XXI con una ideología del siglo XIX: el socialismo. En realidad, la verdadera amenaza para la humanidad es ingresar al ya próximo tercer milenio con una ideología del siglo XVIII: el liberalismo económico.

JOSÉ LUIS CALVA

Acerca del autor

Profesor titular por oposición de derecho económico en la Facultad de Derecho e investigador titular de carrera en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Miembro desde 1984 del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel III) y de la Academia Mexicana de las Ciencias. Reconocimiento catedrático UNAM 1998, licenciado en ciencias jurídicas y sociales por la Universidad de Chile (Valparaíso) y doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid.

Árbitro panelista de México ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, especialista en materia de comercio exterior y metodología jurídica y consultor de la Organización de los Estados Americanos en derecho de la competencia.

Es autor de las siguientes obras: *Régimen jurídico del comercio exterior de México*; *El régimen jurídico de los productos básicos en el comercio internacional*; *La defensa jurídica contra prácticas desleales de comercio internacional*; *Los códigos de conducta internacional del GATT suscritos por México*; *Las reglas de origen en el comercio internacional* (en prensa); *Antología sobre la investigación jurídica*; *Universidad y dependencia científica y tecnológica en América Latina*; *Aspectos jurídicos del Tratado Trilateral de Comercio*, UNAM, México, 1992; *La nueva valoración aduanera y el TLC*, México, 1992; *Derecho tributario aduanero*; Coordinador-autor: *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, 2 ts.; *Derecho económico*; *Lineamientos metodológicos y técnicas para el aprendizaje del derecho*; *Metodología de la enseñanza del derecho*; *Cómo elaborar una tesis de grado en derecho*; *Técnicas de la enseñanza del derecho* y *La empresa pública en México y España*. En nuestra casa editora ha publicado: *Derecho económico* ("Serie Panorama"); *La investigación jurídica*; con Rogelio Larios, *Metodología jurídica*; *Técnicas de investigación jurídica* e *Introducción a la valoración aduanera*.

Prólogo

Introducción al derecho económico aparece en los momentos de la mayor crisis económica que México ha experimentado en los últimos veinte años. Éste es el escenario. La actual edición sistematiza en forma de capítulos las once unidades que integran el nuevo programa de la Facultad de Derecho de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México. Parte del nuevo plan de estudio que apunta a actualizar y modernizar la formación e información del abogado mexicano de fin de siglo.

Este volumen actualiza tres ediciones anteriores y está centrado en el aprendizaje, mas no en la enseñanza. Esto es, el sujeto activo estudiante, sólo encontrará conceptos básicos para incursionar en las leyes que dan la sustancia a esta dinámica disciplina.

Los temas, por supuesto, no se agotan en los capítulos y el trabajo activo de maestros y estudiantes es lo único valioso que deja el proceso enseñanza-aprendizaje.

Este esfuerzo de actualización se ha realizado con ideas y comentarios de numerosos académicos y estudiosos de la iuseconomía. De mis estudiantes de la Facultad de Derecho de la UNAM he recibido estímulos y utopías compartidas en la tarea de construir una economía nacional, estable y sólida, que más allá de la dogmática cuantitativa, ubique a los mexicanos como centro del quehacer público.

Agradezco la colaboración de Angélica Varela y Gema Hernández G., que tuvieron la paciencia de recopilar y transcribir los textos que integran este volumen y a la Editorial McGraw-Hill por su interés en publicar esta cuarta edición que tiene el mérito de contener el programa actualizado en 1998 de la cátedra de Introducción al Derecho Económico de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Ciudad Universitaria, enero de 1999

Abreviaturas y siglas

A.C	Asociación Civil
Afore	Administradoras de Fondo de Retiro
AMI	Acuerdo Multilateral de Inversiones
AP	Ahorro personal
APEC	Conferencia Económica del Pacífico Asiático
ARE	Alianza para la Recuperación Económica
art. (s)	artículo, artículos
Bancomext	Banco Mexicano de Comercio Exterior
Canacintra	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
Cap. (s)	capítulo, capítulos
Cenam	Centro Nacional de Metrología
Cepal	Comisión Económica para América Latina
CFPC	Código Federal de Procedimientos Civiles
cfr.	confrontar con, confróntese con
Col.	Colección
comp. (s)	compilador, compiladores; compilado por
coord. (s)	coordinador, coordinadores; coordinado por
CP	Crédito Personal
CPCDF	Código de Procedimientos Cíviles para el Distrito Federal
CIADI	Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias sobre Inversiones
DF	Distrito Federal
dir. (s)	director, directores; dirigido por
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
Ecex	Empresas de Comercio Exterior
ed. (s)	edición; editor, editores; editado por
<i>et al.</i>	<i>et alii</i> ; y otros, y colaboradores
EUA	Estados Unidos de América
fig. (s)	figura, figuras
Finape	Financiamiento al Sector Agropecuario y Pesquero
Fobaproa	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
FMI	Fondo Monetario Internacional

Fonacot	Fondo Nacional de Crédito para el Trabajador
Fonatur	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
Fonhapo	Fondo Nacional para la Habitación Popular
Fovi	Fomento a la Vivienda de Interés Social
frac. (s)	fracción, fracciones
frag. (s)	fragmento, fragmentos
GATT	Acuerdo General de Aranceles y Comercio
GWh	Gigawatts hora [Gigavatios hora]
IBM	International Business Machines
IMIT	Instituto Mexicano de Investigación Tecnológica
IMPI	Instituto Mexicano de Propiedad Industrial
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
Inco	Instituto Nacional del Consumidor
Inc. (s)	inciso, incisos
ined.	inédito: no editado, no impreso, no publicado
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
<i>infra</i>	abajo, después [adverbio latino que remite a un contenido anotado posteriormente]
IPAB	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
IPBS	Indicador de Precios sobre Bienes y Servicios
ISO	International Standard Organization
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
km ²	Kilómetros cuadrados
KW	Kilowatts [Kilovatios]
<i>loc. cit.</i>	<i>loco citato</i> : en el lugar citado
MN	Moneda Nacional
MW	Megawatts [Megavatios]
Nafin	Nacional Financiera
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
N. del E.	Nota del Editor
NMX	Normas Mexicanas
NOM	Norma Oficial Mexicana
núm. (s)	número, números, numeral, numerales
Oax.	Oaxaca
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial de Comercio
<i>op. cit.</i>	<i>opus citatus</i> : obra citada

p., pp.	página, páginas
párr. (s)	párrafo, párrafos
PCT	Tratado de Cooperación en Materia de Patentes
PEA	Población Económicamente Activa
Pemex	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNV	Plan Nacional de Vivienda
prgf. (s)	parágrafo, párrafos
Proafi	Programa de Apoyo a Deudores del Fisco Federal
Procapte	Programa de Capitalización Temporal
Procede	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos
Promyp	Programa de Apoyo Crediticio a la Micro y Pequeña Empresa
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad
reimp.	reimpresión, reimpresso por
rev.	revisado por
s., ss.	siguiente, siguientes
S. A.	Sociedad Anónima
SAGAR	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro
s.d.	<i>sin data</i> : sin fecha; sin dato de casa editora o de lugar de publicación
SE	Secretaría de Energía
Secofi	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Sectur	Secretaría de Turismo
sec. (s)	sección, secciones
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Semarnap	Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Secodam	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
SIPD	Sistema de Información sobre Población con Discapacidad
SNC	Sistema Nacional de Calibración
SNCL	Sistema Nacional de Competencia Laboral
SS	Seguro Social
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
<i>supra</i>	arriba, antes [adverbio latino que remite a un contenido anotado anteriormente]
t. (s)	tomo, tomos

tít. (s)	título, títulos
TLC, TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
trad. (s)	traductor, traductores; traducido de, traducido por
Udis	Unidades de Inversión
UECP	Unión Europea-Cuenca del Pacífico
UL	Underwriter Laboratories
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
Ver.	Veracruz
vol. (s)	volumen, volúmenes

Introducción

El derecho económico emerge en este fin de siglo como un derecho de la crisis y de la globalización.

A la reforma del Estado, que va del Estado de bienestar a un Estado del malestar, a decir de los franceses, se suman vertientes internacionales y zonales que impactan los sistemas jurídicos en todos los continentes.

La extinción de los sistemas económicos centralmente planificados y la globalización de producciones, servicios y mercados, han sometido al Estado nacional a un cuestionamiento estructural.

El nacimiento de la nueva era internacional se anunció en forma dramática con el colapso del sistema de relaciones económicas internacionales de *Breton Wood*, las dos crisis del petróleo de los años 1973 y 1974 y la adscripción de políticas neoliberales radicales de las administraciones Thatcher y Reagan. A ello se suma el derrumbe de la Unión Soviética, confirmando todo ello un proceso global de transformaciones.

En dicho contexto mundial ha tenido lugar una profunda revolución científica y tecnológica que ha cambiado el énfasis puesto en las disciplinas físicas y biológicas, y a través del desarrollo de la microelectrónica y la revolución de la información, la robótica, la biotecnología y los nuevos materiales han producido cambios fundamentales en todo el sistema económico y social, incluyendo la naturaleza de las relaciones *inter e intra* firmas y los procesos laborales, así como las ventajas comparativas y de localización internacional de carácter tradicional. La degradación del medio ambiente, el agotamiento de los recursos naturales y las amenazas a los ecosistemas locales, regionales y globales han introducido toda una nueva dimensión en los asuntos humanos, la necesidad de un cambio hacia un desarrollo sustentable, según lo acordó la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro.

Éste ha sido también el caso en el campo económico, incluyendo como lo más destacado el creciente predominio del mercado y el fortalecimiento de la empresa privada, conjuntamente con una participación declinante del gasto público en el PIB, un proceso masivo de privatización de empresas y servicios públicos y una mayor inversión privada en relación con la inversión pública. Este proceso ha sido reforzado por su vinculación con la gran

expansión de las corporaciones transnacionales que, como se ha señalado, han dado origen a un proceso de globalización, sin precedentes y con nuevas formas de vinculación entre ellas, el Estado y el capital nacional. Todo ello significa una profunda reorganización de las relaciones entre los sectores público y privado, tanto a nivel nacional como internacional.

Con la globalización y las formas más complejas de intervención económica privada de los mercados, los fenómenos antes mencionados generan nuevos problemas, por ejemplo, aquellos asociados a las diferentes prácticas nacionales que afectan la competitividad internacional. Esto se convierte inevitablemente en la parte de la condicionalidad bajo la cual se persigue la reforma económica y del Estado. En consecuencia, las agendas de negociaciones internacionales —y también regionales— se encuentran en una coyuntura crítica en que las negociaciones están cambiando desde el tratamiento de los productos al tratamiento de las políticas y los servicios. Esta razón de la búsqueda de un mandato más amplio para el GATT, hoy Organización Mundial de Comercio (OMC), en la dirección de evaluar diferencias institucionales y de políticas como fuente de *distorsiones*.

En este escenario de crisis y globalización los sistemas jurídicos adoptan nuevos paradigmas y categorías que rompen con esquemas hasta ayer incuestionables.

El Estado nacional como único centro irradiador de normas jurídicas, derecho público-privado-tribunales jurisdiccionales internos, discriminación entre ciudadanos y extranjeros; empresas y productos nacionales *vs.* empresas y productos extranjeros; inversiones nacionales *vs.* inversiones extranjeras, son algunas de las categorías que hoy enfrentan problemas no fáciles de resolver, bajo el derecho tradicional.

El derecho emergente de la globalización, tanto en los países centrales como en los periféricos, diseña nuevos paradigmas.

El trato nacional, el trato de nación más favorecida, el principio de transparencia y los mecanismos alternos para la resolución de controversias, cruzan los derechos nacionales exigiendo nuevos operadores del derecho.

La revolución de los servicios a las profesiones jurídicas y una nueva cultura judicial se abre paso en los estrados de jueces y magistrados. El derecho se permea de lo zonal a lo internacional y la mezcla de sistemas legales se materializa en contratos y convenios cada vez más complejos e innominados.

Estos cambios afectan y condicionan a un derecho económico que se alza pese a sus detractores, como una disciplina teórica y práctica de vigencia universal.

En el caso del derecho económico mexicano la situación no deja de ser compleja e inquietante.

Con un sustrato constitucional formal evidente, el Estado rector y planificador del desarrollo, cuya misión es la lucha contra el desempleo, la previsión universal pública de servicios sociales y la búsqueda de garantías de un nivel de vida mínimo para los ciudadanos ha ido variando a un Estado promotor y desregulador del escenario económico.

Como economía mixta, esta nueva perspectiva constitucional obligada por el ajuste estructural neoliberal, ha encontrado algún fundamento en los artículos 5o. y 28 de la carta fundamental de México. Así el mercado y los empresarios nacionales y extranjeros, han suplantado al Estado y a los trabajadores en un nuevo pacto social de efectos concentradores y excluyentes.

Así la inserción neoliberal en la globalización ha concentrado la riqueza en limitados grupos de presión y ha excluido a pequeñas y medianas empresas, trabajadores urbanos y campesinos, técnicos y profesionales, de los beneficios de un nuevo patrón de acumulación.

El repliegue del Estado empresario, regulador y planificador del desarrollo (arts. 25, 26, 27 y 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos) ha dejado el espacio a grandes empresas nacionales y transnacionales y a un raquítrico mercado interno sumado al mercado zonal, se ha convertido en el nuevo espacio de los agentes económicos.

Sin embargo, la historia reciente apunta hacia un nuevo esquema económico, no sólo por el exceso de la inconformidad social, tanto en países desarrollados como en el mundo en desarrollo, sino también por los excesos e ineficiencias económicas agregadas del modelo neoliberal.

Así, el derecho económico cambia de un perfil público-social a un derecho de la promoción y desregulación, en donde las leyes reemplazan a los acuerdos y decretos. Se intenta pasar de un derecho económico discrecional a un derecho económico mandatorio, al cual se le adicionan obligaciones internacionales no susceptibles de regateo y negociación (capítulos del TLC, normas de la OMC, Fondo Monetario Internacional, etcétera).

En este escenario, que postula una seguridad jurídica para los operadores y agentes privados, se visualiza como indispensable un verdadero poder judicial que bajo premisas de independencia y eficacia técnico-jurídico pueda resolver los conflictos de todo tipo, que un mercado zonal lógicamente detonará.

En el nivel internacional, el derecho económico como disciplina autónoma gana terreno y legitimación.

En Estados Unidos de América el análisis económico del derecho se abre paso como vertiente renovadora de los estudios y praxis del derecho. Guido Calabresi, Gary Becker, Posner y Coase, son representativos de una escuela jurídico-económica que trasciende los ámbitos académicos y científicos.

Por otra parte, la Unión Económica Europea abre un programa especial para América Latina y Europa de formación académica (Programa Alfa) en el cual en el área jurídica privilegia en forma exclusiva al derecho económico, como disciplina de punta en la era de la globalización.

Por lo anterior, este volumen constituye un aporte a esas corrientes renovadoras internacionales y que para el derecho interno mexicano es, además, una opción metodológica esencial para provocar un cambio cualitativo en los estudios y formación de los abogados mexicanos y latinoamericanos.

I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE DERECHO ECONÓMICO	1
Introducción	1
Definición de derecho económico	5
Objetivos metodológicos	6
Objeto del derecho económico	6
Sujetos del derecho económico	8
Características del derecho económico	9
Humanista	9
Dinámico	9
Complejo	10
Nacional e internacional	10
Concreto	10
Multidisciplinario e interdisciplinario	10
Enfoque macroeconómico y microeconómico	11
Instrumento para el cambio social	12
Diferencias entre derecho económico, derecho de la economía y análisis económico del derecho	12

I. Conceptos fundamentales de derecho económico

INTRODUCCIÓN

El derecho, como conjunto de normas coactivas que el Estado impone a la sociedad, constituye un fenómeno histórico en constante evolución y cambio.

En su tarea reguladora, el Estado democrático recurre al derecho para:

- a) reglamentar las relaciones económicas;
- b) definir la organización de la sociedad y del propio Estado, y
- c) crear los mecanismos que resuelvan los conflictos y controversias de intereses dentro de un contexto de paz social.¹

En dicho contexto es posible discernir las relaciones que se dan entre el sistema económico y las instituciones jurídicas, en cualquier sociedad, operando una interacción dialéctica entre el derecho y la economía.

Al efecto, la propiedad privada (románica-continental), la libertad de contratación y la libertad económica, fueron los pilares del modelo económico liberal que se consolidó en el siglo XIX y que se expandió universalmente con base en una economía autorregulada por las fuerzas del mercado en competencia libre, y descansa precisamente en tales instituciones jurídicas. Es decir, economía privada y derecho individualizado son las dos caras de un mismo proceso que opera en dicho lapso histórico y consolida la hegemonía de una clase social (burguesía), que nace de la sociedad feudal emprendiendo el tránsito a un sistema social más avanzado y progresista: el capitalismo.²

¹ Alfonso Insuela Pereyra, *O diritto económico na ordem jurídica*, José Bushatsky Editor, Sao Paulo, 1980.

² Joseph Lajugie, *Los sistemas económicos*, EUDEBA, Buenos Aires, 1963.

Para ello el Estado nacional se afianza jurídicamente; su función consiste en custodiar externamente a los individuos, base indivisible de la sociedad liberal en lo económico y en lo jurídico.

Históricamente ese modelo económico-jurídico muestra problemas insuperables. El Estado, como centro de poder y depositario de intereses plurales, es obligado a intervenir y participar en los mecanismos del mercado a fin de corregir los desequilibrios supuestamente naturales e indivisibles.

Esta doble función estatal, intervención y participación, va a impactar los sistemas jurídicos, donde el derecho abarca nuevas funciones de organización de unas relaciones sociales más equitativas, y del equilibrio entre las fuerzas económicas existentes en el contexto social.

Este cambio de funciones del Estado, que abandona su papel anterior de “gendarme”, provoca en los sistemas jurídicos cambios relevantes como:

- a) la ley pasa a ser el instrumento de programación económica;
- b) se sustituyen principios y técnicas jurídicas, y
- c) el poder ejecutivo, en desmedro del legislativo, pasa a formar un centro importante de la producción jurídica.

Aquí vemos nuevamente las relaciones recíprocas que se presentan entre la economía y el derecho. A una economía intervenida y dirigida por el poder público, corresponde un orden jurídico público y administrativo. Esto es, a normas inorgánicas individualizadas, aptas y funcionales para economías autorreguladas y descentralizadas, le suceden normas orgánicas funcionales penetradas por reglamentación y directriz estatal.

Este nuevo derecho, un derecho de la intervención estatal, se estructura sobre nuevos conceptos y categorías jurídicas: la propiedad como función social; los contratos de adhesión; los controles de precios y alquileres; la intermediación estatal entre el capital y el trabajo; la determinación del presupuesto; el control del dinero, crédito y comercio exterior, son indicadores de cambios profundos en las sociedades.

Dicho proceso intervencionista no se detiene, sino, por el contrario, avanza hacia su racionalidad y permanencia. A la economía política que estudia y sistematiza las decisiones microeconómicas (empresas), le sustituye la política económica que sitúa al Estado como centro de decisiones macroeconómicas, a las cuales los agentes económicos deben atenerse y ajustarse. El Estado de bienestar (*welfare state*) se erige como el indicador del progreso social, y su participación se articula a la estructura misma de la nueva economía mixta (social de mercado), conformada por empresas privadas, públicas y transnacionales.

La política económica, en efecto, se convierte en ciencia y técnica, y avanza hacia la planificación regulando democráticamente las decisiones y ejecuciones económicas de los grupos o individuos y empresas.

En consecuencia, el sistema normativo sigue el sentido y ritmo de estos cambios. Para disciplinar y regular primero la política económica y después, pero de inmediato, regular jurídicamente la planificación, surge el derecho económico, que en su carácter instrumental y subordinado al Estado planificador registra, sistematiza y evalúa este prolífero universo de normas que por su propia naturaleza son creadas en forma empírica, coyuntural y no codificada.³

En síntesis, en la evolución histórica de la sociedad actual ha habido una interacción entre los cambios económicos y las instituciones del derecho, de cuyos dinamismos, el derecho económico surge como una nueva rama del derecho público, de tal manera que su estudio supera los métodos formalistas y cae de lleno en el amplio campo de lo económico y social.

Concluimos estas reflexiones, con las siguientes premisas:

- a) a sistemas económicos liberales han correspondido sistemas jurídicos individualistas y privatistas;
- b) en cambio, a sistemas económicos socializados corresponden sistemas jurídicos administrativistas y públicos. Dichos cambios han tenido como centro nodal el derecho de propiedad y sus consecuentes efectos jurídicos y económicos, y
- c) finalmente, a sistemas económicos mixtos corresponden sistemas jurídicos orgánicos e inorgánicos (coexistencia de derechos públicos y privados). El derecho económico nace en los sistemas socializados y mixtos como instrumento que regula, disciplina y sanciona la política económica y la planificación del desarrollo.

La década de los noventa, de nueva cuenta plantea cambios significativos en la relación economía-derecho.

El Estado de bienestar y la economía mixta son sometidos a una crítica estructural y todas las deficiencias de los sistemas productivos “centrales o periféricos” son atribuidas a la presencia interventora y reguladora de los gobiernos.

Los procesos objetivos de globalización económica (comercial, financiera, productiva y tecnológica) son presentados, ahora, como paradigmas arrolladores indiscutibles, a los cuales los países en desarrollo deben insertarse fatalmente a la manera “neoliberal”, es decir, con apertura comercial,

³ Esteban Cottely, *Teoría del derecho económico*, Frigerio Artes Gráficas, Buenos Aires, 1971.

liberalización de la inversión extranjera y retiro del Estado de sus funciones económicas como orientador, regulador y promotor del crecimiento económico y el bienestar social, con la amenaza de quedar al margen del progreso y del tránsito al primer mundo.

Con base en esa premisa de inserción neoliberal en la globalización contemporánea, los Estados nacionales han aplicado una disciplina —llamada *cambio* o *ajuste estructural* en América Latina—, basada en los siguientes principios:

1. Liberalización de los precios.
2. Liberalización del comercio exterior.
3. Desincorporación y privatización de empresas paraestatales.
4. Liberalización y desregulación para la inversión extranjera, eliminando y reduciendo restricciones y requisitos de desempeño.
5. Reducción del gasto público productivo y asistencial (incluyendo la reducción o supresión de subvenciones a los alimentos, insumos y energéticos).
6. Deterioro de los salarios reales y de los ingresos de las mayorías nacionales.
7. Restricción de la oferta monetaria y crediticia.
8. Aumento de los ingresos públicos mediante reformas fiscales y la revalorización de los bienes y servicios vendidos por el Estado.
9. Liberalización de los mercados financieros.
10. Reducción o supresión de las políticas industriales o de fomento económico.

México, desde su ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986, y desde la creación del Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987, inició y consolidó un modelo económico neoliberal que culminó en 1994 con la vigencia y aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), procesos ambos que impactan profundamente el sistema jurídico y especialmente el contenido y forma de un derecho económico que, surgido de la carta constitucional (especialmente de las reformas de 1983), hoy se percibe relegado a normas dispersas y casuísticas, que privilegiando el mercado y la desregulación, forman un híbrido jurídico de discutible eficacia en la economía y sociedad actual.

Ahora bien, este modelo neoliberal se ha realizado sin cambiar los supuestos constitucionales vigentes, aunque como se verá más adelante en este libro, los cambios legislativos han sido numerosos y pragmáticos.

En este sentido, tenemos en México una visión dual del derecho económico. En efecto, un marco constitucional de economía mixta con perfi-

les nacionalistas y volcado en el mercado interno, y un marco legislativo secundario, desregulador y volcado en la economía y mercados externos.

A esa dualidad juseconómica, se suman los 22 capítulos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que incorporados al orden jurídico interno vía el artículo 133 de la carta fundamental, zonaliza normas jurídico-económicas en torno a tres principios rectores de complicada articulación con la dualidad legal mencionada: trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, a los cuales se dedica una sección especial más adelante.

DEFINICIÓN DE DERECHO ECONÓMICO

En el derecho comparado existen las siguientes definiciones de esta disciplina:

En palabras de Darío Munera Arango, el derecho económico es el conjunto de principios y de normas jurídicas que regulan la cooperación humana en las actividades de creación, distribución, cambio y consumo de la riqueza generada por un sistema económico.

R. Goldschmidt de manera breve la define como el *derecho de la economía organizada*.

Para E. R. Huber, es el conjunto de estructuras y medidas jurídicas con las cuales, utilizando facultades administrativas, la administración pública influye en el comportamiento de la economía privada.

El maestro Gustavo Radbruch lo señala como el derecho regulador de la economía mixta que tiene por finalidad conciliar los intereses generales protegidos por el Estado por un lado, y los intereses privados por otro.

En palabras de Daniel More Merino, es el conjunto de principios jurídicos que informan las disposiciones, generalmente de derecho público, que rigen la política económica estatal orientada a promover de manera acelerada el desarrollo económico.

Otra definición, de Fabio Donder Comparato es: conjunto de técnicas jurídicas que formula el Estado contemporáneo para la realización de su política económica.

Para Alfonso Insuela Pereira significa el complejo de normas que regulan la acción del Estado sobre las estructuras del sistema económico y las relaciones entre los agentes de la economía.

Una definición más amplia la da Queiroz Nogueira: el derecho económico como la rama del derecho cuyas normas y principios tienen por objeto la organización, disciplina y control de las actividades económicas del Estado y de emprendimientos privados en lo tocante a la producción, a la circu-

lación y al consumo de la riqueza tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional.

Como corolario, para el autor del presente texto, el derecho económico mexicano, en el modelo neoliberal, es el conjunto de normas específicas de regulación cuyo objeto o finalidad es enmarcar los comportamientos económicos de las personas físicas o morales, tutelando intereses generales con criterios de economicidad y simplificación en el contexto de un mercado zonal o tratado de libre comercio.

En conclusión, las definiciones precedentes apuntan a:

1. Organizar la economía macrojurídica a nivel zonal.
2. Asignar al Estado un poder regulador eficiente.
3. Fomentar los mecanismos del mercado.
4. Buscar conciliar intereses generales con los privados nacionales o extranjeros.
5. Sancionar las prácticas desleales y restrictivas o monopólicas.
6. Las normas tienen más carácter zonal e internacional que internos o nacional.

OBJETIVOS METODOLÓGICOS

El derecho económico es un derecho instrumental que está en función de la política económica, disciplina que postula una intervención del Estado en la economía selectiva o integral, según la fuerza o articulación de los grupos que controlan alternativamente el poder público.

Los fines o metas de la política económica en los sistemas democráticos cambian periódicamente en función del Estado o del mercado, paradigmas que privilegian a los trabajadores manuales o intelectuales (prestadores de servicios) o a los empresarios privados (productivos o financieros).

El derecho económico es bicéfalo debido a que tiene un aspecto normativo y otro aspecto práctico-económico. Por ello debe abordarse con un método plural y no dogmático, pues debe armonizar el mandato legal con los fines de comportamiento económico específico de los destinatarios de ese mandato.

OBJETO DEL DERECHO ECONÓMICO

Como una disciplina bicéfala —regulación de la actividad económica—, el derecho económico actual se presenta como una disciplina mínima de

regulación que tiene como objeto normas jurídicas que enmarcan los comportamientos económicos de agentes y operadores esencialmente privados, tutelando intereses generales con criterio de economicidad y simplificación.

En esta nueva etapa de subordinación del Estado al mercado, el perfil del nuevo derecho económico es el de facilitar y estimular la actividad económica, sin mandatos burocráticos ni decisiones discrecionales, promoviendo la autorregulación y la intersubjetividad de las personas morales o físicas que operan el qué, el cómo y para quién producir.

Este conjunto de regulaciones jurídicas se estructuran en torno a las siguientes *fuentes generadoras* en el caso del México actual, y que enmarcan a los sujetos del derecho económico nacional.

1. Vertientes macrojurídicas:

- a) Los 22 capítulos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- b) Residualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) Los acuerdos multilaterales o códigos de conducta de la Organización Mundial de Comercio.
- d) Las leyes secundarias y reglamentos zonales derivados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- e) Reglamentos y decretos de contenido económico.
- f) Jurisprudencia atinente a las normas de regulación económica.

2. Vertientes microjurídicas:

- a) Contratos de asociaciones en participaciones (Ley del Impuesto sobre la Renta).
- b) Ley General de Sociedades Mercantiles, que regula los tipos de sociedades que pueden realizar actividades económicas.
- c) El Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- d) La Ley de Inversiones Extranjeras.
- e) La Ley Federal de Competencia Económica.
- f) La Ley de Metrología y Normalización.
- g) Ley Federal de Protección al Consumidor.
- h) Otras leyes de carácter sectorial y federal que regulan distintas actividades económicas, incluidas las referentes a comercio exterior y otros tratados de libre comercio suscritos por México.

En síntesis, de manera conceptual y descriptiva, el objeto del nuevo derecho económico lo conforma lo expuesto en los párrafos precedentes.⁴

SUJETOS DEL DERECHO ECONÓMICO

Los sujetos como centro de imputación de derechos y obligaciones para el derecho económico son los agentes económicos en general, sea cual fuere su forma jurídica o naturaleza patrimonial, que actúen en la producción, distribución, circulación y consumo de los bienes y servicios. Es decir, las personas jurídicas estatales, las personas jurídicas privadas y los particulares en cuanto productores y distribuidores para el mercado; toda persona, natural o jurídica, capaz de actos jurídicos que interviene en el proceso económico independientemente de su naturaleza y condición.

Se puede afirmar que el Estado es sujeto del derecho económico cuando actúa como empresario o prestador de servicios en el mercado y cuando establece lineamientos de política económica en general. Los individuos y el patrimonio de la sociedad en su conjunto y en general las empresas en sus diferentes formas. Algunos autores consideran que el sujeto de esta disciplina es la empresa que en el mundo contemporáneo, en el contexto de la globalización, penetra en distintos mercados y actúa bajo una planeación que muchas veces es contraria a los intereses nacionales regulados, en lo que la doctrina francesa llama “orden público económico”.⁵

Una vez precisados los sujetos del derecho económico habría que señalar la función del Estado como director y rector, actuando activamente como depositario de los intereses globales del sistema y no como un eje ajeno a la propia sociedad. Aquí su papel es de mando y jerarquía, y los agentes afectados tienen la obligación de observar un acatamiento que obviamente estará previsto en las garantías individuales (derechos-autonomía) de todo Estado social de derecho. En dicho contexto de legalidad, las violaciones o infracciones a las directrices estatales son sancionadas por las técnicas del derecho penal económico existente en todo sistema económico.⁶

En cuanto a los sujetos restantes, la duda surge en la normatividad mercantil concurrente que es dable que se presente con normas del derecho

⁴ El estudio de las fuentes del derecho en México requiere tener a la vista un marco internacional amplio y prolífero que en el derecho económico es fundamental.

⁵ Pierre Monod Didier, *Moyens et techniques de paiement internationaux*, Eska, Toulouse, 1993.

⁶ Esteban Righi, “Derecho penal económico”, en *Estudios de Derecho Económico*, núm. 1, UNAM, México, 1977.

económico. Pese a lo difícil del problema, y utilizando criterios de especificidad, se puede sostener que la regulación mercantil apunta a normar relaciones privadas de tipo subjetivo (comerciantes), que siguen en la órbita privada, pero que al actuar en el mercado regulado por normas de política económica de tipo general, los comerciantes a este nivel, estén regidos por el derecho económico. En estas normas el Estado, rector del proceso económico, impone a los agentes privados reglas de comportamiento a productores, distribuidores y prestadores de bienes y servicios para la colectividad, al margen de su profesión de comerciantes o no.

CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO ECONÓMICO

Lo que caracteriza al derecho económico es que es humanista; dinámico; complejo; nacional e internacional; concreto; multidisciplinario e interdisciplinario; posee un enfoque micro y macroeconómico, y es instrumento para el cambio social.

Humanista

El derecho económico tiene como centro al hombre. Sus normas no tienen relación con los “ajustes estructurales” que limitan el gasto público y contienen los salarios, mientras los precios crecen en favor del capital.⁷

Dinámico

Con el proceso de la globalización, las normas cambian y se adaptan a los cambios tecnológicos y productivos.

Ese dinamismo es distinto a la globalización. Por tanto, los subsidios para impulsar a las pequeñas empresas y a los productores agrícolas serán dinámicos y oportunos para los países en desarrollo, mientras serán desleales e injustos para los productores de los países desarrollados de la pista rápida de la globalización.⁸

⁷ Martín Díaz Díaz, “Derecho económico: un nuevo espacio metodológico para la reflexión jurídica”, en obra colectiva *Lineamientos metodológicos y técnicos para el aprendizaje del derecho*, Porrúa, México, 1987, p. 63.

⁸ Nafin, *Programas de apoyo para micro y pequeña empresa que facilitan acceso a créditos privilegiados*, documento oficial.

Complejo

El derecho económico contemporáneo muestra facetas duales. Así, normas del GATT (sustituido por la Organización Mundial del Comercio) que liberen los mercados para las exportaciones de los países en desarrollo, coexisten junto a normas que sancionan a las empresas estatales estratégicas que son vitales para el crecimiento económico de los países de la pista lenta.

Nacional e internacional⁹

El derecho económico mexicano se conforma por normas internas (arts. 3o., 5o., 25, 26, 27 y 28 de la carta fundamental); por normas zonales (los XXII capítulos del TLCAN que otorga trato nacional, trato de nación más favorecida y principio de transparencia a las empresas y ciudadanos de Estados Unidos y Canadá en el territorio mexicano), e internacional, las normas del Fondo Monetario Internacional, la OMC, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), etc., que encuadran los comportamientos de gobernantes y gobernados en México.

Concreto

El derecho económico es concreto, pues su basamento constitucional y sus legislaciones secundarias se aplican a relaciones económicas que tienen como escenario el territorio nacional y zonal. Lo teórico en el derecho económico se plasma en los objetivos metajurídicos que están en los sistemas de economía mixta, como el vigente formalmente en México.¹⁰

Multidisciplinario e interdisciplinario

El término multidisciplinario hace referencia a que el derecho económico puede ser analizado desde diferentes áreas del conocimiento humano, es decir, por su misma naturaleza presenta implicaciones de tipo económico, jurídico, político, etc. Ello plantea el principal problema en las negociaciones internacionales, que es el lograr armonizar las diferentes posturas e intereses de los países que en ellas intervienen, por los aspectos antes señalados.

⁹ El derecho económico mexicano tiene en el TLCAN un referente esencial para su estudio y aplicación.

¹⁰ En México coexisten normas duales en materia de derecho económico.

Interdisciplinario. Como síntesis de la economía y el derecho, las normas de contenido económico requieren un abordaje no formalista y esencialmente realista y sociológico. Así, una norma que devalúa la moneda no puede verse sólo como una medida que fomenta exportaciones, sino como una decisión de política económica que expropia a los sueldos y salarios de las mayorías, y afecta los ingresos para educación, vivienda, salud y alimentación.¹¹

Enfoque macroeconómico y microeconómico

De manera formal, la política macroeconómica es —como han sugerido diversos autores— la contrapartida normativa de la teoría macroeconómica. Su núcleo de atención son los agregados y variables macroeconómicas que explican los grandes equilibrios de una economía. Se acepta el supuesto de que las autoridades, o las agencias responsables de dirigir la política económica, pueden influir claramente sobre determinados agregados económicos y, en particular, moverlos en la dirección deseada de acuerdo con las metas establecidas para determinados objetivos, como la estabilidad de precios o la recuperación del equilibrio exterior. El logro de éstos y otros objetivos se supone que conduce a mejorar el bienestar económico de la sociedad en conjunto.

Por su parte, las políticas microeconómicas pueden considerarse, también, como la contrapartida normativa de la teoría microeconómica, cuyo centro de atención es la toma racional de decisiones por parte de unidades económicas individuales; por ejemplo, las decisiones de una empresa o de los consumidores individuales. En consecuencia, las políticas explícitamente microeconómicas podrían identificarse con aquellas actuaciones de las autoridades que pretenden influir o alterar dichas decisiones individuales con el fin de modificar la asignación de recursos. Como ejemplos de políticas de este tipo, en sentido estricto, podrían citarse tanto las acciones encaminadas a influir en las decisiones de producción y/o de fijación de precios por parte de empresas singulares, como el establecimiento de impuestos sobre productos muy determinados para desincentivar el consumo, y las sanciones legales y otras medidas similares que afecten a productores o consumidores, o en grupos bien delimitados. La entrada del sector público en una empresa, por razones sociales o políticas, podría también considerarse, en este sentido, como una medida de política microeconómica.¹²

¹¹ José Luis Calva, *El modelo neoliberal mexicano*, Fontamara, México, 1993, p. 23.

¹² Juan R. Cuadrado Roura *et al.*, *Introducción a la política económica*, McGraw-Hill, Madrid, 1995, p. 138.

Instrumento para el cambio social

No todo derecho económico es por sí un instrumento para el cambio social. La liberación abrupta de las importaciones de productos no necesarios que consume divisas y plantas nacionales, no puede ser vista como una norma que impulsa el cambio social.

En cambio, una norma que protege a los consumidores, que protege el empleo productivo y que fomenta la expansión de industrias nacionales sí conforma una norma de contenido económico que impulsa y dinamiza un cambio social, que conceptuamos como una transformación productiva que genera un crecimiento económico sustentable con equidad y justicia social.¹³

En resumen, las características del derecho económico obedecen a la concepción que se tenga tanto de la economía en turno como del cometido que se asigne al derecho como disciplina de control social.

México, en este fin de siglo, es un verdadero laboratorio para evaluar la praxis del derecho económico. La experiencia de aplicar un derecho artificial de corte neoliberal sobre un sustrato de una economía mixta de claro contenido social, es un hecho histórico que varias generaciones viviremos con la esperanza cierta de no volver a intentar entrar a la globalización de pista rápida, olvidando a las mayorías que aún transitan por la marginación y la pobreza.

DIFERENCIAS ENTRE DERECHO ECONÓMICO, DERECHO DE LA ECONOMÍA Y ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO

Ubicado en la descripción histórica precedente, el derecho económico conforma una realidad científica indiscutible, siempre que se le examine con una metodología interdisciplinaria amplia no formalista. Esto es, considerando a las normas jurídicas específicas como instrumentos que cumplan contenidos y finalidades económicos y sociales.¹⁴

Se trata de una rama del derecho integrada por categorías jurídicas (elemento formal) y económicas (elemento material), de manera que su objeto de estudio es bicéfalo. Ambos elementos tienen como eje central el fenómeno del intervencionismo estatal en la economía (mixta o socializada), a fin de alcanzar metas definidas por el sistema político global, recogido

¹³ La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha diseñado un modelo alternativo al neoliberalismo que se califica de transformación productiva con equidad.

¹⁴ Roberto Grau Eros, *Planteamiento económico e regla jurídica*, Revistas dos Tribunais, Sao Paulo, 1978.

das en las constituciones nacionales. Este eje central será distinto en uno u otro sistema económico (mixto o socializado).¹⁵

Este intervencionismo y dirección estatal ha dado lugar en la ciencia económica a una rama autónoma. La política económica que estudia, sistematiza y evalúa los instrumentos técnicos de intervención estatal con el fin de regular la producción, distribución, circulación y consumo en una comunidad que aún mantiene mecanismos de mercado para la asignación de recursos. Es más, cuando la política económica se racionaliza, se hace sistemática y permanente, avanza hacia la planificación democrática o concertada.

Para regular ambos matices del intervencionismo estatal en la sociedad occidental, surge el derecho económico como un subconjunto normativo que regula, disciplina y ejecuta la política económica y la planificación en busca del desarrollo que equilibre necesidades sociales ilimitadas frente a recursos materiales escasos.

Dicho intervencionismo estatal cuando es total y planificado, imperativamente como en los sistemas socializados, exige normas administrativas y económicas totales, dando al derecho económico una función hegemónica confundiendo con el derecho de la planificación. Es decir, en estos sistemas, derecho económico y derecho de la planificación se vuelven sinónimos.¹⁶

Aclarado lo anterior, volvemos a los modelos mixtos o de estado social de derecho,¹⁷ en el cual se puede afirmar que el derecho económico es el derecho de dirección, de mando que se adscribe en el ámbito del derecho público, sin desconocer su incidencia normativa en áreas del derecho mercantil. Este carácter de "derecho fronterizo", ha llevado a algunos autores a sostener que en los sistemas económicos mixtos este derecho es el de síntesis, que plasma los intereses privados (en cuanto agentes que cumplen actividades económicas no estrictamente individualistas) con los intereses públicos de dirección.¹⁸

Aun cuando para los autores italianos, más que de derecho económico de dirección, habría que hablar de derecho de la economía.

Por ejemplo, para Giovanni Quadri y en general para la doctrina italiana, el derecho de la economía se ubica en el derecho público de la economía, conceptualizado como una nueva disciplina que estudia y sistematiza las

¹⁵ Jorge Witker, "Derecho económico", en *Introducción al derecho económico*, UNAM, 1981.

¹⁶ Agustín Gordillo, *Derecho de la planificación*, Jurídica Venezolana, Caracas, 1978.

¹⁷ Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1980.

¹⁸ Roberto Grau Eros, *op. cit.*

normas jurídicas por las cuales el poder público actúa en la economía.¹⁹ Para otro autor, el derecho de la economía es el derecho aplicable exclusivamente a la intervención de las personas públicas en la economía (empresas públicas).

Creemos que el derecho de la economía supone una noción amplia que configura el universo normativo disciplinando la actividad económica en general y admitiendo así una distinción entre el derecho privado de la economía y el derecho público de la economía.

En efecto, el derecho privado de la economía registraría los controles, licencias y técnicas de policía con que el Estado regula a las empresas privadas, que si bien son reglamentadas por el derecho mercantil tradicional, es el poder público el que las reglamenta y controla. Esta regulación ha dado lugar a algunas legislaciones para hablar del derecho industrial o derecho corporativo.²⁰ En cambio, el derecho público de la economía está referido a aquellas normas de derecho público que reglamentan la actuación de las personas estatales en la actividad económica. Esta opción llevó a la doctrina española a negar autonomía al derecho económico para ubicar esta normatividad en el derecho administrativo económico.²¹

El Análisis Económico del Derecho (AED) es el estudio de las normas a la luz de la eficiencia mercantil, situando al hombre como sujeto que actúa bajo racionalidad individual. Los valores humanos se relativizan a preferencias que buscan satisfacer necesidades económicas y materiales lejos de utopías nacionales o regionales. “Los actores privados son motivados exclusivamente por el deseo de maximizar su propio interés económico.”

El mercado constituye la premisa básica del AED, en el cual el derecho cumple dos funciones:

- a) proveer las condiciones necesarias para una transacción efectiva, por ejemplo, delimitando los derechos de propiedad asegurando el cumplimiento de los contratos, previendo el fraude y la justicia (jueces y tribunales deben maximizar la eficiencia mercantil a toda costa) y
- b) corregir las fallas del mercado, removiendo los obstáculos del intercambio al estilo de las leyes de competencia y las regulaciones estatales.

Como expresión del realismo jurídico estadounidense, el conductismo corroe todo su encuadre epistemológico. Los economistas y abogados creen

¹⁹ Giovanni Quadri, *Diritto pubblico della economia*, Padua, Cedam, Bolonia, 1980.

²⁰ André de Laubadere, *Droit Public Economique*, Dalloz, París, 1976.

²¹ Francisco Sosa Wagner y Ramón Martín Mateo, *Derecho administrativo económico*, Pirámide, Madrid, 1979.

en los modelos conductuales y el derecho contribuye a moldear la conducta humana al prescribir o permitir determinadas actividades.

Fuera de su preocupación quedan la validez de las normas y la distinción entre el mundo del ser y del deber ser, tan arraigados en nuestra cultura jurídica continental-románica. Igualmente la relación derecho y moral se excluye del análisis económico del derecho.

Coincidimos al respecto con Rodolfo Vásquez, que expresa: “Que la equidad y la eficiencia puedan resultar compañeros de viaje en la empresa común de construir una mejor sociedad, que duda cabe. Pero no es a partir de una relativización de los valores ni de una especie de concepción del derecho como guardián del mercado como se logrará ese propósito. La equidad y la justicia deben prevalecer sobre la eficiencia y el mercado cuando lo que se pone en juego es la autonomía y la dignidad de las personas...”²²

La diferencia de los tres enfoques descritos es evidente. En los dos primeros hay relación con la presencia del Estado en la actividad económica dotada de solidaridad y proyectos sociales o públicos. En el último hay un claro individualismo conductual y pragmático, lejos de valores y compromisos nacionales y sociales.

²² Rodolfo Vásquez, “Comentarios sobre algunos supuestos filosóficos del análisis económico del derecho”, en *Justicia con Eficiencia*, AMDE, México, 1996, p. 33.

II. DISTINCIÓN TÉCNICA Y PRÁCTICA ENTRE DERECHO ECONÓMICO, PÚBLICO Y PRIVADO	17
Introducción	17
Relación del derecho económico con las ramas del derecho privado	18
Relación del derecho económico con las ramas del derecho público	19
Relación del derecho económico con otras ciencias: filosofía, política y sociología	19
El derecho económico interno y el derecho económico internacional	20

II. *Distinción técnica y práctica entre derecho económico, público y privado*

INTRODUCCIÓN

El derecho de la organización y del desarrollo económico, ya sea que deriven del Estado, de la iniciativa privada o del concepto de uno y otro.

En todo caso resulta difícil determinar las fronteras de esta disciplina, presente en todas las ramas jurídicas —desde el derecho civil hasta el derecho penal— relacionadas con fenómenos económicos.

De este modo, es imposible lograr una generalización acerca del contenido del derecho económico. Una misma institución puede ser incluida o no dentro de sus límites, según la forma en que aparezca vinculada con otras instituciones, y según sea utilizada dentro del ordenamiento jurídico para cumplir determinadas funciones en la economía.¹

Debido a que el derecho económico como realidad normativa se aleja de las otras ramas tradicionales del derecho —de conceptos formales claros y diferenciados— para asumir un perfil *instrumentalista* fundado en esquemas económico-prácticos orientados teleológicamente.

El carácter instrumentalista del derecho económico en la economía, se manifiesta en la adaptabilidad de sus reglas a las condiciones cambiantes de los sistemas económicos, en términos de la formación, de la interpretación y de la aplicación de las reglas jurídicas. En consecuencia, las reglas de derecho económico se caracterizan por su carácter fluido y móvil de acuerdo a circunstancias de tiempo y espacio; por su plasticidad conceptual, ajena al rigor de las normas clásicas; por su carácter abierto y heterointegrado, en el sentido de que su contenido es completado por elementos no incluidos en la regla misma; por su aplicación a finalidades múltiples y en muchos casos diferentes a las que corresponden a su objeto formal; por su inestabilidad y gran dispersión, que reflejan los flujos y

¹ Héctor Cuadra, "Las vicisitudes del derecho económico en México", en Jorge Witker, coord., en *Antología de Estudios de Derecho Económico*, UNAM, México, 1978, p. 98.

reflujos de la política económica; por el carácter flexible de sus procedimientos y en particular de sus sanciones; por el recurso a técnicas descriptivas (frecuentemente cuantitativas), y no solamente prescriptivas.²

En última instancia, el desafío del derecho económico consiste en que su verdadera significación no puede aprehenderse sin tener en cuenta el contexto económico y político en el que es formulado y aplicado.

Para comprender lo complejo de la relación e imbricación entre el derecho económico y las ramas clásicas del derecho, es necesario transcribir textualmente las preguntas de Héctor Fix-Zamudio al respecto:

¿Debemos atenernos a una concepción amplia o restringida del derecho económico? ¿Es la concepción finalista del derecho económico, la más acertada? ¿Su contenido debe abrazar el derecho macroeconómico, solamente, o debe también comprender al derecho económico sectorial y al derecho microeconómico? ¿Hemos de considerar solamente como derecho económico al derecho público económico? ¿De qué forma habremos de engarzar los problemas que aborda el derecho económico interno con aquellos de que se ocupa el derecho internacional económico, con sus peculiaridades y rasgos propios?³

RELACIÓN DEL DERECHO ECONÓMICO CON LAS RAMAS DEL DERECHO PRIVADO

Por su carácter instrumental y en especial bajo el impacto de la globalización neoliberal en boga, el derecho económico se relaciona con disciplinas jurídicas afines a los agentes económicos privados tanto nacionales como extranjeros. Así es evidente su imbricación con el *derecho mercantil* tradicional, especialmente en materia de sociedades mercantiles. Igual vinculación evidencia con el *derecho empresarial* moderno que conjuga propiedad intelectual (marcas, patentes, franquicias, etc.) con el propio derecho laboral, derivado de la nueva cultura laboral proclive a la flexibilización de los contratos de trabajo.

Con la emergencia de las empresas trasnacionales, el derecho económico se vincula con el derecho internacional privado que regula los conflictos entre nacionales de distintos países, sean personas naturales o jurídicas.

Con los cambios provocados por los procesos de integración y globalización de los mercados, el derecho económico sirve como un *derecho de síntesis*, en el cual convergen temas como las inversiones extranje-

² Eduardo White, "El derecho económico en los países del Tercer Mundo", en Jorge Witker, coord, *op cit.*, p. 138.

³ Citado por Andrés Serra Rojas, *Derecho económico*, Porrúa, México, 1990, p. 85.

ras, contratos financieros, propiedad intelectual, arbitrajes privados y mixtos y los novedosos “contratos llave en mano” que tanta utilización tienen en los intercambios de bienes y servicios en la interdependiente economía actual.

RELACIÓN DEL DERECHO ECONÓMICO CON LAS RAMAS DEL DERECHO PÚBLICO

Si bien el derecho económico en México nace vinculado al concepto de “orden público económico” y, por tanto, sus normas surgen con un prisma de derecho público —constitucional y administrativo especialmente— gradualmente ha limitado esta orientación.⁴

Con la suscripción de los tratados de libre comercio, especialmente con el TLCAN, el *derecho internacional público* abre perspectivas de vinculación recíproca e interdependencia.

El derecho económico tiene fuertes vínculos con el *derecho constitucional* debido a que las bases constitucionales de los artículos 5o., 25, 26, 27, 28, 131 y 133, orientan y perfilan el sistema de economía mixta y de mercado en actual implementación.

Respecto al *derecho administrativo* la interdependencia es evidente, puesto que ramas como el derecho de la competencia y el propio comercio exterior, son campos regulados directa o indirectamente por normas jurídico-económicas. Por ejemplo las prácticas monopólicas —absolutas y relativas— y las prácticas desleales de comercio internacional, son reguladas por sendas leyes administrativas aplicadas por dependencias administrativas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Respecto al *derecho penal*, las nuevas realidades financieras y bancarias, el crimen organizado y los delitos económicos, son sectores fuertemente vinculados al derecho económico tanto interno como internacional.

Por último, con el *derecho ambiental*, el derecho económico está vinculado evidentemente, pues se trata de fomentar en los agentes económicos comportamientos empresariales positivos y consistentes con un desarrollo económico sustentable y armónico con los ecosistemas nacionales y regionales.

RELACIÓN DEL DERECHO ECONÓMICO CON OTRAS CIENCIAS: FILOSOFÍA, POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA

Como derecho instrumental, el derecho económico responde a una escala de valores definidos por los entornos nacionales y globales. Su filosofía,

⁴ *Idem.*

por lo menos en el contexto interno, responde a normas jurídicas que organizan el desarrollo económico con fines de progreso y bienestar social en un contexto de libertades públicas. Su orientación es humanista y aspira a organizar la economía y sus agentes hacia metas que expresa el artículo 3o. de la Constitución mexicana.

En cuanto a la política, su compromiso es articular respuestas solidarias a las tres interrogantes que rigen en todo sistema económico: qué producir, cómo producir y para quién producir. Se trata de producir para los mercados internos y externos, promover que la producción sea eficiente y nacional preferentemente, sin exclusiones de productores zonales y transnacionales y destinado a los consumidores nacionales y extranjeros, propiciando salarios remunerados y empleos productivos para los miles de mexicanos que anualmente se incorporan al mercado laboral.

Con la sociología, el derecho económico se relaciona a través de múltiples aspectos, especialmente con las pequeñas y medianas empresas que generan bastantes empleos y que indirectamente participan parcialmente en las exportaciones y en la provisión de bienes y servicios a nuestro descuidado mercado interno.

Por ejemplo, la transformación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) en deuda pública, es una medida de derecho económico que tiene efectos y connotaciones políticas y sociales evidentes. Se trata de privilegiar a grupos de presión reducidos socialmente, pero políticamente influyentes en desmedro de los sectores medios y marginados que desde 1983 han tenido ingresos menores agravando la desigual distribución de la riqueza nacional.

Según el INEGI, en 1998, 40 millones de mexicanos integran el universo de la pobreza, mientras el desempleo alcanza a 7% de la población activa.⁵

En síntesis, el derecho económico como rama jurídica no dogmática, impacta a todo el orden normativo mediante instrumentos que con criterios prácticos buscan fines y metas propuestos por los grupos y partidos políticos que acceden al poder.

EL DERECHO ECONÓMICO INTERNO Y EL DERECHO ECONÓMICO INTERNACIONAL

El *derecho económico interno* es el conjunto de normas que enmarcan los lineamientos de orden público económico que todo Estado establece para el libre actuar de los agentes económicos en su propio mercado.

⁵ Carlos Roza A., *La política macroeconómica en México, Siglo XXI*, México, 1998, p. 20.

El derecho económico internacional está referido a las normas, principios y costumbres que disciplinan los comportamientos privados y estatales de la sociedad globalizada de fin de siglo. En el caso de México, estas normas se refieren al Fondo Monetario Internacional, a la Organización Mundial de Comercio, a la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo y demás obligaciones que derivan de tratados de libre comercio (TLCAN) recientemente suscritos con países de América Latina (Chile, Costa Rica, Bolivia, Colombia, Venezuela) y la Unión Europea.

III. ANTECEDENTES DEL DERECHO ECONÓMICO	23
Antecedentes del derecho económico en México desde 1810	23
Génesis del derecho económico en el siglo xx	25
Principales doctrinas	25
Transformaciones tecnológicas y estructurales contemporáneas y su impacto en el derecho	35
Impacto en el derecho	40
Transformación de la empresa. Desde la empresa individual hasta la empresa global	41
Tendencias a la integración político-económica	47
La globalización como fenómeno de fin de siglo	48
El aceleramiento de la ciencia y la tecnología. La nueva revolución industrial	53
La empresa global	57

III. Antecedentes del derecho económico

ANTECEDENTES DEL DERECHO ECONÓMICO EN MÉXICO DESDE 1810

El derecho económico en México adquiere relevancia constitucional a partir de la Carta de Querétaro en 1917, anterior a la Carta de Weimar (1919) en Alemania. Establece la propiedad como función social y pilar esencial del sistema de economía mixta que ha construido en su evolución social y política.¹

Desde el importante artículo 27 constitucional vigente que entrega a la nación el origen de toda propiedad, hasta las últimas reformas constitucionales (1992), la rectoría del Estado ha sido factor determinante de su desarrollo democrático, armonizado con las libertades individuales, especialmente el artículo 5o., que reconoce la libertad de trabajo y el principio de la libre concurrencia como base de una economía privada o de mercado.

En cuanto a la legislación secundaria, desde la década de los veinte, el legislador ha venido legitimando la intervención estatal y nacionalizando sectores estratégicos como la energía eléctrica, los ferrocarriles, el petróleo y otras áreas.

Pese a ello, el derecho económico no ha logrado, en materia de legislación, una estructura acorde con su importancia científica. En los últimos años los juristas y abogados han comenzado a formarse en los principios del derecho económico, rompiendo los esquemas formalistas que centran su atención en las codificaciones sistemáticas.

Los avances jurídicos en materia de planificación, y la producción legislativa de contenido económico de los últimos años, plantean enormes desafíos que los juristas tendremos que afrontar con métodos abiertos y creativos que nos alejen de visiones estáticas y regresivas, a fin de desarrollar y utilizar el derecho económico como instrumento que haga realidad la democracia económica postulada en el artículo 3o. de nuestra Carta Magna.

¹ Héctor Cuadra, "Las vicisitudes del derecho económico en México a partir de 1917", en *Lecturas Universitarias*, núm. 28, UNAM, México, 1978, pp. 97-134.

En síntesis, los antecedentes del derecho económico están en la Constitución de 1917 actualizada, y que lejos de postular una suerte de sistema de economía liberal, refuerza y legitima la presencia rectora del Estado, facultándolo para planificar en forma concertada e indicativa el desarrollo económico y social de México.

Sin embargo, en la década de los ochenta México se insertó en una situación jurídico-económica de carácter dual.

Por una parte, en 1983 se reformó la Constitución señalando claramente lo que es el derecho económico y dotar de un claro mandato social al sistema de economía mixta y, por la otra, a partir de 1988 se inició un proceso de privatización y desregulación económica que relega al Estado de la rectoría económica. Para la primera tendencia, Miguel de la Madrid señala textualmente:

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

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

Las reformas constitucionales de 1983 en materia económica desplegaron, actualizaron y sistematizaron los principios existentes de 1917, que se vinieron aclarando y desarrollando en la práctica constitucional desde entonces. Dichas reformas no implicaron un cambio filosófico sino sólo una mayor elaboración y precisión de los textos.²

Corolario y expresión de la tendencia opuesta, privatizadora y orientada a una economía de mercado, es la suscripción y ratificación por el Senado de la República, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cuyos objetivos y mandatos para la economía mexicana actual son:

Los objetivos del presente Tratado, desarrollados de manera más específica a través de sus principios y reglas, incluidos los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, son los siguientes:³

- a) Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las partes.

² Varios autores, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917*, UNAM, México, 1992, p. 426.

³ Véase el capítulo 11 de este volumen.

- b) Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio.
- c) Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes.
- d) Proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las partes.
- e) Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias.
- f) Establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado (art. 101).⁴

Ambos proyectos, en el umbral del siglo XXI, deberán compatibilizarse bajo la meta de alcanzar una sociedad con crecimiento económico y justicia social.

GÉNESIS DEL DERECHO ECONÓMICO EN EL SIGLO XX

Con la emergencia temporal de los modelos neoliberales, las críticas y los cuestionamientos a las facultades de dirección y regulación económicas por parte del poder público, han acentuado la tesis de que el derecho económico como disciplina está en vías de extinción.

Nada más distante de la realidad y pese a los esfuerzos privatistas y desregulatorios de los modelos vigentes, el derecho económico subsiste y se refuerza.

Esta persistencia, sin embargo, no es gratuita. La juseconomía busca el desarrollo económico como un medio para el bienestar del hombre, y los esfuerzos en ese sentido cobran cada día vigencia y plenitud. Las políticas públicas y los análisis económicos del derecho no tienen espacio si se olvidan que la eficiencia de una política económica sólo se concibe si aporta progreso y bienestar a la sociedad humana en su conjunto.

Estos valores siguen como utopías posibles y sus creadores originales merecen ser rescatados de la tecnocracia en turno. A esa necesidad responden las siguientes reflexiones de rescate doctrinario del derecho económico de fin de siglo.⁵

Principales doctrinas

A pesar de que la literatura especializada es reciente, existen diferentes concepciones sobre el derecho económico. Autores como More agrupan

⁴ *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, texto oficial, Porrúa, México, 1993, p. 7.

⁵ Este apartado forma parte del ensayo de Jorge Witker, *Derecho económico*, serie Panorama del Derecho Mexicano, UNAM y McGraw-Hill, México, 1997, pp. 11-20.

las diferentes doctrinas sobre su concepción en dos grandes partes, una denominada determinación sociológica del concepto y otra denominada determinación técnico-jurídica del concepto, en donde agrupa a las concepciones más dispares.

Para tratadistas europeos como Hedemann, las concepciones del derecho económico se agrupan en: teorías colectivas, las cuales incluyen todas las regulaciones que no entran en las ramas jurídicas tradicionales; teorías objetivas, que lo determinan por la materia que forma su objeto, y las teorías cosmovisionistas, que ven en él una manifestación de los tiempos.

Por otro lado, Esteban Cottely clasifica las doctrinas en escuelas de método formal (utilitario) y escuelas de método analítico (filosófico). Antonio Polo las ordena según la amplitud de su visión en las del concepto restringido y en aquellas otras que adoptan un punto de vista más amplio. Modesto Carvalhosa, en su notable obra *Direito económico*, las divide en escuelas: dogmática, integral, autónoma, indefinida en cuanto al método, derecho de la empresa administrativa de la economía, de las comunidades económicas, del desarrollo, teológica y negativista.

La falta de unanimidad en la clasificación de las distintas corrientes se origina en la dificultad de agruparlas en una manera más sistemática; y ello se debe a que una buena cantidad de los autores no se preocupó por exponer de forma concatenada sus ideas.

De esta manera, muchos textos, aun los contemporáneos, tratan de las más variadas cuestiones, que van desde el método aplicable hasta la ideología política que ha de privar, pasando por una enumeración de dispositivos con expresión económica.

Pero lo que debe buscarse es el contenido, debido a que al hablar de las relaciones entre derecho y economía se señala la estrecha unión que existe entre ambos, aunque igualmente se afirma que de ninguna manera todas las normas poseen contenido económico. Todas las normas que tengan un contenido económico pertenecen al derecho económico, siempre que guarden unidad en torno a la regulación de la actividad económica. Esa unidad es la que da connotación juseconómica al derecho. "La actividad administrativa tampoco es una noción jurídica; sin embargo, nadie discute la unidad e independencia del derecho que la tiene por objeto."⁶

En un esfuerzo de clasificación nos permitimos ordenar las doctrinas en genéricas y técnicas. Dentro de las primeras situamos a aquellas que dan una concepción global y amplia, sin llegar a precisar su autonomía e independencia como rama especializada. Las técnicas dan un concepto más concreto.

⁶ Daniel More Merino, *Derecho económico*, Jurídica, Santiago de Chile, 1982, p. 144.

1. Doctrinas genéricas:

- a) Primitiva.
- b) Del método sociológico-jurídico.
- c) Determinación utópica.

2. Doctrinas técnicas.

- a) Diferenciación por el objeto.
- b) Determinación por el sujeto de la norma.
- c) Determinación por el sentido.

Doctrina primitiva

El representante más importante de esta escuela es, indudablemente, el jurista Justus Wilhelm Hedemann. Esta doctrina tiene su comienzo en el *interregno* entre las dos grandes guerras, periodo donde la delimitación académica y la nueva técnica del derecho económico alcanzó su etapa de mayor aceptación. Era el ciclo de adolescencia del derecho y no era recomendable esbozar los límites de esta disciplina ni señalar el continente del concepto. El periodo de la legislación de emergencia hacía difícil detenerse a elucubrar la doctrina y el fundamento del derecho económico.⁷

La permanente discusión metodológica de codificar una rama o dejarla dispersa para su mayor desarrollo se había trasladado a la preocupación de delimitar su concepto.

Para Hedemann, en su primera etapa hacia 1922, el derecho económico es una simple manera de enfocar y apreciar los problemas jurídicos de la época; es el ordenamiento jurídico fundado sobre consideraciones y motivaciones de naturaleza económica. Posteriormente, hacia 1939, al publicar la segunda edición de su obra, expresa que éste viene a ser el derecho de la economía política, con lo cual propone una nueva concepción que lo lleva, incluso, a ubicarse en otra posición que estudiaremos en otra corriente.

La contribución más interesante de la doctrina primitiva es la explicación científica de las normas que generó la emergencia de la guerra. Por primera vez trató importantes figuras iuseconómicas, como la regulación de precios, asignación y permisos, y reconoció que la investigación y el análisis jurídico habían prestado atención absorbente al aspecto formal de las normas, dejando a un lado la auscultación de la realidad, de los factores materiales.

⁷ Justus Wilhelm Hedemann, "La evolución del derecho económico", en *Revista de Derecho Privado*, vol. 35, núm. 415, 1951.

Hans Kelsen y su gran aporte doctrinario al análisis de la norma influyeron decididamente en esta consideración. El derecho económico, en tanto, procuraba que el interés se dirigiese al plano de la realidad nacional.

La comprensión del contexto histórico en el cual surgió esta corriente no explica la moderada solidez del concepto y sí más bien lo singular de sus figuras iuseconómicas. La gran contribución de la doctrina primitiva es el impulso que dio al derecho económico, así como el nuevo método de la investigación jurídica: el del examen de la realidad social en la formulación de la iuseconomía. Éste es el aporte más destacado del pensamiento de Hedemann, sobre el cual volveremos posteriormente, pues, como bien apunta García Máynez: “El problema que debe preocupar al jurista no es el enteramente inútil de la definición del derecho, sino el que consiste en saber cómo podemos distinguir, desde el punto de vista del contenido, un sistema jurídico nacional (necesariamente individual) de otros conjuntos individuales de normas.”⁸

Doctrina del método sociológico-jurídico

Los principales representantes de esta corriente son Rumpt, Kronstein, Westhoff, Geiler y Nipperdey. Todos ellos alcanzaron resonancia como iuseconomistas durante la década de los años veinte en Alemania, conjuntamente con el citado Hedemann.

Esta doctrina conceptúa el derecho económico como resultado de la aplicación de un método a la vida económica. O lo que es lo mismo, el derecho económico como efecto de una técnica de método.

Para estos tratadistas, esta rama jurídica “no es sino el resultado de la aplicación del método sociológico-jurídico a los dominios del derecho que afectan la vida económica, o lo que es igual, el derecho actual examinado a través de perspectivas económicas”.⁹ La especialidad no tiene, para esta doctrina, un fundamento científico y por tanto su delimitación conceptual está referida al resultado que se obtenga de la aplicación de un método, el método sociológico-jurídico.

Esta doctrina, desarrollada en una época larvaria bajo la influencia del pensamiento de Hedemann, confunde la corriente del derecho como ciencia social, con el nacimiento de una nueva rama del derecho. Para ellos, el concepto derecho económico es más bien el derecho de estilo, de corte económico, que una rama especializada.

⁸ Eduardo García Máynez, *Positivismo jurídico, realismo sociológico, iusnaturalismo*, UNAM, México, 1978, p. 87.

⁹ Daniel More Merino, *op. cit.*, p. 28.

De esta manera, consideran un derecho examinado a través de perspectivas económicas, más que un derecho especializado. Hay una confusión entre la ideología y el continente de una rama de la ciencia. La delimitación conceptual no se puede dar como resultado de lo que un método concluye. El método es un instrumento para una ciencia, en todo caso una de las formas de investigación científica de una disciplina; pero de ninguna manera contenido mismo de ella. El concepto del derecho económico no se agota en un método de análisis. Tiene vivencia y, por tanto, concepto independientemente de su método.¹⁰

El método sociológico-jurídico es una prueba de la existencia del derecho económico. Allí está su virtud y su propio límite. La aplicación del método sociológico-jurídico demuestra la existencia científica de esta rama; ésa es su virtud, pero al mismo tiempo evidencia su condición de instrumento que no puede delimitarlo conceptualmente, pues igual puede aplicarse a otras disciplinas especializadas, ése es su límite.

Determinación utópica

Los seguidores de esta doctrina, a la que también se le conoce como determinación por la inherencia con la economía, son Sinzheimer y Klaussing. Autores como More Merino señalan con el nombre propio de dichos juristas a la doctrina que nos hemos permitido denominar determinación utópica, y que Darío Munera Arango llama concepción mixta.

Señala Sinzheimer que la misión y destino del derecho económico es regular y normar las relaciones producidas por una nueva economía. La economía, para este autor, ofrece una nueva forma de vincular jurídicamente a las personas con el Estado.¹¹

Cuando quedó atrás el régimen de la libre concurrencia en la economía y surgieron nuevas regulaciones económicas, se planteó la necesidad de un derecho especializado: el derecho económico.

Tanto Sinzheimer como Klaussing asignan al derecho económico la misión de encontrar para el sistema de la economía actual un normalizador que supere la estructura de la espontánea regulación del sistema de libre mercado. Con más detalle el primero, piensa a futuro en un sistema común o colectivo de la economía como tipo ideal; de esta premisa se afirma su carácter utópico. Considera que las personas son funcionarios que ejecutan una voluntad común que está sobre ellas y en la cual no actúan solamente para sí, sino para un todo.

¹⁰ Jorge Witker, *Técnicas de investigación jurídica*, McGraw-Hill, México, 1996.

¹¹ Darío Munera Arango, *El derecho económico*, p. 34.

Diferenciación por el objeto

Juan B. Siburu, quien es uno de los primeros iuseconomistas de Latinoamérica, es el representante de esta doctrina. El profesor argentino esboza, hacia 1933, el concepto del derecho económico.

Esta teoría, como las que posteriormente iremos detallando —sin que exista orden de subordinación o de prelación—, presenta el derecho económico como una auténtica rama especializada.

Siburu indica que existen hechos sociales normados por el derecho, pero tienen un contenido económico. Esta característica requiere una legislación especializada que responda a la realidad objetiva de las cosas y no una legislación que sólo atienda a su aspecto jurídico, olvidando el aspecto económico como acontece con la legislación común.

Dentro de esta corriente también debe mencionarse a Miguel Herrera, quien conceptúa el derecho económico como “el conjunto de conductas jurídicas que establecen relaciones entre lo comercial y lo fiscal estadual”.¹²

Así concebido el derecho económico, tiene tantas divisiones como las hay en el clásico proceso económico; es decir, un derecho económico de la producción, otro de la distribución, de la circulación y otro del consumo. Igual concepción mantiene Guillermo Cabanellas en su diccionario, cuando afirma que el derecho económico regula “las relaciones jurídicas originadas por la producción, circulación, distribución y consumo de la riqueza”.¹³ Cada una de estas etapas del proceso económico, que a su vez vendrían a ser divisiones de este derecho, se sirve de otras ramas, como el derecho de trabajo e industrial, en la producción; el derecho tributario, en la distribución; el derecho mercantil, en la circulación; y, las ramas más variadas, en el consumo. Lo que significa la presencia de una gama de otras disciplinas en la elaboración del derecho económico, no ya como ramas conexas sino sustanciales. Además, la clásica división del proceso económico adoptada de J.B. Say es actualmente incompleta, pues el pensamiento moderno incluye a la inversión como una etapa más.

Autores como Olivera y More critican a Siburu —aun cuando es indudable su aporte a la claridad de la iuseconomía— porque si bien ofrece la ventaja de la nitidez con que se determina su individualidad en el sistema jurídico, no es menos cierto que adolece del inconveniente de asociar y reunir en una misma especialidad, material jurídico extremadamente heterogéneo.¹⁴

En Alemania encontramos a los representantes más sólidos de esta doctrina, como Krause, quien la define como el “conjunto de preceptos en los

¹² Miguel Herrera Figueroa, “Derecho económico y sociología”. *Estudios de Derecho*, Universidad de Antioquía, Medellín, vol. 19, núm. 58, septiembre 1960, p. 343.

¹³ Guillermo Cabanellas, *Diccionario del derecho usual*, Lima, 1985, t. II, p. 649.

¹⁴ Daniel More, *op. cit.*, p. 29.

cuales encuentra su expresión jurídica la vinculación de la economía a la comunidad nacional". Junto a él, Gieseke, Köttgen y Merkel lo conciben como el derecho de la dirección de la economía. Asienten que la orientación de la economía se proyecta sobre las más importantes esferas y concretamente sobre la economía de la alimentación, vestido, construcción, hierro, metales, materias primas, energía, tráfico, dinero, etcétera. Dentro de estas esferas, la dirección económica, de acuerdo con los puntos de vista de la economía total, debe encauzar la total aportación económica de los grupos profesionales que actúan separadamente. Se forma así un derecho de la autoadministración económica.

El pensamiento de Merkel se puede resumir sobre lo que ha de ser objeto del nuevo derecho. Primordialmente la dirección de la economía proyectada sobre las más importantes esferas de la actividad creadora y distribuidora de riquezas; pues esta dirección se ha de hacer desde el punto de vista de la economía entera. Pero sometidas a esa dirección y actuando en consideración con los intereses de toda la economía, las diferentes actividades económicas han de disfrutar del poder de dirigirse a sí mismas.¹⁵

Un planteamiento interesante es el del autor brasileño De Queiroz Nogueira, quien considera "el derecho económico como la rama del derecho cuyas normas y principios tienen por objeto la organización, disciplina y control de las actividades económicas del Estado y de emprendimientos privados en lo tocante a la producción, a la circulación y al consumo de las riquezas tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional".¹⁶

Ésta es una definición prístina y que encuadra la disciplina como reguladora del proceso económico.

Determinación por el sujeto de la norma

Esta corriente define el derecho económico según el sujeto principal de su relación jurídica, considera al efecto la empresa en todas sus dimensiones. Así, afirma que el sujeto de las regulaciones jurídicas en cualquier economía es la unidad productiva.

Los sostenedores de este planteamiento son los alemanes Kaskel y Lehmann, el francés F. de Kiraly y, el más representativo de ellos, Hug.

Con el mismo propósito de adaptar el derecho económico a una economía que supere los principios del liberalismo, pero en su aspecto específico de la libre empresa, surge el planteamiento de Lorenzo Mossa. El maestro de la Universidad de Pisa, quien marca el hito final de los iuseconomistas del decenio de 1920, pues escribe su obra hacia 1930, conceptúa el derecho

¹⁵ Darío Munera Arango, *op. cit.*, p. 138.

¹⁶ De Queiroz Nogueira, *Direito económico*, Río de Janeiro, 1982, p. 27.

económico como el derecho de la economía organizada, pero limitado a regular y controlar la vida de las empresas, sus uniones y conglomerados, pero con el fin de alcanzar el dominio del mercado.¹⁷

Mossa concibe el derecho económico similarmente como lo hacen Sinzheimer y Klausning, en tanto derecho subordinado a la economía; pues en un principio el derecho regulaba las situaciones que originaba el liberalismo, ahora, como fruto de los cambios, el derecho económico alcanza su propio contenido —cuando no hasta su propia existencia— en cuanto sea un eficaz regulador de una economía antiliberalista u organizada.

El suizo Hug coloca a la empresa en el centro del mundo jurídico: “considera como derecho económico todas las normas de derecho público y privado que disciplinan (*rectius*, disciplina) la existencia y la actividad de las empresas económicas [...]”¹⁸ Centra la delimitación conceptual del derecho en la empresa. El sujeto de esta disciplina está dado por la empresa y las relaciones que se suscitan en ella, tanto en su proceso de gestión, como en los actos jurídicos por los que se manifiesta el ejercicio de ese ente frente a terceros. Asimismo, el derecho económico legisla y se orienta al universo de la empresa en tanto persona jurídica, en la acepción del derecho, y en cuanto acumuladora de capital y control, en su sentido económico. Kiraly estima que la empresa debe constituir el punto de partida de esta rama.

More y Olivera critican a Hug; el último afirma que “[...] es preciso advertir que el sujeto del derecho económico no se agota en la empresa. Importantes esferas del derecho económico, *v. gr.*, el régimen de las locaciones, obligan primariamente a no empresas”.¹⁹

Kaskel imagina esta rama como el derecho de la gestión y dirección de la empresa industrial y lo identifica sustancialmente —como bien señala Munera Arango— con el derecho mercantil. De esa manera lo insinúa como un derecho del empresario frente al derecho del trabajador, que vendría a ser un derecho de clase, propiciando una configuración clasista de ambos ordenamientos.

Kiraly adopta una concepción más amplia. Señala que para dar una definición del derecho económico es preciso reunir los elementos de la teoría objetiva y de la que sólo ve un método en él. Al hacer una combinación en las instituciones de la economía, comprenderemos por derecho económico la recapitulación verificada metódicamente bajo la influencia del espíritu económico contemporáneo de las reglas iuseconómicas que reglamentan la producción y el funcionamiento de las empresas.

¹⁷ Lorenzo Mossa, *Principios de derecho económico*, Madrid, 1955.

¹⁸ Enrique Aimone Gibson, “Concepto y contenido del derecho público económico”, en *Revista del Derecho y Ciencias Sociales*, vol. 32, núm. 128, Chile, 1964, p. 143.

¹⁹ Julio Olivera, *El derecho económico*, Aragón, Buenos Aires, 1954, p. 9.

Se puede incluir dentro de esta corriente a Joaquín Garrigues, debido a que esta rama, según él, impondrá sus normas en un doble sector: el de la organización de los productores, empresarios, técnicos y obreros fuera de sus respectivas empresas, y el de la organización de los elementos de la producción en la empresa misma.²⁰

Esta concepción da carácter iuseconómico a dispositivos laborales y mercantiles. La determinación por el sujeto es una teoría válida parcialmente, en tanto se refiere a un sujeto importante de la economía, pero únicamente a él.

Wurdinger, criticando estas doctrinas, se pronuncia por el mantenimiento de la separación entre derecho mercantil y económico, y afirma que el derecho económico debe responder a la cuestión de si puede actuar el empresario y en qué medida, mientras que el derecho mercantil debe ofrecer las formas jurídicas para la realización de esta actividad.²¹

Determinación por el sentido

Esta concepción da un contenido político a la iuseconomía. Su concepto se basa en el significado general de las normas, en la orientación general de las leyes y disposiciones administrativas y hasta en el fondo ideológico-político que las inspira.

Otto Moenckmeier y Esteban Cottely, alemán el primero y húngaro el segundo, son los que fundamentan esta posición. Autores como Olivera incluyen al profesor suizo Julius George Lautner. A partir de 1935 Moenckmeier fundamenta sus principios iuseconómicos.

El jurista Esteban Cottely lo hace en 1951. Otto Moenckmeier, influido por el nacionalsocialismo alemán de la preguerra, afirma que la política económica y el credo económico se relacionan para generar el derecho económico.

Es imposible, en opinión de Moenckmeier, separar las zonas de la política económica, el derecho económico y el credo económico, y determinar para cada una funciones y tareas especiales. Al respecto —señala Olivera, quien luego cita al autor—: “Aquí habla la vida, en la multiplicidad de sus revelaciones y en la cooperación de las funciones vitales, su propia lengua.”²²

La visión de Moenckmeier es en realidad un signo externo del nacionalsocialismo y el ímpetu con que se manifiesta no es más que la fuerza con que también surgió esta ideología en contraposición a otra concepción que, establecida en 1917, incursionaba fuertemente en Europa. Para

²⁰ Darío Munera Arango, *op. cit.*, p. 145.

²¹ Daniel More Merino, *op. cit.*, p. 30.

²² Julio Olivera, *op. cit.*, p. 10.

esta corriente son inseparables la política, el derecho y el credo. Juntos expresan todo el acontecer económico.

La política toma sobre sí la dirección de la economía, de modo que resulte necesario en interés de la situación política del pueblo. Pero aunque la política económica tiene la conducción activa en todas las zonas de la vida económica, otros impulsos vitales y fuerzas de conformación, en alianza con la política económica, crean con ella la forma de la economía nacional, sin ser únicamente una función de la política económica. Una de estas fuerzas de conformación es el derecho económico. A él incumbe la tarea especial de asegurar la esfera del derecho en el campo de la economía y eliminar de él la violencia y la arbitrariedad.²³

Este planteamiento está basado exclusivamente en una ideología jurídico-política. Es decir, para Moenckmeier, como para el resto de los seguidores de la teoría, incluyendo Cottely, las relaciones sociales presentan testamentos: un nivel económico, que es la infraestructura; un nivel jurídico-político y el ideológico, que son la superestructura. Este último nivel compuesto por dos aspectos refleja una nota común: ambos son ideologías, o lo que es más preciso: el nivel jurídico-político tiene función ideológica. Así, este planteamiento alcanza nitidez en su locución y postulación doctrinaria. Sin embargo, ésta es precisamente la objeción que puede enfrentarlo: pierde claridad y consistencia cuando afirma que el derecho económico recibe su misión de los eternos principios jurídicos.

Olivera critica esta postura al señalar que el criterio de Moenckmeier, que aparece nítido cuando lo refiere a la "seguridad y el orden", se oscurece luego definitivamente cuando, a modo de aclaración, afirma que "el derecho económico no regula las relaciones económicas como una suerte de policía jurídica para la conservación del orden, sino que recibe su misión de los eternos principios jurídicos que nacen de la voluntad de autoafirmación del pueblo".²⁴

Como seguidor moderado de Moenckmeier, podemos señalar al profesor Enrique Aimone G., quien denomina a esta especialidad derecho público económico y señala que "es aquella rama que tiende a establecer el orden público económico".²⁵

Esteban Cottely también afirma que las ideologías sirven como apoyo o explican el contenido y sentido del derecho económico; pero va más allá cuando señala que no es el único fundamento, sino que hay otros valores como la justicia, la igualdad, la libertad y la equidad. Considera que la justicia no puede tomarse como único punto de referencia para el mundo jurídico; por tanto, para clasificar el derecho hay que apoyarlo en un gran

²³ *Ibid.*, p. 9.

²⁴ *Ibid.*, p. 11.

²⁵ Enrique Aimone, *op. cit.*, p. 145.

número de ideologías. La ideología económica inspiraría y conceptuaría el derecho económico.

Cottely sigue en parte a Kelsen, en cuanto admite un derecho como pura norma coactiva, diferente a las ideologías que lo sustentan; pero apartándose en esto del filósofo vienés, otorga a la ideología una posición intrasistemática. Señala el jurista húngaro: "La teoría pura del derecho nos indica el grandioso monumento de la ciencia jurídica; llenarlo con vida, con sentido práctico, únicamente pueden hacerlo las ideologías."²⁶

Julio Olivera critica este razonamiento al argumentar que la ideología económica de que se vale Cottely, por otra parte, no es un dato cierto, fácilmente reconocible, que permita distribuir de manera unívoca el contenido del derecho. Yace, al contrario, en el oscuro trasfondo de valoraciones donde la norma halla su génesis; valoraciones no siempre declaradas, o declaradas con exactitud, en la manifestación normativa de voluntad, y no siempre inferibles de su texto.²⁷

Cottely describe el contenido del derecho económico examinando cada una de las etapas del proceso económico como partes de esta rama especializada; en este análisis sigue el planteamiento del profesor argentino Siburu, quien puede haber ejercido influencia sobre él, pues Cottely esbozó su teoría durante su larga residencia en Argentina.

Dentro de esta corriente se puede incluir a Oyarzún. Este profesor chileno enmarca el derecho económico dentro de un sentido socialista; apunta el concepto de esta rama como el "Conjunto de reglas fundamentales y generalmente obligatorias en el cuadro de las cuales se desarrolla un proceso —multiforme e imprevisible en detalle de producción y distribución socialista dirigidas en conformidad al plan [...]"²⁸ Esta opinión concibe la rama orientada a un sistema de planificación centrada y única.

TRANSFORMACIONES TECNOLÓGICAS Y ESTRUCTURALES CONTEMPORÁNEAS Y SU IMPACTO EN EL DERECHO

A partir de la década de los setenta, tanto en los países desarrollados como en los que están en proceso de desarrollo, se asiste a cambios en los sistemas económicos. Se inicia la reestructuración industrial con miras a satisfacer las necesidades de bienestar de pueblos y naciones. El desempleo y la falta de crecimiento económico afecta por igual a países ricos y pobres.²⁹

²⁶ Esteban Cottely, *La naturaleza y posición sistemática del derecho bancario*, Dinámica Social, Buenos Aires, 1951, p. 36.

²⁷ Julio Olivera, *op. cit.*, p. 11.

²⁸ G. Oyarzún, *op. cit.*, p. 15.

²⁹ Luis Martínez de Azagua *et al.*, "La coyuntura actual en las relaciones económicas internacionales", en *Organización Económica Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1993, p. 147.

En paralelo emerge la tercera revolución tecnológica industrial que trastoca la organización de la producción y advienen sistemas de producción global (fábricas mundiales) que relegan los sistemas de producción de tipo estandarizado y masivo. Las empresas cambian estructuras, externalizan los servicios y aplican nuevos enfoques y técnicas gerenciales y de administración.

El comercio internacional modifica también su organización, que estaba articulado con el GATT desde 1948. Nuevas tecnologías bancario-financieras, el auge de las telecomunicaciones, la informática y el desarrollo de nuevos materiales (fibra óptica, sílice, etcétera), cambian los determinantes de las ventajas comparativas.³⁰ Se incrementó el comercio internacional intrafirma o comercio cautivo y actualmente el 40% de las exportaciones e importaciones estadounidenses se efectúa entre sus propias filiales. Se generalizan las fusiones y asociaciones entre empresas para avanzar en la conquista de mercados, desarrollar tecnologías de productos, procesos y servicios y conjuntar recursos financieros. Las alianzas estratégicas entre empresas automotrices y de aviación son ejemplos de dicha tendencia.

El redespigue industrial impacta las economías y mercados de América Latina y México. Las empresas transnacionales trasladan sus industrias maduras a otras regiones para reducir costos en el consumo de energía, de la mano de obra y en materia ecológica.³¹

En los años ochenta se hace evidente el fenómeno de la fábrica mundial y la subcontratación internacional (maquila), en donde las empresas trasladan parte de sus componentes, piezas y/o procesos a otras plantas y países.

Estos fenómenos en los países centrales obedecen a varios factores, pérdida de competitividad y elevados costos de producción que tratan de frenar con adelantos tecnológicos (robótica, nuevos materiales, etc.), que al incorporarlo a sus empresas les permite sobrevivir a la competencia. A este proceso no le es extraño la práctica de un proteccionismo comercial y el apoyo gubernamental a sus plantas productivas.³²

Por su parte, México y América Latina en los ochenta han tenido que experimentar el problema de la deuda externa, lo cual los obliga a un doble proceso que subsiste hasta nuestros días: industrialización recesiva y exportación forzada. Así, mientras que en la década anterior nuestra producción se dobla (años del llamado populismo económico), en los noventa

³⁰ René Villarreal, *México 2010, de la industrialización tardía a la reestructuración industrial*, Diana, México, 1988, p. 20.

³¹ Louis Emmerig, "Las transformaciones de la economía mundial y el financiamiento del desarrollo en Latinoamérica", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 10, México, 1992, p. 902.

³² *Ibid.*, p. 903.

decae, el aumento en el superávit comercial (no consolidado y reversible) para servir la deuda externa, es consecuencia, principalmente, no de nuevas inversiones y modernización de la planta productiva, sino de la utilización de la capacidad ociosa (ajuste recesivo), de la subvaluación del tipo de cambio y de una reducción de casi la mitad en los costos de la mano de obra. Las inversiones de portafolio completan este complejo escenario.

De esta manera, la tercera revolución tecnológica industrial y la reestructuración económica mundial son fenómenos en marcha que tienen dinámica y efectos propios. Sus efectos apuntan a la globalización, esto es, mercados mundiales y empresas internacionales. Se habla de mercados financieros y bienes que abarcan todo el orbe, incluso se advierte la aparición de un mercado laboral mundial.³³

Sin embargo, cuando se alude a la globalización no se alude a todos los países del orbe. Dicha mundialización se inscribe sólo en los países de la OCDE y el sureste asiático, que son “los que están circulando por la autopista del crecimiento económico”.³⁴

Los países menos desarrollados, México y América Latina, los que circulan por la vía lenta, se encuentran ante una disyuntiva, intentar incorporarse a la vía rápida de la globalización o se marginan en una autocontemplación de frente a sus millones de marginados sin trabajo. El que lleguen a transitar por la autopista de la globalización dependerá de una enorme transformación interna, que por la complejidad de su cometido, sólo al parecer puede ser encabezada por un Estado eficiente y conductor de un auténtico proceso de desarrollo económico y social. Los mecanismos exclusivos del mercado, pese a sus virtualidades potenciales, no parecen suficientes para combinar una transformación productiva con equidad y un respeto mínimo a la naturaleza y sus recursos (desarrollo sustentable).

En la pista de la globalización rápida, sin embargo, no todo es crecimiento y bienestar. Al interior se compete con el conocimiento y los servicios, lo que lleva a redefinir ámbitos económicos entre naciones, creándose zonas geoeconómicas bajo esquemas de integración y asociación comercial y tecnológica.

La Cuenca del Pacífico, formada por más de 40 países, emerge como la región hegemónica mundial, con Estados Unidos y Japón, disputando palmo a palmo el liderazgo tecnoeconómico.

La Unión Europea, bajo un prudente esquema de economía mixta, avanza en su integración y articula instrumentos para enfrentar a Japón y Estados Unidos.

En América, tanto en el norte como en el sur se materializan proyectos regionales de mercados. Canadá, México y Estados Unidos plasman un

³³ Alvin Toffler, *El cambio del poder*, Plaza & Janés, Barcelona, 1990, p. 203.

³⁴ Robert B. Reich, *El trabajo de las naciones*, Vergara, Buenos Aires, 1993, p. 93.

agresivo Tratado de Libre Comercio de América del Norte que amalgama productos, servicios e inversiones. El Mercosur aglutina a Brasil y Argentina, y se erige como un polo de integración de amplia significación. Chile y el Pacto Andino se acercan a México y el mercado del norte, conformando una macrotendencia que busca amortiguar los impactos de una globalización galopante de fin de siglo.

A estas tendencias dialécticas y dinámicas del mundo contemporáneo, se suman las nuevas ramas industriales y de servicios que permean y cruzan los bloques y zonas económicas.

La biotecnología, la microelectrónica e informática, los nuevos materiales, a su vez imponen cambios en la división internacional del trabajo. En efecto, estas nuevas ramas de actividad económica, modifican la inserción de países como México y América Latina. Los recursos naturales y la mano de obra abundante pierden importancia relativa ante la revolución de los conocimientos, los servicios y la propiedad intelectual.

Ante estos dinámicos escenarios, los actores principales —Estados y empresas— deben modificar sus instrumentos y estrategias.³⁵

Los Estados nacionales, como sujetos únicos de las relaciones económicas y comerciales, custodios de los espacios nacionales, enfrentan los desafíos de la globalización y de la integración. Surgen tesis que clausuran los proyectos nacionales y anuncian el fin del Estado bajo ropajes de posmodernidad o de fin de la historia.

En paralelo, los mercados, como espacios de libertad económica, se alzan como los paradigmas que resolverán pacíficamente las contradicciones entre la autopista de la globalización y la vía lenta del mundo en desarrollo.

Sin embargo, al parecer, ni unos ni otros tienen la verdad total. Un Estado promotor eficiente y responsable de los destinos nacionales es insustituible en un mundo cristalizado en unidades regionales más amplias. A su vez mercados competitivos basados en empresas innovadoras y flexibles, son escenarios complementarios indispensables para combinar creatividad, empleo y bienestar individual y colectivo.³⁶

En el contexto descrito, las empresas han emergido como las unidades o células estratégicas del mundo contemporáneo.

En efecto, la empresa transnacional portadora de una historia compleja, es la institución clave de la globalización y de la integración de fin de siglo. Su expansión, iniciada en la década de los cincuenta, asiste a cambios cualitativos evidentes. De una integración vertical que comienza con la propiedad y control de las materias primas hasta las manufacturas finales (in-

³⁵ Alvin Toffler, *La empresa flexible*, Plaza & Janés, Barcelona, 1985, p. 169.

³⁶ Marcos Kaplan, *Revolución tecnológica, Estado y derecho*, t. II, UNAM-Pemex, México, 1943.

tegración vertical), se muda a la captura de actividades y sectores de servicios y finanzas (integración horizontal).

Sin limitaciones o adscripciones a Estados nacionales, adquieren, controlan y se asocian con filiales y empresas que circulan a lo ancho del planeta. La investigación y desarrollo en productos, diseños, procesos y servicios conforma su principal capital, que les permite mediante la propiedad intelectual, capturar países, mercados y regiones. Los acuerdos y alianzas estratégicas conforman redes empresariales que cubren producción, comercialización, financiación y mercadotecnia, que les convierte en gigantes económicos planetarios. Así, estas empresas tienden a definirse en el mercado mundial más en términos de activos estratégicos controlados por ellas que de productos específicos.³⁷

Los servicios como intangibles que participan en la producción de bienes (marcas, patentes, diseños, franquicias, finanzas y crédito, publicidad, mercadotecnia, transporte, etc.), amplían su importancia abarcando regiones y países. Al efecto, señala Louis Emmerij:

La aceleración del cambio tecnológico y la liberación refuerzan todavía más la globalización. La información nueva y las tecnologías de comunicación tienen ahora gran importancia en el funcionamiento de los mercados financieros de todo el mundo, en la gestión de las actividades corporativas mundiales y en la internacionalización de la actividad productiva. Como cada vez son más los países en desarrollo que persiguen la industrialización orientada a la exportación, las empresas saben que no pueden permanecer al margen del cambio tecnológico en la producción y en la comercialización si desean competir interna e internacionalmente. Al mismo tiempo, necesitan amortizar los inmensos costos fijos del desarrollo de nuevas tecnologías y nuevos productos ampliando su participación en los mercados mundiales. En consecuencia, ha aumentado la presión para dar a las ventas una dimensión mundial, por ejemplo, mediante marcas comerciales y campañas de publicidad internacionales. Esto ha reforzado la globalización de los mercados. Del mismo modo, la mayor flexibilidad productiva que otorgan las nuevas tecnologías hace posible que las empresas adapten las características de sus productos a los diferentes mercados regionales y locales.³⁸

En síntesis, las grandes transformaciones de fin de siglo han sido las siguientes:

1. Emergencia de la tercera revolución tecnológica industrial.
2. Redespliegue industrial (fábricas mundiales).
3. Globalización.
4. Integración.

³⁷ Michael Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara, Barcelona, 1991.

³⁸ Louis Emmerij, *op. cit.*, p. 903.

5. Estado nacional.
6. Mercado.
7. Empresas transnacionales.
8. Revolución del conocimiento.
9. Externalización de los servicios.
10. Nuevo comercio internacional.

Impacto en el derecho

El deterioro de la organización en su sistema jurídico, el colapso del constitucionalismo y la superación del equilibrio entre los poderes no son, a pesar de todo, las únicas facetas de erosión de la efectividad y de la autonomía del Estado contemporáneo. Con el fenómeno de la globalización económica surgido de la revolución tecnológica, generado por las crisis petroleras y expuesto por la caída tanto del muro de Berlín como de las dictaduras del Este europeo, surgen otras rupturas institucionales importantes en las estructuras jurídicas y políticas, legadas por el Estado liberal del siglo xix y por el Estado social del siglo xx. Las rupturas más importantes son las siguientes:

1. Globalización de la economía mediante la internacionalidad de los mercados de insumos, consumo y financiación, rompiendo con las fronteras geográficas clásicas y limitando de forma creciente la ejecución de las políticas cambiaria, monetaria y tributaria de los Estados nacionales.
2. Descentralización del aparato estatal descentrando sus obligaciones, haciendo informales sus responsabilidades, privatizando las empresas públicas y haciendo “ilegal” su legislación social.
3. Internacionalización del Estado mediante la introducción de los procesos de integración, formalizados por los bloques regionales y por los tratados de libre comercio, con la consiguiente anulación de los topes de las tarifas, de las reservas de mercado y de los mecanismos para incentivos y subsidios fiscales.
4. Eliminación de la territorialidad y reorganización del espacio de la producción mediante la sustitución de las plantas industriales rígidas y de carácter “fordista”, aparecidas a comienzos del siglo xx, por plantas industriales “flexibles” de carácter “toyotista”. Dicha sustitución está seguida por la merma reglamentaria de la legislación laboral y por la consiguiente “flexibilidad” de las relaciones contractuales.
5. Fragmentación de las actividades productivas en los distintos territorios y continentes, lo cual permite a los conglomerados multinacionales practicar el comercio interempresarial, acatando de manera selectiva las diferentes legislaciones nacionales y concentrando sus inversiones en los países donde éstas le son más favorables.

6. Expansión de un derecho paralelo al de los Estados, de naturaleza mercantil (*lex mercatoria*), como resultado de la proliferación de los foros de negociaciones descentralizadas establecidos por los grandes grupos empresariales.

El denominador común de estas rupturas es, por supuesto, la pérdida de la soberanía y de la autonomía de los Estados nacionales. Por un lado, el Estado ya no puede anhelar más una regulación de la sociedad civil nacional por medio de sus instrumentos jurídicos nacionales, dada la creciente reducción de su poder de intervención, control y dirección. Por otro, el Estado está obligado a compartir su soberanía con otras fuerzas que trascienden el espacio nacional. Por eso los Estados nacionales al promulgar sus leyes están obligados a tomar en cuenta el contexto internacional para saber lo que pueden regular y cuáles de sus normas serán efectivamente respetadas. Las consecuencias de este proceso son paradójicas: al tiempo que se observa un movimiento de internacionalización de los derechos nacionales, también se constata la expansión de normas privadas a nivel infranacional en la medida en que cada organización crea las reglas que necesita y hace jurídicas las áreas que más le interesan y según su conveniencia.³⁹

Transformación de la empresa. Desde la empresa individual hasta la empresa global

Concepto de empresa

La empresa puede conceptualizarse como la unidad de producción o de cambio basada en el capital y que persigue la obtención de beneficios mediante la explotación de la riqueza, de la publicidad, el crédito, la propiedad intelectual, etcétera. Por su parte, la empresa mercantil se caracteriza por:

- a) organización lucrativa de personal (empresario o director, socios industriales o capitalistas, trabajadores, técnicos, etcétera);
- b) capital (dinero, propiedades, bienes de capital, propiedad intelectual),
y
- c) trabajo (actividad organizada, dirección, investigadores, publicidad, etcétera).

³⁹ José Eduardo Faria, "Virtudes y dilemas del constitucionalismo en la economía globalizada", en *Revista Portavoz. Servicios Legales en Latinoamérica y el Caribe*, núm. 46, Bogotá, Colombia, junio de 1996.

La empresa mercantil cuenta con unidad de nombre, permanencia y objeto social definido. La empresa en nuestro derecho mercantil no tiene un reconocimiento expreso en el Código de Comercio, sino que en forma aislada algunas definiciones se refieren a ellas. En efecto, Jorge Barrera Graf señala:

Las normas más amplias y generales están contenidas en la Ley General de Sociedades Mercantiles, al regular la fusión (arts. 224-225); en la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, los artículos 128, 129 y 130, que aunque sólo se refiere a las empresas de navegación, es posible, en mi opinión, aplicar por analogía a cualquier otra empresa mercantil, en el Código de Procedimientos Civiles para el D.F., en relación al embargo de una negociación mercantil o industrial (arts. 555 y 558); y en la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, en cuanto a la enajenación de la empresa fallida, los artículos 204-208. El Código Civil del Distrito Federal prevé el caso de la transmisión de la negociación por muerte del empresario (art. 556) y, finalmente, la Ley de Instituciones de Crédito regula el caso de la llamada hipoteca de empresa (art. 124).⁴⁰

En la actualidad, la empresa es el centro de la globalización económica y no cabe duda que es necesario crear una regulación completa y moderna en nuestro derecho mercantil o empresarial.

Tipología de la empresa

La empresa en el derecho comparado se clasifica en *unipersonal* o individual y *pluripersonal*, compañía o sociedad.

La *empresa individual* o *familiar* se concentra en las llamadas pequeñas o microempresas, que cumplen una significativa tarea en la creación de empleos, en la complementación de insumos a grandes empresas y en el cumplimiento de tareas artesanales y maquilas menores. También su existencia se ha ligado a la economía informal debido a los altos costos financieros y burocráticos que rodean, especialmente en los países en desarrollo, la actividad empresarial (licencias, uso de suelo, registro fiscal, controles sanitarios, ecológicos, laborales, etcétera).⁴¹ En México, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) ha fomentado y estimulado el crecimiento de este tipo de empresas tanto en los centros urbanos como rurales.

La *empresa societaria* o *jurídica* es administrada por uno o más socios y, en términos generales, se regirá por estatutos que contiene el propio contrato social y en los que se establecerá la forma en que operará la misma y los términos y condiciones de su disolución y liquidación.

⁴⁰ Jorge Barrera Graf, *Tema de derecho mercantil*, UNAM, México, 1983, pp. 42-43.

⁴¹ Nafin, *La micro, pequeña y mediana empresa*, México, 1994.

Ahora bien, la legislación mercantil mexicana contiene otras sociedades en las que se pueden llevar a cabo actos de comercio, según se encuentra regulado por la propia Ley General de Sociedades Mercantiles, siendo éstas las siguientes:

- a) sociedad en nombre colectivo;
- b) sociedad en comandita simple;
- c) sociedad de responsabilidad limitada;
- d) sociedad anónima;
- e) sociedad en comandita por acciones, y
- f) sociedad cooperativa.

Estas sociedades contienen características comunes como son las de operar con una denominación o razón social y se constituyen mediante contratos entre las partes que aportan bienes o servicios para un fin común y que constituyen su objeto social. A continuación se describirán los rasgos más comunes de las sociedades.

Sociedad en nombre colectivo. Dicho ente jurídico constituye una excepción a la regla general de la responsabilidad de los socios, ya que a pesar de que existe con una razón social todos los socios responden de manera subsidiaria, ilimitada y solidariamente de las obligaciones que contraiga el nuevo ente jurídico frente a terceros, y cualquier persona extraña que permita figurar su nombre en la razón social quedará también sujeta a dichas responsabilidades.

Sociedad en comandita simple. Al igual que la anterior, en esta especie de sociedad los socios comanditarios responden de manera subsidiaria, ilimitada y solidaria de las obligaciones sociales, no obstante lo cual uno o varios comanditarios están obligados únicamente al pago de sus aportaciones.

Sociedad de responsabilidad limitada. Esta sociedad, como su nombre lo indica, se constituye por socios que están obligados exclusivamente al pago de sus aportaciones, con la limitante de que las partes sociales pueden estar representadas por títulos negociables, sean a la orden o al portador, pues para que la cesión de partes sociales opere o para la admisión de nuevos socios, será necesario cuando menos del consentimiento de los socios que representen la mayoría del capital social.

Sociedad anónima. Esta sociedad, al igual que las anteriores, existe con una denominación social seguida de la abreviatura "S. A.", y la misma puede ser constituida por comparecencia o bien por suscripción pública.

Esta sociedad se constituye por dos o más socios, quienes, estableciendo la forma en que habrán de asociarse y el objeto del ente jurídico de que se trate, comparecerán ante notario público a formalizar tanto su contrato como los estatutos que regularán la operación de dicho ente, en cuyo caso quedará constituida por comparecencia.

El capital social de las sociedades anónimas no podrá ser menor de 50 mil nuevos pesos, debiendo quedar íntegramente suscrito por los socios y exhibido por lo menos el 20% de las acciones cuando deba ser cubierto en numerario y el 100% cuando deba ser exhibido su importe en especie.

Según las nuevas reformas a la Ley General de Sociedades Mercantiles, comentadas con anterioridad, las resoluciones correspondientes a asambleas o bien aquellas resoluciones correspondientes al consejo de administración, pueden adaptarse sin necesidad de constituirse en un cuerpo colegiado, sino mediante autorización escrita de los socios o administradores, según sea el caso, si esto se prevé en los estatutos de la sociedad.

Las resoluciones en las asambleas de accionistas serán tomadas por mayoría de votos de los accionistas presentes, para lo cual será necesario que se encuentre representado por lo menos con la mitad del capital social tratándose de asambleas ordinarias, y de las tres cuartas partes del capital social en el caso de extraordinarias, siendo necesario en estas últimas que las resoluciones se tomen por el voto de las acciones que representen cuando menos la mitad del capital social.

Sociedad en comandita por acciones. Esta clase de persona moral se compone de uno o varios socios comanditarios que responden de las obligaciones de la sociedad de manera subsidiaria, ilimitada y solidaria, así como de uno o varios socios comanditarios que sólo se obligan al pago de sus acciones.

Asimismo, se rige por las reglas de la sociedad anónima, exceptuando que su capital social se dividirá en acciones que no podrán cederse sin el consentimiento de todos los comanditados y del 75% de los comanditarios, y en que puede existir con una razón social que se forma con los nombres de uno o varios socios comanditarios, seguida de las palabras “y compañía” cuando no se incluyan todos los nombres. A la denominación o razón social también se le podrán agregar las abreviaturas “S. en C. por A.”.

Sociedad cooperativa. Estos entes jurídicos no se rigen por la Ley General de Sociedades Mercantiles, sino por la Ley General de Sociedades Cooperativas, la cual dispone que para constituirse deben reunir ciertas condiciones como estar integradas por individuos de la clase trabajadora, funcionar sobre principios de igualdad de derechos y obligaciones de sus miembros, tener un mínimo de diez socios, tener capital variable y duración indefinida, conceder un voto por socio y no perseguir fines de lucro, entre otros.

Estas sociedades funcionan mediante autorización y registro de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, siendo posteriormente inscritas en el Registro Cooperativo Nacional, momento en que surte efectos la autorización, y pueden a su vez adoptar los regímenes de responsabilidad limitada o suplementada de sus socios, esto último se suscita cuando los

socios responden a prorrata por las operaciones sociales previamente determinadas.

Su capital social se integrará con las aportaciones de los socios, así como con los donativos que reciban y con el porcentaje de rendimientos que destinen para su incremento; dichas aportaciones pueden hacerse en efectivo, bienes, trabajo o derechos y estarán representadas por certificados nominativos, indivisibles, de igual valor, por lo que cada socio debe aportar, cuando menos, el valor de un certificado.⁴²

La empresa pública

Este instrumento directo de política económica, ha sido cuestionado por las tendencias neoliberales en boga y sometido a procesos profundos de privatización, tanto en los países centrales como en países en vías de desarrollo.

Pese a ello existen factores que justifican su presencia:

- a) crisis económicas internacionales que afectan a los factores internos y externos (comercio exterior, flujo de inversiones extranjeras);
- b) inconvenientes de una economía exclusivamente dependiente del sistema internacional;
- c) pérdida de confianza en los “mecanismos naturales” y en el juego espontáneo del mercado y de la competencia entre empresas privadas, y
- d) protección de categorías mayoritarias, consumidores y usuarios asalariados, pequeños y medianos empresarios, intelectuales y técnicos.

En los países de la Unión Europea, las empresas públicas estratégicas siguen en manos del Estado, conformando modelos económicos mixtos. En América Latina, obligados por los programas de ajuste, han experimentado procesos de privatización, y en México están en la mira privatizadora: la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, decisión que al materializarse terminaría con el sistema de economía mixta vigente a nivel de la Constitución.⁴³

La empresa y la diversificación de la propiedad

Uno de los cambios importantes en materia de empresa y propiedad es que las tecnoburocracias que dirigen y controlan las empresas contemporáneas no son los propietarios ni accionistas de las mismas.

⁴² Véase trabajo en prensa del Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas, A. C., México, 1994.

⁴³ Marcos Kaplan, *Crisis y futuro de la empresa pública*, UNAM-Pemex, México, 1994.

La profesionalización del llamado *management*, la tecnificación creciente de los negocios, la internacionalización de los mercados, etcétera, determinan que los dueños del capital (acciones) contraten los servicios de altos cuadros para la administración y *management*, los que dotados de una amplia gama de conocimientos toman a su cargo las políticas y planeación estratégica de las empresas.⁴⁴

Otra nota distintiva es que el capital social responde a accionistas de diversos orígenes y nacionalidades. Las personas naturales junto a otras personas morales integradas por mezclas de intereses plurinacionales, estructuran propiedades empresariales de difícil identificación.

A ello se suman los propietarios o titulares de marcas y patentes que con escasa participación accionaria, definen y determinan las políticas y estrategias empresariales y societarias.⁴⁵

De manera adicional, la presencia accionaria minoritaria de sindicatos en el capital social, evidencia rasgos de una especie de capitalismo popular, con que se ha querido democratizar el control y propiedad de las empresas.

Las empresas mixtas, con participación estatal y privada, constituyen otra variable posible de detectar en grandes empresas de perfil internacional, que es fácil encontrar especialmente en empresas comunitarias europeas.

En este contexto, los aspectos más relevantes en ese sentido los encontramos en la mutación permanente que existe en las empresas globales o transnacionales, mismas que, al operar en diversos sistemas legales, buscan maximizar utilidades mediante un manejo planetario de los tributos, tasas de cambios y regulaciones de política comercial.

La asociación internacional de empresas es una práctica que en la era de la globalización adquiere perfiles propios y que se puede presentar en diversas hipótesis:

- a) transferencias de recursos y participación en la estructura de propiedad de las empresas;
- b) transferencia de recursos sin participación en la estructura de propiedad de las empresas;
- c) participación en la estructura de propiedad de las empresas con transparencia de recursos, y
- d) no participación en la estructura de propiedad de las empresas ni transferencia de recursos.⁴⁶

Para el primer caso se trata de una asociación que transfiere recursos o invierte de una empresa al capital social de otra. Por esta transparencia la

⁴⁴ Alvin Toffler y Heidi, *Las guerras del futuro*, Plaza & Janés, Barcelona, p. 335.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ Eduardo White, *Las empresas multinacionales latinoamericanas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, p. 180.

aportadora obtiene acciones o títulos equivalentes, por parte de la empresa receptora.

La hipótesis *b)* puede presentarse vía contrato de préstamo, de licencia o asistencia técnica, que no implican inversión directa.

La hipótesis *c)* se refiere a la creación de una sociedad *holding*, fusión de dos o más sociedades, la forma recíproca de participación entre dos sociedades existentes y el entrecruzamiento de directores, con lo cual se materializa un control sin desplazamiento de recursos.

En la última hipótesis, sin participación accionaria ni transferencia de recursos se pueden establecer cooperaciones empresariales en producción y/o distribución.

Por tanto, en materia de producción, la cooperación puede basarse en una división del trabajo, tanto en el momento en el cual el producto se presta a la distribución de su publicación las empresas publican diferentes componentes de un producto final, y luego cada una procede a su armado, como cuando el producto es homogéneo (*commodity*) y no constituye objeto de competencia (por ejemplo, explotación conjunta de hidrocarburos por la Texaco en Canadá y Estados Unidos).

La característica principal de este tipo de asociación es que no contaminan la propiedad de las empresas y sólo se trata de contratos de amplio espectro. Acuerdos de exclusividad, contratos de elaboración o fabricación, contrato de suministro, subcontratación o maquila, contratos de compraventa en común, y los contratos de asociación en participación, *joint venture* y los complejos contratos *llave en mano* y los populares contratos de *franquicia*.

En síntesis, la diversificación de la propiedad en las empresas transnacionales asume una variedad de formas y tipologías que unida al control de propiedad intelectual y recursos financieros, hace que las legislaciones nacionales enfrenten verdaderos rompecabezas jurídicos para identificar tributos, valores agregados, reglas de origen y pagos impositivos por canon, licencias y demás ingresos con significación fiscal recaudatoria.

Tendencias a la integración político-económica

La sociedad internacional contemporánea presenta una tendencia a la mundialización a través de dos caminos: *a)* el reforzamiento de tendencias globalizadoras a través de empresas y mercados, y *b)* procesos de regionalización económico-política vía la Unión Europea, Asociación de Países del Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y el ALCA o Área de Libre Comercio de las Américas.

En ambos sentidos, la integración político-económica es una estrategia que apunta a una mundialización que tiene en los mercados el referente fundamental.

Sin embargo, esta aspiración de integraciones se presenta en forma asimétrica, debido a que para los países emergentes y periféricos (antes del tercer mundo) los repartos y beneficios no parecen alcanzar a los sectores sociales mayoritarios. La concentración de la riqueza en reducidos segmentos globalizados del mundo actual, y la pobreza y marginación de millones de habitantes ponen en peligro a bloques y regiones económicas.

Los Estados nacionales parecen ser llamados a regular, de nueva cuenta, los intercambios financieros y mercantiles y las tareas de dirección y regulación mediante políticas públicas que urge implementar, pese a los solitarios neoliberales que persisten en destruir economías enteras a través de privatizaciones de sectores económicos básicos (energéticos, salud, educación, investigación y desarrollo).

En América Latina las tendencias integracionistas transitan por dos caminos diversos. El TLCAN de perfil mercantilista y privatista, y el Mercosur con características más publicistas y solidarias. Para el año 2005, el Área de Libre Comercio de las Américas definirá el tipo de integración económica y tal vez la política que se articule en el continente, que tiene en su seno a la primera potencia mundial (EUA).

La globalización como fenómeno de fin de siglo

La globalización es un proceso que se nutre del liberalismo económico, la democracia propietaria estadounidense y la tecnología cibernética que conjuga las categorías tiempo y espacio al servicio de un mercado planetario que propicia el libre flujo de mercancías, capitales y empresas, asignando utilidades y beneficios a agentes económicos privados especialmente.

Una característica central de la globalización económica es la desterritorialización de las empresas y mercados nacionales, las cuales aspiran a reemplazar las regulaciones y lealtades domésticas, por proyectos multilocales y plurinacionales. Los llamados intereses nacionales son diluidos en intereses transnacionales desregulados y privados.

Las crisis financieras recurrentes, evidencias empíricas de la globalización, presuponen una especie de gobierno mundial *de facto* que es gráficamente descrito por Michael Trebilcock textualmente:

El surgimiento del Estado transnacional obliga, en primer lugar a replantearse la vieja categorización de lo público en oposición a lo privado. Sólo a condición de estudiar políticamente el conjunto de estructuras diseñadas para servir los intereses transnacionales de las grandes corporaciones, los bancos y las firmas de inversión, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el GATT-OMC y toda la enredada trama complementaria de instancias "públicas" y "privadas" que operan de consumo y que al hacerlo, asumen las funciones y la estructura virtuales de un supraEstado. Formalmente, la persistencia de los

Estados naciones al nivel macropolítico, institucional, oculta el gobierno invisible, al nivel nacional e internacional, de los complejos corporativos que desempeñan en un nivel mesopolítico el papel de agencias estatales o interestatales. Tal vez no sea exagerado conceder a organismos coordinadores como la Comisión Trilateral o el Grupo de los Siete el rango de Junta Directiva *de facto* de la economía mundial. Con todo, privilegiar una definición empresarial entrañaría confirmar el proceso en la cooperación privada transnacional, neutra y apolítica. Lo que la globalización acarrea es, entonces, un centro de gravedad al cual se dan las principales decisiones económicas y políticas mundiales, dotado de un carácter no democrático, embozado en la esfera privada, dogmático en su pensamiento y acción, sin márgenes para un pluralismo no corporatizado, renuente al debate político profundo y atado a una lógica de la ganancia que le impide la planificación a largo plazo. Empeñado en ostentarse como expresión espontánea del mercado, el Estado transnacional fuerte adopta políticamente la forma de la dictadura privada que decide no sólo la política económica, financiera, industrial o de los medios de comunicación, sino la misma política social y nacional. Ello invita a hablar de un Estado totalitario, dotado de jerarquías verticales al interior de sí mismo y, a decir de Thorstein Veblen, de dinastías empresariales cuya persistencia se mantiene tan incuestionada como la de la nobleza europea bajo el derecho divino de los monarcas. Si aún el propio Adam Smith veía en ellas la semilla del abuso y Thomas Jefferson lamentaba su carácter secreto y maquinador, las corporaciones empresariales han logrado, para funcionar globalmente, el ensamblaje intangible de un Estado absolutista y socialmente irresponsable, cuyo control político y cuyos ingresos rebasan con mucho los de los países llamados periféricos, antes, por supuesto, de la globalización.⁴⁷

Conceptos básicos internacionales

Regionalización

“La inserción de la nueva integración regional de los noventa en un marco más amplio de liberación comercial ha dado a la integración regional un carácter totalmente nuevo de regionalismo abierto.”⁴⁸

“El proceso de desarrollo local y regional se reconoce de modo explícito como un proyecto político y no como el fruto de un esquema de ingeniería de proyectos. Esto se aprecia con claridad en tanto no se presentan los planes formales, sino estrategias hacia el futuro.”⁴⁹

⁴⁷ Michael Trebilcock, *The Regulation of International Trade*, Routledge, Nueva York, 1995.

⁴⁸ Nancy Birdail y Roberto Devlin, “La integración regional y el Banco Interamericano de Desarrollo”, en *Revista Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 7, julio de 1997, p. 570.

⁴⁹ Marcelo Sili, “La gestión empresarial en el desarrollo regional de América Latina”, en *Revista Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 6, p. 462.

“El término integración regional se refiere a un proceso que tiene lugar entre dos o más Estados, en una escala geográficamente limitada y en un plano inferior al de la integración global.”⁵⁰

Internacionalización

“El sistema internacional puede definirse como un tipo de relaciones entre las unidades principales de la política internacional (Estados), caracterizado por el poder absoluto y relativo de dichas unidades y por los objetivos perseguidos por las mismas, objetivos que unas veces son convergentes y otras antagónicos.”⁵¹

Según Ramón Tamames,⁵² el internacionalismo es una “actitud en el pensamiento político, favorable a la búsqueda de lazos solidarios entre los trabajadores del mundo, considerando las fronteras y los llamados intereses nacionales como una muestra de la burguesía, que a nivel internacional tiene sus propias manifestaciones en el imperialismo”, por lo que la internacionalización sería la conclusión del proceso que conlleve a dicho objetivo.

“En épocas recientes, la internacionalización de la producción ha cambiado las condiciones de la competencia. Hoy, las sociedades transnacionales de América, Europa y Japón luchan encarnizadamente en la mayor parte de los mercados de los países, en una competencia oligopolítica de alcance mundial y a medio plazo.”⁵³

“La internacionalización de la industria se ha establecido a partir de las complementariedades entre los factores de la producción de los países desarrollados y los países pobres, ya que se trasladan procesos productivos con tecnologías menores al tercer mundo, aprovechando los bajos salarios y las condiciones favorables para la creación de bienes y servicios más baratos y por tanto más competitivos, mientras que los países ricos pueden continuar desarrollando la carrera por las altas tecnologías, sustento de la competencia intercapitalista.”⁵⁴

⁵⁰ *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, vol. 60., Dirigida por David L. Sills, Aguilar, España, 1974, p. 114.

⁵¹ *Ibid.*, p. 120.

⁵² Ramón Tamames y Santiago Gallego, *Diccionario de Economía y Finanzas*, Alianza Editorial, Madrid, 1994, p. 306.

⁵³ Brunet Ferran, “Concentración económica y política de empresa en la Unión Europea”, en *Revista Comercio Exterior*, vol. 48, núm. 3, p. 184.

⁵⁴ Joseph Grunwald y Kenneth Flam, “La fábrica mundial. El ensamblaje extranjero en el comercio internacional”, cit. por María Cristina Rosas, *Crisis del multilateralismo clásico; política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio*, UNAM-IEE, México, 1995, p. 66.

Integración

“Proceso por el cual se unen dos o más elementos individuales, para formar un todo. En macroeconomía, la tendencia a crear los mercados de gran amplitud, a través de diversidad de mecanismos, y sobre todo, por la vía de las uniones aduaneras y las uniones económicas.”⁵⁵

“El término integración designa un proceso en el que la calidad de las relaciones existentes entre las distintas unidades sociales autónomas [...] cambia de tal modo que llega a reducir la autonomía de todas y cada una de ellas, integrándolas en un conjunto mucho más amplio del que forman parte.”⁵⁶

“Reunión de actividades industriales bajo un control unificado. Puede tomar tres formas distintas: integración horizontal, vertical y diagonal.”⁵⁷

La integración vertical produce un aumento en el número de procesos realizados por una empresa.

La integración horizontal se refiere a la amalgamación de empresas que elaboran un mismo producto.

La integración diagonal indica la existencia de actividades de servicios (auxiliares) que encajan oblicuamente en la principal actividad de una empresa.

Interdependencia

“Situación de las relaciones entre dos o más países, según la cual uno depende de otro —y pretendidamente a la recíproca— a los efectos de su desarrollo económico o de su presencia internacional.”⁵⁸

“Las consecuencias de esta creciente interacción en las relaciones de una interdependencia son un tanto ambivalentes. Por un lado, la interdependencia, una vez que ha sido percibida, ha dado lugar a que surja una oposición, adoptándose medidas para contrarrestarla [...] Por otra parte, no puede en modo alguno afirmarse que una creciente interacción, aun cuando vaya paralelamente a la interdependencia, ha de conducir necesariamente a la integración.”⁵⁹

“El análisis de las interdependencias estructurales de un sistema económico es un tipo de análisis empírico basado en las relaciones existentes entre la producción (*output*) y los elementos particulares del coste (*input*) de los distintos sectores de un sistema productivo nacional, mediante el

⁵⁵ Ramón Tamames y Santiago Gallego, *op. cit.*, p. 304.

⁵⁶ *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, *op. cit.*, p. 114.

⁵⁷ Arthur Seldon, *Diccionario de Economía*, F.G. Pennace, Barcelo, oikos-tau, 1986.

⁵⁸ Ramón Tamames y Santiago Gallego, *op. cit.*, p. 305.

⁵⁹ *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, *op. cit.*, p. 121.

cual es posible estimar lógicamente ‘en condiciones de relativa estabilidad económica’ las necesidades, directas e indirectas de los distintos grupos de bienes y servicios intermedios necesarios para obtener determinados niveles productivos de bienes finales.”⁶⁰

Intercambio

“El intercambio es el acto económico mediante el cual un sujeto económico cede a otros parte de los bienes que están a su disposición recibiendo bienes distintos. Como es obvio, cada sujeto es inducido al intercambio únicamente en la medida en que este acto le resulte económicamente conveniente, es decir, en la medida en que el producto de la operación de intercambio sea, para él, superior al costo de la misma; o sea, cuando la situación que se crea tras el intercambio, referida a la cantidad y calidad de los bienes a su disposición, sea preferible a la que existe antes del intercambio.”⁶¹

Multilateralismo

“El multilateralismo puede ser entendido como una mayor densidad de la cooperación en las organizaciones internacionales”⁶², las cuales en forma sintetizada, consisten en:

“En relación con la conformación de bloques económicos, de comercio y/o mercados comunes, conviene destacar dos situaciones: la primera denota la incapacidad del GATT, y sobre todo de su principal patrocinador, Estados Unidos, para regular el comercio internacional con base en los esquemas del multilateralismo clásico, esto es, de una participación del cada vez mayor número de Estados nacionales. Aquí destaca la pérdida de hegemonía económica de Estados Unidos al tener que hacer frente a la competencia intercapitalista que plantean la Comunidad Europea (actualmente Unión Europea) y Japón. En segundo lugar, hay que señalar que los bloques económicos, como manifestaciones de la competencia intercapitalista, no son monolitos y que existen diferencias sustanciales en su manera de operar.”⁶³

⁶⁰ *Diccionario de Economía Política*, rev. por Higinio Pérez Aguilar. Madrid, 1988, t. II, p. 929.

⁶¹ *Idem*.

⁶² Lidice Rincón Gallardo Pavón, *La globalización y el futuro de la política*, México, 1997, p. 14.

⁶³ Ma. Cristina Rosas, *Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio*, UNAM-IEE, México, 1995, p. 60.

Cooperación

“Se puede decir que la cooperación económica es un concepto distinto al de integración, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. La cooperación económica es el proceso mediante el cual son reducidas las formas de discriminación en el comercio internacional. La integración económica implica la supresión de dichas barreras. Sin embargo, todo proceso de integración económica presupone la existencia de cooperación; a su vez, para que la cooperación económica pueda producirse, se requiere de la coordinación de planes nacionales.”⁶⁴

EL ACELERAMIENTO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA. LA NUEVA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL

La tercera revolución tecnológica industrial constituye una vertiente esencial de este fin de siglo y se plasma en una revolución del conocimiento nunca antes vista.

El Estado contemporáneo, tan criticado por el discurso neoliberal, sin embargo, juega un papel básico en el campo de la ciencia y la tecnología. En efecto, Chatelet y Pisier-Konchner afirman que:

El saber producido por las ciencias de la naturaleza y por las ciencias del hombre y de la sociedad, así como las técnicas de apropiación y de transformación que de ellas resultan, constituyen la guía por la excelencia del buen gobierno y la única que puede permitir la edificación de una sociedad ordenada y feliz. El Estado hace suyas las ciencias progresistas nacidas en el siglo pasado, según las cuales el desarrollo de las ciencias y de las técnicas, llevado a un indefinido aumento cualitativo y cuantitativo de los bienes, es la clave del orden y del bienestar, y si el contacto con este desarrollo provoca a veces desarreglos graves, es una vez más a la tecnología que él recurre para remediarlos.⁶⁵

Así, gobernantes y administradores recurren a la ciencia para convalidarse en el poder y la gran empresa se fundamenta en ella para ganar mercados y desplazar a aquellos agentes que manejan sus negocios sin racionalidad técnica ni administrativa.⁶⁶

Por otra parte, los paradigmas electrónico-informáticos y las biociencias dominan los factores de desarrollo de la globalización.

Como afirma Marcos Kaplan al respecto:

⁶⁴ *Ibid.*, p. 90.

⁶⁵ Citado por Marcos Kaplan, *op. cit.*, p. 96.

⁶⁶ Juan Luis Colaiacovo, *Trading Companies*, Cabicieri Editora, Río de Janeiro, 1986.

A partir y a través de las formas y contenidos de cultura, ciencia y técnica que el Estado a la vez coproduce, incorpora y asimila, y del sistema educacional, el Estado asume funciones y realiza objetivos, como los siguientes:

- a) socialización e interiorización de valores y normas que posibilitan la producción y la reproducción regulares del sistema, sus cambios inherentes y desarrollos;
- b) conservación y transmisión del acervo histórico (tradición, cultura, formas de organización y funcionamiento), como contribución a la cohesión, equilibrio y continuidad de la sociedad;
- c) incorporación de las nuevas generaciones a la sociedad, por la asimilación colectiva de la tradición, del sistema de valores, de la enseñanza de solidaridades (entre individuos y grupos, de éstos con la sociedad y el Estado);
- d) preservación de la cohesión colectiva de los adultos;
- e) preparación de grupos e individuos para papeles económicos, sociales, culturales y políticos;
- f) selección y formación de las élites intelectuales y profesionales que se hacen cargo de la constitución y el funcionamiento de los centros de elaboración, de difusión y de aplicación de los modelos cultural-ideológicos y científico-técnicos predominantes;
- g) provisión a élites dirigentes y grupos dominantes de los elementos necesarios para su control del aparato productivo y del subsistema científico-técnico como requisitos y componentes indispensables para la estructura de poder vigente;
- h) formación del personal especializado para el servicio de las estructuras técnicas existentes;
- i) entrenamiento de los científicos y técnicos asignados a formas superiores de investigación e innovación;
- j) elevación de la masa de población a un determinado nivel técnico, cultural y moral que corresponda a las necesidades de desarrollo del sistema, y
- k) creación y refuerzo del conformismo general, para la legitimidad y consenso respecto al Estado y al sistema social.⁶⁷

Como ya se vio, la ciencia incorpora elementos de la cultura y de las ideologías, las integra, es condicionada y determinada por ellas, pero también desarrolla sus propios elementos cultural-ideológicos, incluso la subcultura específica de los científicos y técnicos, y retroactúa a su vez sobre la cultura y las ideologías.

⁶⁷ Para un tratamiento más amplio en torno a las relaciones cultura-ciencia, véase Marcos Kaplan, *Ciencia, sociedad y desarrollo*, UNAM, México, 1987; también Georges Gurvitch, *Los marcos sociales del conocimiento*, Monte Ávila, Caracas, 1969; A. L. Kroeber y Clyde Cluckhohn, *Culture a critical review of concepts and definitions*, Vintage Books, Nueva York; Víctor Hell, *L'idee de culture*, Presses Universitaires de France, París, 1981; Jackes Ruffie, *De la Biologie a la culture*, Flammarion, París, 1976.

En la era de la globalización⁶⁸ los avances científico-técnicos impactan todos los ámbitos de la vida social y económica.

En materia ambiental y dado el impacto depredatorio de un industrialismo salvaje, han surgido proyectos de futuras construcciones ecológicas, es decir, ciudades que combinan las técnicas de construcción con escaso consumo de recursos, los materiales ambientales favorables, la conservación de la energía, el ahorro e incluso la reducción de tamaño de las zonas ajardinadas y un sentido de comunidad. El mercado de la construcción ecológica de “casas y oficinas” conforma un nuevo campo para las inversiones en países desarrollados y en proceso de desarrollo.⁶⁹

En materia de transportes y bajo los imperativos ecológicos, se asiste a cambios significativos derivados de la nueva tecnología mundial. Los relacionados a tracción eléctrica y la energía solar se perfilan como los indicadores para el ahorro de combustible petrolero.⁷⁰

En cuanto a los medios de comunicación (periódicos, revistas y libros), se avisan cambios espectaculares. La informática prepara periódicos personales basados en la inteligencia artificial, y la televisión de alta definición permitirá que cada ciudadano pueda acceder a un periódico propio, programado según sus inclinaciones y necesidades.⁷¹

En lo que a la tecnología de la información se refiere, los cambios están a la vista: la identificación automática “código de barras en el comercio” se ampliará con la pista magnética, el reconocimiento óptico de caracteres, el etiquetado por radiofrecuencia y el reconocimiento de voz. A ello se suma la tarjeta inteligente que, similar a las tarjetas de crédito, servirá de teléfono personal, con la cual se podrán comprar mercancías, boletos de avión, entradas de cine, controlar inventarios y evaluar estados financieros a distancia, y la red digital de servicios integrados.⁷²

En telecomunicaciones, los videoteléfonos, la teleintimidad y el correo electrónico preparan cambios culturales y sociales impresionantes para las empresas y familias del próximo siglo.

La biotecnología es un aporte que ya comienza a impactar a empresas y familias. Al respecto B. Wahlstrom señala:

Para ponerse al día, los japoneses empezaron con la obtención en gran escala de licencias de técnicas modernas de producción de Europa y Estados Unidos. Las ventas japonesas de productos obtenidos con las técnicas de la biotecnología ascienden ya a más de mil millones de ecus cada año. Mientras las em-

⁶⁸ B. Wahlstrom, *Año 2002. Tendencias en la economía, en la sociedad y en la vida privada*, Ediciones Deusto, Madrid, 1992.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 20.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 44.

⁷¹ *Ibid.*, p. 65.

⁷² *Ibid.*, p. 79.

presas estadounidenses han concentrado casi 80% de sus recursos en los medicamentos y en la agricultura, Japón ha adoptado un enfoque más amplio, intentando adaptar los procesos biotecnológicos a la vida cotidiana. La unión de genes y otras técnicas mejoran los aminoácidos que refuerzan los piensos. Se utilizan crestas de gallo para crear eficaces cremas hidratantes. Las empresas de productos químicos y alimenticios utilizan la fusión de células para mejorar los detergentes, el pan, los vinos y las verduras. Las empresas de electrónica trabajan con ahínco en construir microcircuitos con tejidos vivos.

En este campo hay ejemplos todavía más extravagantes de la pericia japonesa. ¿Qué decir de un inodoro inteligente con un biosensor que realiza continuas comprobaciones de la salud de los miembros del hogar, presentando actualizaciones y boletines médicos en pantalla de una computadora situada detrás del asiento del inodoro? Los inodoros inteligentes están destinados, por supuesto, al grupo siempre creciente de los ancianos, tanto en Japón como en los países occidentales.⁷³

Todos estos cambios tecnológicos afectarán tanto a las empresas como a las familias e individuos.

La automatización, la robótica, los métodos de trabajo, los estilos y partes administrativas, el sentido del tiempo, la producción flexible, la calidad de productos y servicios, el mercadeo, la publicidad directa, la venta por teléfono, la venta por *fax*, los hábitos de consumo, los servicios al cliente, los nuevos productos, la mundialización de las empresas, son sólo indicios del gran cambio que a nivel estatal y empresarial, deparan el auge y despegue de más ciencias y tecnologías galopantes de cara al siglo XXI.

Frente a tan dinámico y complejo panorama internacional, el derecho enfrenta desafíos colosales que sólo una formación e información jurídica moderna puede seguir con fluidez la nueva perspectiva que asumen las relaciones económicas y mercantiles, y consecuentemente jurídicas. Un cambio de fondo se hace urgente en el mundo académico del derecho, pues coincidimos con Marcos Kaplan, quien al respecto señala:

El jurista para el siglo XXI no puede ni debe aceptar el derecho como instrumento de opresión, conformismo, ni evasión. No puede reducirse a la mera exégesis y manipulación de textos, ni a la aplicación de códigos y leyes como algo dado para siempre, realidad rígida e inmutable. Debe huir de la abstracción gratuita, del formalismo, de la jerga, preocuparse por la simplicidad, la racionalidad, el realismo, la respuesta creativa ante conflictos, dilemas, nuevas situaciones y desafíos.⁷⁴

⁷³ *Ibid.*, p. 103.

⁷⁴ Varios autores, *El papel del abogado*, Porrúa, UNAM, México, 1993, p. 111.

LA EMPRESA GLOBAL

Este concepto se relaciona con las fábricas mundiales que se identifican con las conocidas empresas trasnacionales o multinacionales.⁷⁵

Una definición acerca de ellas, se puede obtener de Eduardo White:

En realidad el derecho de las empresas multinacionales es una de las fuentes, probablemente la más prolífera y dinámica del derecho económico internacional, más aún, este último comienza a adquirir su verdadera fisonomía luego de la revolución industrial, cuando los nuevos sistemas de producción en masa y la correspondiente concentración de factores productivos mediante nuevas formas de concentración industrial —las empresas— se proyecta fuera de las fronteras nacionales.⁷⁶

Desde el punto de vista legal, la empresa trasnacional aparece como un conjunto de sociedades funcionando al mismo tiempo en varios países y, por tanto, bajo diferentes leyes y jurisdicciones nacionales, pero unido por un lazo vertical de control entre la “sociedad matriz” y las sociedades filiales, que se expresa por lo general mediante la propiedad del capital accionario. Es decir, la base legal de estas empresas está fraccionada en tantas partes como países en los que se establezcan operaciones (subcontratación, ensambles, etcétera).

Dicha fragmentación, sin embargo, se armoniza con la existencia prácticamente universal del instrumento societario, al que casi todos los ordenamientos jurídicos asignen determinadas características comunes estratégicas; la personalidad jurídica, la limitación de responsabilidad de los socios, la continuidad de su existencia, la transferibilidad de los títulos de propiedad, la separación entre administración y propiedad y el principio según el cual una sociedad puede ser socia de otra, dondequiera se encuentran localizadas.⁷⁷

Con todo, las relaciones de la sociedad matriz con la sociedad filial u otro tipo de sociedad doméstica más autónoma, pueden asumir figuras jurídico-contractuales diversas:

- a) contrato de venta comercial;
- b) contrato de distribución;
- c) contrato de agencia;
- d) establecimiento de una agencia propia;
- e) establecimiento de una filial;
- f) introducción de una sucursal;

⁷⁵ Lester Throw, *La guerra del siglo xxi*, Vergara, Barcelona, 1992.

⁷⁶ Eduardo White, *op. cit.*

⁷⁷ Juan Luis Colaiacovo *et al.*, *Joint Ventures*, Ediciones Machi, Buenos Aires, 1992.

- g) control de préstamo;
- h) contrato de venta y el de licencia de patente (o *know-how*);
- i) contrato de administración o gestión (*management*);
- j) contrato de montaje o instalación de plantas;
- k) contrato de franquicia, y
- l) contrato de maquila (comodato o *shelter*) o *production sharing*.⁷⁸

Para homologar tanta variedad de relaciones y estatutos, los procesos de integración establecen ciertos parámetros comunes que facilitan, garantizan y simplifican la actuación de estas empresas globales. Los directivos societarios de la Unión Económica Europea y los intentos de armonización en la legislación societaria iberoamericana, evidencian estos esfuerzos, a los cuales se les adicionan los principios de trato nacional, nación más favorecida y transparencia, premisas de los nuevos derechos zonales o comunitarios emergentes en este fin del milenio.⁷⁹

A esta perspectiva planetaria y global de estas empresas, se suman cambios productivos internos que no alcanzan todavía a nuestra cultura empresarial y productiva.

Estas transformaciones se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1. *Factores de producción*. Estas empresas más que privilegiar —tierra, capital, trabajo y materias primas—, centran su actividad en el conocimiento, esto es, datos, información, símbolos, cultura, ideología y valores.⁸⁰
2. *Externalización de los servicios*. Los intangibles son vitales para el “justo a tiempo” y descargar al costo productivo, gastos fijos en seguridad, mantenimiento, transportes, mercadotecnia, ventas directas, abastecimiento, publicidad, etcétera.
3. *Trabajo*. La mano de obra se ha transformado; existen más técnicos informáticos y programadores que obreros fabriles no calificados. Aquí de nueva cuenta los intangibles superan a las mercancías.
4. *Innovación*. Nuevos productos y nuevos procesos son la base de la actual competencia en las empresas de la globalización de pista rápida.
5. *Desmasificación*. Las tecnologías flexibles permiten producciones diversificadas y casi personales, de acuerdo con los diversos gustos de los clientes.
6. *Escala*. La producción en escala con concentraciones de masas obreras es reemplazada por unidades livianas que miniaturizan los procesos y

⁷⁸ Instituto Español de Comercio Exterior, *Comercio Exterior*, Madrid, 1993, p. 103.

⁷⁹ Jorge Witker (coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, UNAM, México, 1993, t. 1.

⁸⁰ Alvin Toffler y Heidi, *Las guerras...*, *op. cit.*

líneas de producción. La reducción de personal es una constante en estas grandes empresas globales.

7. *Organización.* La empresa cede sus estructuras burocráticas reorganizadas por una “reingeniería” de gestión que funciona más en torno a los procesos que a los mercados.
8. *Integración de sistemas.* Actuar simultáneamente en escenarios distintos y con consumidores no masificados, exige a estas empresas una gestión compleja con direcciones ágiles y formas de integración sistémicas.
9. *Infraestructura.* Mantener unidos los productos, componentes, procesos, mercadotecnia y entregas oportunas en diversos lugares y países, exige una estructura electrónica de información mediante vía satélite, que enlaza empresas con ordenadores y redes de abastecimiento y clientes. Estas vías electrónicas constituyen la infraestructura esencial de las empresas trasnacionales.
10. *Aceleración.* El tiempo constituye un insumo básico que para estas empresas es la base de la competencia y de los costos financieros de las operaciones.

Estos diez cambios al interior de las empresas globales explican en parte su hegemonía y dominio en los mercados de la globalización de pista rápida.

IV. EL DERECHO ECONÓMICO EN LOS SISTEMAS ECONÓMICOS DEL SIGLO XX	61
Introducción	61
Evolución histórica de los tres sistemas	62
Sistema de economía libre o de mercado	62
Sistema de economía centralmente planificada	63
Sistema de economía mixta	64
De la intervención a la participación del Estado en la actividad económica	66
Formas de intervención	67
Orientación	68
Concentración	69
Planeación	70
El derecho en la economía de mercado libre a las economías mixtas	72
Liberalismo y neoliberalismo	74
La política económica como campo de análisis del derecho económico ..	75
Política cuantitativa, política cualitativa y política de reforma	77
Política cuantitativa	77
Política cualitativa	77
Política de reforma (cambio estructural)	78
Las organizaciones no gubernamentales y su intervención en la vida económica y social	78
Las ONGs en los procesos de descentralización	82

IV. *El derecho económico en los sistemas económicos del siglo XX*

INTRODUCCIÓN

El sistema económico es el conjunto de estructuras, relaciones e instituciones complejas que resuelven la contradicción presente en las sociedades humanas ante las ilimitadas necesidades individuales y colectivas, y los limitados recursos materiales disponibles para satisfacerlas. Esto es el conocido *principio de escasez*.¹

Por otra parte, el sistema jurídico conforma aquel subsistema de control social que dimana del Estado en forma de normas jurídicas, disciplina al cuerpo social con base en una ideología de aceptación.

El principio de escasez, base del sistema económico, históricamente ha sido resuelto en función de tres grandes interrogantes: ¿qué producir?, ¿cómo producir? y ¿para quién producir?

De acuerdo con la respuesta que se decida dar en cada una de las preguntas, la sociedad contemporánea identifica tres sistemas económicos, y por tanto, jurídicos:

1. sistema capitalista liberal (economía de mercado);
2. sistema colectivista socialista (economías centralmente planificadas),
y
3. sistemas mixtos duales (economías formadas por sectores públicos y privados o descentralizados, Estado social de derecho).

El sistema capitalista o liberal resuelve las tres interrogantes así: producir lo que el mercado demande por medio de empresas privadas destinadas a consumidores que tengan poder de compra. En este sistema el Estado y el derecho se limitan a proteger el libre desenvolvimiento del orden económico privado; sus acciones son de garantía, y su técnica de actuación es

¹ Joseph Lagujic, *Los sistemas económicos*, Universitaria, Buenos Aires, 1963.

de política (Estado gendarme), y el subsistema jurídico es individualista y privado.

En cambio, el *sistema colectivo* o *socialista* responde a dichas premisas así: producir para el consumo interno, normal; producir por medio de empresas estatales inscritas en planes económicos quinquenales y destinados a toda la sociedad y a quien garantiza consumos mínimos globales. El Estado aquí suplanta totalmente el mercado, ocupando su lugar el plan imperativo. El derecho se expande en su vertiente orgánica, derecho público, y se limita en su vertiente inorgánica, derecho privado.

El *sistema mixto* o *dual* responde las interrogantes en forma opuesta a los sistemas anteriores. Esto es, produce para el mercado y para la colectividad; acepta simultáneamente a las empresas estatales y privadas, y sus destinatarios son tanto los consumidores reales como los sectores marginados con limitado poder de compra.

El Estado participa en la vida económica, la ordena y su acción es de dirección y regulación, y sus instrumentos son la empresa pública y los planes indicativos.

El derecho, por su parte, se bifurca en dos campos diferenciados. El derecho público y el derecho privado coexisten reconociendo garantías individuales y sociales a los integrantes del cuerpo social.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS TRES SISTEMAS

Sistema de economía libre o de mercado

Este sistema, conocido también como *economía de mercado capitalista*, surgió en el siglo XVIII, consolidándose universalmente en el siglo XIX y principios del siglo XX al calor de la revolución industrial, que tuvo como centro geoeconómico a Inglaterra. Los diez factores que determinan su gestación son:

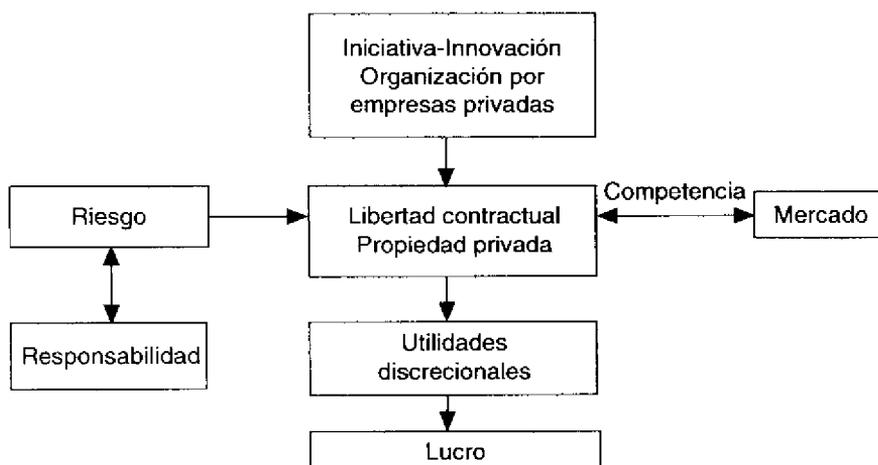
1. Consolidación de los mercados nacionales (Francia e Inglaterra).
2. Apertura de los mercados internacionales.
3. Invenciones tecnológicas productivas.
4. Consolidación de la propiedad privada sobre los medios de producción.
5. División social del trabajo.
6. Desarrollo de las ideas liberales (libertad, igualdad y fraternidad).
7. Desarrollo de instrumentos financieros, monetarios y bancarios y de sociedades mercantiles.
8. Presencia de un Estado abstencionista con limitadas tareas (custodia de fronteras, seguridad interna y regulador externo de los individuos).
9. La economía es una actividad natural autorregulada por el mercado que fija mediante los precios, las retribuciones al capital y al trabajo.

10. La libertad económica es total, tanto a nivel interno como a nivel de los intercambios entre países (división internacional del trabajo).

Este modelo económico tuvo su mayor esplendor en el siglo XIX, experimentando al comienzo del presente siglo diversos desajustes, crisis y desequilibrios que desembocaron en la Primera Guerra Mundial (1914) y en la gran crisis de 1929-1930, fenómenos que atacaron en su esencia los principios y caracteres antes mencionados.

Se presentan de manera esquemática, el funcionamiento de los tres sistemas descritos.

SISTEMA DE ECONOMÍA LIBRE O DE MERCADO CAPITALISTA LIBERAL (LIBERALISMO YA SUPERADO)



Sistema de economía centralmente planificada

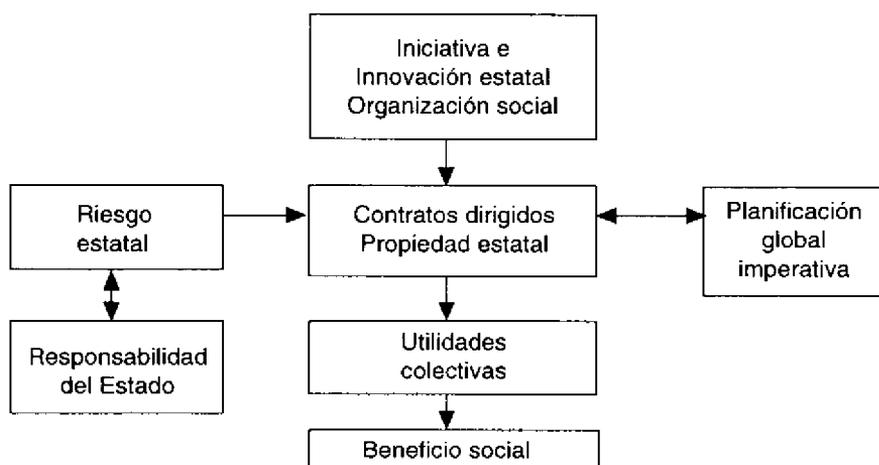
Este sistema tiene como fuente de inspiración la filosofía marxista-leninista que rechaza la propiedad privada sobre los medios de producción y que la reemplaza por la propiedad estatal y colectiva.

Su crítica al capitalismo se orienta a que la tendencia privada en la producción condena a la explotación de los trabajadores en condiciones de vida de subsistencia, debido a que el salario no corresponde al trabajo efectivamente realizado, existiendo una plusvalía o plusvalor en favor de los empresarios, lo que los transforma en explotadores y clase dominante que controla el Estado e impone su derecho, un derecho burgués, al resto de la sociedad. Esto origina una lucha de clases permanente en el capitalismo, la que terminará con la revolución, en la que los trabajadores socializan la

producción, toman el Estado, e imponen un nuevo orden jurídico: el derecho socialista.

El primer país que siguió esas directrices ideológico-políticas fue Rusia en 1917, que posteriormente conformó un bloque de países socialistas; Unión Soviética, Rumanía, Hungría, etcétera, que a fines de los ochenta se desintegran estrepitosamente. Actualmente sólo Cuba, Vietnam, Corea del Norte y la República Popular China siguen las premisas del sistema descrito.

SISTEMA DE ECONOMÍA CENTRALMENTE PLANIFICADA O SISTEMA SOCIALISTA O COLECTIVO



Las características de estos sistemas económicos son:

1. Propiedad social sobre los medios de producción.
2. Planificación autoritaria de toda la economía.
3. Monopolio estatal del comercio exterior.
4. Rígido control de cambios.
5. Desarrollo del derecho público o socialista (derecho de la planificación y derecho económico).
6. Sistema político de partido único (no democrático).
7. Inexistencia de libertad económica (o de empresas).

Sistema de economía mixta

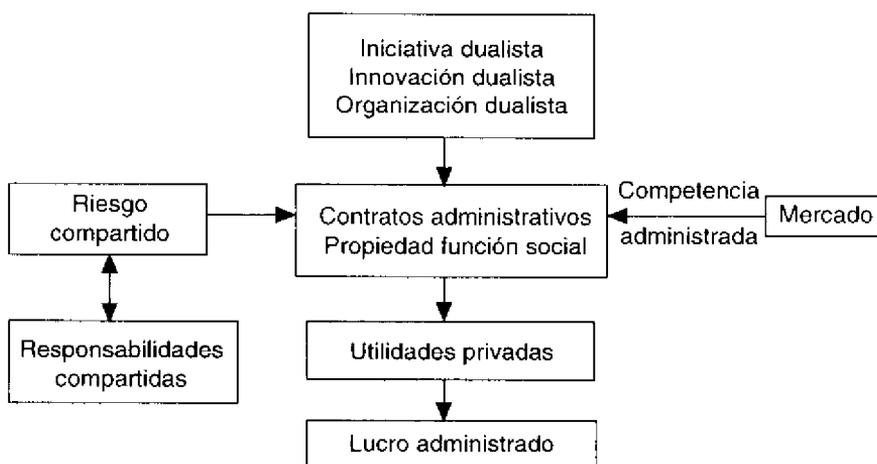
Este sistema recibe diversos nombres: *economía neoliberal*; *economía social de mercado*; *economía de mercado con planificación indicativa*; *economía socialista de mercado*; *socialismo concurrencial*; *economía de*

mercado administrativo y, más jurídicamente, Estado social de derecho,² *capitalismo reglamentado*.

Este modelo económico surge en la década de los treinta como respuesta al colapso de las economías puras de mercado, sustentado en las teorías de John Maynard Keynes y en la experiencia del *Nuevo trato*, política implementada por el presidente Roosevelt de Estados Unidos (1934).

La Unión Europea, Brasil y Venezuela son países representativos de un sistema de economía mixta.

SISTEMA DE ECONOMÍA MIXTA O DUAL (MODELO APLICABLE A MÉXICO)



Sus principales características son:

1. Rectoría del Estado en la dirección del sistema económico.
2. Creación de un sector público estratégico.
3. Existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras.
4. Áreas económicas planificadas o publicitarias.
5. Áreas económicas concurrenciales o privatizadas.
6. Aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado.
7. Liberación parcial del comercio exterior.
8. Protección estatal de sectores atrasados.
9. Servicios públicos en salud, seguridad social, etcétera.
10. Libertad individual empresarial.

² José Roberto Dromi, *Derecho administrativo económico*, Astral, Buenos Aires, 1977.

DE LA INTERVENCIÓN A LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Como vimos anteriormente, el proceso de intervención del Estado en la actividad económica se inicia a principios del siglo xx en las economías liberales; en forma coyuntural y esencialmente supletorio ante fallas temporales de los mecanismos autorregulatorios del mercado.

En este contexto, intervenir supone un acto que interpone su conducta o acción con otro y otros actores, o bien, en sus acciones o ámbitos. Se trata de una interposición connotada de excepcionalidad, por lo menos en el sentido de que se toma parte en algo que pertenece a otro actor.

Se trata, en consecuencia, del Estado, que es centro de poder utilizado o utilizable en favor de quien lo controla o influye, instrumento para intervenir en la economía, para desarrollar los intereses de los grupos o individuos influyentes.

Esta concepción supone una separación entre “lo económico” (objeto de la intervención), y el Estado (objeto de la lucha política). Situación que desaparece cuando el Estado es facultado para actuar (intervenir) en la economía.

Sustentándose en grupos sociales o individuos que luchan para influir a fin de lograr su intervención y protegiendo y estimulando diversos intereses (pluralidad de grupos e intereses), el Estado penetra a la sociedad sectorialmente para que los agentes privados retomen sus funciones naturales en un mercado competitivo libre.

Estas intervenciones especiales y casuísticas parten del principio rector de toda comunidad, puesto que el bienestar económico de una sociedad no es la finalidad esencial del Estado, sino la libertad del individuo.

En resumen, la intervención del Estado en la economía surge como el instrumento temporal por el cual el poder público penetra al sistema económico, para corregir las contradicciones y crisis internas del sistema económico liberal.

La intervención, así definida, utiliza en su primera aparición histórica tres técnicas: *policía*, *fomento* y *servicios públicos*.

La *técnica de policía* consiste en el resguardo externo que el Estado efectúa a los agentes privados de la actividad económica (protección y seguridades jurídicas a la actividad empresarial privada).

La *técnica de fomento* consiste en el establecimiento de apoyos tributarios, financieros y crediticios, a las actividades económicas privadas.

Y finalmente el *servicio público* consiste en la ejecución de actividades o prestación de servicios que por su naturaleza no interesan al sector privado, pues son consustanciales a las funciones del Estado (defensa, administración de justicia, salud y educación). Son las llamadas actividades prioritarias de participación conjunta o mixta del poder público (concesiones, asignaciones) y sector privado (por ejemplo, educación y salud en el derecho económico mexicano).

La intervención episódica y parcial y sus limitadas técnicas no fueron suficientes para restablecer la autorregulación y dar estabilidad al sistema de economía liberal.

Como afirma Arthur Lewis, los defectos del sistema de libre competencia fueron los siguientes:

- a) el mecanismo del mercado no humaniza la relación de los salarios;
- b) la inestabilidad cíclica es imprevisible (México es un ejemplo);
- c) los cambios exteriores (comercio exterior) no pueden quedar integrados a la libertad económica irrestricta (México, por ejemplo);
- d) El desempleo define la demanda interna y por ende decae la actividad industrial, y
- e) los precios no retribuyen equitativamente al capital y a los salarios.³

Para superar estos problemas estructurales el Estado asume un papel participativo y permanente por medio de instrumentos o mecanismos directos que tratan de forzar el sistema económico hacia alguno de los objetivos fijados por el Estado. Es la intervención de orientación o de política económica estricta, también llamada "administración ordenadora"⁴

Este proceso participativo de intervención, generalmente legislativo, no siempre coactivo, sino de coerción indirecta (estímulos), se traduce en programas de ayuda, subvenciones articuladas en la política de fomento, planes de desarrollo, etc., que ponen también en marcha la participación privada en la actividad económica mediante juntas, consejos, empresas mixtas, etcétera.

En efecto, del intervencionismo parcial empírico a la participación estatal de tendencia ordenadora (principio de la política económica) hay un tránsito en cuanto a técnicas, que podemos resumir así:

1. Policía y servicios públicos.
2. Fomento.
3. Proteccionismo monetario y ecológico.
4. Dirección o rectoría económica.
5. Planificación o planeación indicativa o imperativa.

FORMAS DE INTERVENCIÓN

El Estado dirige la política económica mediante los instrumentos directos (política monetaria, fiscal, comercio exterior, empresas públicas) e indirectas (políticas salariales, de empleo, seguridad social, educativa, científica y tecnológica, etcétera).

³ Arthur Lewis, *Las etapas del crecimiento económico*, FCE, México, 1973.

⁴ Alejandro Carrillo y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*, Porrúa, México, 1983.

La intervención directa o intervención participativa de ejecución, por la cual el Estado es un sujeto económico más que actúa y dirige actividades económicas, es una intervención estatal administrativa, pues generalmente se traduce en acciones realizadas por medio de empresas públicas.

Esta intervención puede ser: *por participación en situación de competencia* (en México, por ejemplo, en el sector alimentario), y *por sustitución de actividades económicas privadas que se incorporan al sector público*: petróleo, energía, telecomunicaciones, etcétera.

Esta intervención directa no es casual ni indicativa, sino que de forma sistemática participa (en competencia) o sustituye (en monopolio) a los particulares en el proceso de desarrollo, producción y distribución de bienes y servicios.

En este sentido, la intervención estatal directa requiere de diversos modos de gestión pública que se clasifican en directos (ejecución por el propio Estado), e indirectos (ejecución por terceros bajo la dirección y fiscalización del Estado).

Los modos de gestión pública directa pueden ser, a su vez: *centralizados* (departamento administrativo o delegaciones de secretarías o ministerios) o *descentralizados* (organismos descentralizados, fideicomisos públicos o sociedades anónimas estatales) que cumplen una gestión instrumental generalmente de tipo económico y bajo directriz de la política económica del Estado.⁵

La orientación, la concentración y la planeación son principios de las economías mixtas, que transitoriamente han sido relegadas a cambios de las nuevas economías de mercado, y que a continuación se procederá a analizar.

Orientación

El Estado deja de intervenir para asumir un papel de promotor del crecimiento económico.

Para esta tarea promotora, el Estado crea las condiciones macroeconómicas indispensables para que los agentes privados ocupen un lugar activo y protagónico.

Su tarea orientadora se basa en equilibrar las finanzas públicas, propiciar tasas altas de crecimiento, aumentar los ingresos y generar suficientes empleos.

Los puntos relevantes al respecto, serían:

- a) establecer el equilibrio entre crecimiento económico, mejoría social y preservación del medio ambiente;
- b) capitalizar las actividades industriales;

⁵ José Roberto Dromi, *op. cit.*

- c) alcanzar un desarrollo regional equilibrado geoeconómicamente;
- d) impulsar el aumento del ahorro interno, y
- e) cerrar la brecha de la extrema pobreza y crear alternativas a la informalidad económica de los centros urbanos.⁶

En esta tarea orientadora del Estado compartimos la opinión de Eduardo García Máynez, quien en lo referente a lo jurídico expresa:

Cabe hablar de seguridad, de orientación, certeza del orden, si los destinatarios de un sistema jurídico están en condiciones de adquirir un conocimiento adecuado de las normas en vigor o que les permita orientar su comportamiento de acuerdo con ellas. No se realiza esta exigencia cuando el legislador deja a los funcionarios administrativos un margen de discrecionalidad demasiado grande, de manera que no es posible conjeturar qué decisión adoptarán en cada caso, o cuándo se acumulan demasiadas prescripciones, por lo que nadie sabe a qué atenerse. Falta seguridad de orientación, de la misma forma, cuando los preceptos reguladores de casos de igual especie son modificados con tanta rapidez que los ciudadanos no tienen tiempo para conocerlos bien y, por lo tanto, no pueden determinar la forma precisa que regula y disciplina jurídicamente su conducta.⁷

Concentración

En las economías de mercado, la libre concurrencia o competencia económica es un valor o interés protegido de alta significación. Se busca que los operadores y agentes económicos actúen y promuevan la eficiencia económica y respeten un auténtico proceso competitivo, esto es, un escenario en que los empresarios compitan entre sí mediante costos menores, innovaciones tecnológicas, mejores servicios y lógicamente menores precios para los consumidores.

El tema de la competencia debe abordarse desde una doble perspectiva: una económica que incide en la actividad económica de las empresas en el mercado, y otra jurídica, cuyo contenido normativo proviene de la facultad, aceptada incluso en regímenes liberales, de que el poder público pueda limitar la libre competencia del sector privado, sobre la base de evitar monopolios y concentraciones productivas o de servicios que ataquen al sistema económico y erosionen una auténtica eficiencia empresarial y mercantil.

Bajo una empresa monopólica el precio pagado por los consumidores es mayor y la cantidad es menor que en una situación competitiva o el precio es igual y la calidad de los bienes es inferior.

Como afirma Robert Bork:

⁶ Véase Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, *Política industrial*, México, 1994, p. 24.

⁷ Eduardo García Máynez, *Diálogos jurídicos*, Porrúa, México, 1978, p. 389.

La característica distintiva de una situación de monopolio es que el monopolista ha creado un diferencial entre costo marginal y precio, lo cual significa, que los costos y deseos sociales ya no son iguales. Esto significa que el monopolista ha obtenido ganancias anormales creando un desbalance entre costo y demanda. En ese sentido, el monopolio es ineficiente, propicia mermas al bienestar social, impide el desarrollo máximo de las potencialidades económicas y reduce permanentemente la riqueza social.⁸

En contraste, cuando un mercado es competitivo, los empresarios reciben a cambio del bien o servicio que producen, un monto de ingreso por cada unidad adicional igual al costo adicional (que incluye también la remuneración al empresario) en que incurrieron para producirla, dicho ingreso es asimismo equivalente al precio que los consumidores están dispuestos a pagar por el bien.

En un contexto competitivo, existe un gran número de empresas en la industria produciendo un bien más o menos homogéneo, ninguna de ellas puede elevar el precio, porque los consumidores cambiarían de proveedor; tampoco pueden restringir su oferta, porque sus ingresos disminuyen al mantenerse el precio fijo. De esta manera se alcanza la eficiencia distributiva, porque tanto los productores como los consumidores maximizan su bienestar.

En el derecho económico comparado existe una abundante legislación y experiencia en materia de derecho de la competencia, destaca la legislación estadounidense que deriva de la cláusula de comercio (art. I, secc. 8, cláusula 3 de la Constitución) y se plasma en la *Sherman Act*, sección 2, y la *Clayton Act*, sección 4, de enorme impacto en la legislación internacional.⁹

Por su parte, la Unión Europea en los artículos 85 y 86 del Tratado de Roma, establece una disciplina básica para regular la libre competencia en los países comunitarios.¹⁰

En México también se legisla sobre el derecho de competencia, en un desplegado publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de diciembre de 1992, se dio a conocer la Ley Federal de Competencia, ley de enorme importancia, y que será objeto de un análisis específico en el capítulo VIII de este volumen.

Planeación

Como se dijo en el capítulo I, toda planeación o planificación constituye una intervención deliberada basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y político de un país. Se presenta como una

⁸ Robert H. Bork, *The Antitrust Paradox*, Basic Book, Nueva York, 1978, p. 97.

⁹ Jens Fejo, *Monopoly Law and Market*, Kluwer Law and Taxation Publisher, Boston, 1990, pp. 28 y ss.

¹⁰ Varios autores, *Tratado de derecho comunitario europeo*, Civitas, Madrid, 1986, t. II, p. 330.

técnica sociopolítica que compagina medios, instrumentos, mecanismos, evaluaciones y procesos sociales, por los cuales los actores, estructuras y movimientos buscan alcanzar metas y objetivos dentro de un marco social y democrático. Toda planeación presupone una estrategia de desarrollo que tiene como destinatarios o beneficiarios a determinados grupos o sectores sociales, sin omitir las necesidades generales de interés público.

En una economía de mercado, la planeación se visualiza como una técnica antitética, pues limita y anula la libre decisión de los agentes y sectores privados.¹¹ Sin embargo, sectorialmente se acepta su instrumentación en áreas conflictivas y críticas (suelo urbano, planeación agrícola, derecho ecológico e incluso en materia poblacional y familiar).

En México, la planeación democrática tiene una clara base constitucional (art. 26 de la Constitución), sin embargo, su aplicación es letra muerta frente a la economía de mercado que rige en la década de los noventa.

Con fecha 1 de junio de 1995, el presidente, doctor Ernesto Zedillo, presentó a la nación el Plan Nacional de Desarrollo (PND), de conformidad con el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación. (Véase anexo VI.) Los objetivos del PND son los siguientes:

1. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional.
2. Construir un país de leyes y justicia para todos.
3. Alcanzar un pleno desarrollo democrático.
4. Impulsar un desarrollo social.
5. Crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable.

El PND se inscribe en una economía de mercado en implementación que ignora la rectoría del Estado y que entrega a las fuerzas privadas o del mercado los tres principios básicos de la economía mixta mexicana:

- a) desarrollo económico integral;
- b) el empleo y el salario, y
- c) el gasto social del Estado para enfrentar la marginación y la pobreza.

Como meta cuantitativa, se plantea un crecimiento anual de un 5% del PIB, a partir de la superación de la crisis financiera, y de cubrir las obligaciones derivadas del crédito de emergencia suscrito con el Fondo Monetario Internacional y el gobierno de los Estados Unidos.

Por las limitaciones apuntadas y las obligaciones derivadas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el PND rompe con la filosofía de los planes precedentes que se sustentaban en la Constitución de la Re-

¹¹ Actualmente en México no se aplica el artículo 26 de la Constitución en materia de planeación y se ha suplantado por una política de pactos o acuerdos cupulares de discutible validez jurídica y constitucional.

pública, el papel histórico del Estado, en la actividad económica en representación de la sociedad y en el discurso ideológico de la Revolución mexicana.

Hoy la globalización y la apertura no resisten dichas premisas, por lo que la planeación se vuelve burocrática y regulatoria respecto a las decisiones autónomas que deben tomar los agentes económicos. Por ello, no se señalan en el PND instrumentos, estrategias, responsables y destinatarios, plazos y controles y, mucho menos, mecanismos evaluatorios.

Con todo, los cinco grandes objetivos del plan, integran parte del programa vigente de la carta fundamental, por lo que su eventual cumplimiento debe transformarse en un mandato ineludible para gobernantes y gobernados.

EL DERECHO EN LA ECONOMÍA DE MERCADO LIBRE A LAS ECONOMÍAS MIXTAS

Como se ha afirmado, el derecho responde a los cambios económicos, sociales, científicos, técnicos, culturales y políticos, en espacios y tiempos históricos determinados.

El sistema de economía de mercado asigna al Estado y al derecho una función reguladora que posibilite el libre ejercicio de las libertades económico-mercantiles de los ciudadanos.

Al replegarse el Estado, sus instrumentos de dirección y regulación se simplifican y dejan el espacio a la autonomía de la voluntad y a la libre contratación de empresarios, trabajadores y consumidores.

El derecho deja en parte sus normas orgánicas y jerárquicas “el derecho público se disminuye en sustancia y forma” y las normas se hacen inorgánicas y privadas. Incluso la elaboración de normas recibe el impacto participativo de la sociedad y los destinatarios de normas y reglamentos son “consultados” previamente sobre el futuro contenido de las normas (principio de transparencia que incorpora esta novedosa práctica).

El Estado se subordina al mercado y la política económica se diluye en función de grupos de presión, articulándose alianzas que tienen como objeto más al lucro privado que a los intereses generales de carácter público.

El proceso de reorganización capitalista encabezado por el Estado mexicano, cuyo aliado fundamental es el gran capital privado nacional como sujeto articulador, en asociación estratégica con empresas transnacionales, se inició en la década de los ochenta, implementando el modelo neoliberal que experimentamos en los noventa.¹²

¹² Marcos Kaplan, *Revolución tecnológica, Estado y derecho*, UNAM, México, 1994, t. III.

A ese fenómeno reivindicado por la globalización internacional de nuestros días, se suman los tratados de integración regional que conforman los tres grandes centros de concentración transnacional mundial (Unión Europea, Cuenca del Pacífico y TLCAN) internacionalizando derechos y costumbres que superan los conceptos de Estado nacional y soberanía clásica. Esta tendencia de fin de siglo es descrita por Robert B. Reich en los siguientes términos:

Estamos pasando por una transformación que modificará el sentido de la política y la economía en el siglo venidero.

No existirán productos ni tecnologías nacionales, ni siquiera industrias nacionales. Ya no habrá economías nacionales, al menos tal como concebimos hoy la idea. Lo único que persistirá dentro de las fronteras nacionales será la población que compone un país. Los bienes fundamentales de una nación serán la capacidad y destreza de sus ciudadanos.

La principal misión política de una nación consistirá en manejarse con las fuerzas centrífugas de la economía mundial que romperán las ataduras que mantienen unidos a los ciudadanos, concediendo cada vez más prosperidad a los más capacitados y diestros, mientras los menos competentes quedarán relegados a un más bajo nivel de vida. A medida que las fronteras dejen de tener sentido en términos económicos, aquellos individuos que estén en mejores condiciones de prosperar en el mercado mundial serán inducidos a librarse de las trabas de la adhesión nacional, y al proceder de esta manera se desvincularán de sus colegas menos favorecidos.¹³

En dicho encuadre sociopolítico, al cual México y América Latina no son extraños, el derecho doméstico o interno sufre cambios perceptibles evidentes. El derecho cambia paradigmas como:

- I. Privilegiar más las normas de los tratados internacionales que las vigentes en las propias constituciones políticas.
- II. El derecho nacional es relegado por un derecho regional.
- III. El ciudadano adscrito a su país, debe asimilarse con ciudadanos extranjeros en igualdad de condiciones (trato nacional).
- IV. Las mercancías y los servicios ceden lo nacional a lo regional.
- V. Los mercados se regulan por leyes y reglamentaciones regionales o internacionales (competencia, prácticas desleales, propiedad intelectual, normas, ecología, tributos, moneda, *incoterms*, etcétera).
- VI. Los litigios y controversias que eran competencia casi exclusiva de los tribunales de jurisdicción internas, se resuelven mediante soluciones de conflictos privados. El arbitraje, la conciliación y los sistemas de expertos (páneos) reemplazan a los sistemas judiciales clásicos.

¹³ Robert B. Reich, *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Vergara, Buenos Aires, 1993, p. 13.

cos. La tecnificación y complejidad de nuevas figuras jurídicas (contratos de patentes, marcas, *know-how*, llave en mano, de riesgo, concesiones, *joint venture*, *dumping* y subvenciones, origen y valoración de mercancías, servicios, contratos informáticos, normas bursátiles y financieras, traspaso, informática de fondos, etc.), exigen la resolución de conflictos en forma ágil y expedita, lejos de la ritualidad procesal tradicional.

VII. La revolución de los servicios alcanza a las profesiones jurídicas y el trato nacional a abogados y despachos extranjeros, replantea toda la formación e información de los nuevos abogados que la nueva economía reclama tanto en los países centrales como periféricos.¹⁴

En síntesis, el derecho en la economía internacional de libre mercado, sufre cambios conceptuales profundos que alteran las bases mismas de lo que se conoce como derecho nacional o interno. La revolución del conocimiento y los vertiginosos adelantos técnico-científicos (nuevos materiales, la biotecnología, la informatización de la vida cotidiana y las relaciones multilenguas, etcétera), preparan un nuevo derecho que recién esta generación comienza a vislumbrar.¹⁵

LIBERALISMO Y NEOLIBERALISMO

Las políticas económicas contemporáneas, se afirma, han rescatado los postulados del viejo liberalismo del siglo XVIII y se aprestan a iniciar el nuevo siglo bajo la égida del mercado y el retiro estatal de la vida económica.

En efecto, para los liberales, los individuos existen por sí solos, configurando su cultura y su identidad en una convivencia social, difícil y compleja. La relación entre individuo y convivencia social, se realiza por medio de las normas jurídicas, del estado de derecho. Recordemos que el derecho, en su principio básico, es el fundamento del contrato social realizado entre los individuos para su convivencia armónica. Así se estructuró la filosofía política liberal de Hobbes, Hume, Montesquieu y Rousseau.

Para los liberales, la sociedad civil existe independientemente del mercado y en ella los individuos se desarrollan con todas sus pasiones y virtudes. El mercado es un elemento más de lo social, el cual debe someterse a las leyes derivadas del contrato social que es el derecho. Con ello el liberalismo es una filosofía sobre la libertad del individuo, en donde se presentan las pasiones humanas (amor, envidia, celo, honor, altruismo, etcétera) que en el liberalismo encuentran un espacio de florecimiento.

¹⁴ Héctor Fix Fierro y Sergio López Ayllón, "Libre comercio y globalización del derecho", en *Obra colectiva, El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, UNAM, México, 1993, t. I, p. 23.

¹⁵ Alvin Toffler, *El cambio del poder*, Plaza & Janés, Barcelona, 1990, p. 261.

Los neoliberales en cambio, hacen del mercado el centro de lo social, pero su visión del mercado está sólo restringida a los mercados de los sectores financiero y bursátil, el cual es el eje de toda su concepción y de toda su orientación sociopolítica. En torno a ellos giran los otros mercados de bienes y servicios al que acuden los agentes económicos.

En este sentido, para los neoliberales lo social es una consecuencia del mercado y el mercado un resultado de los mercados de dinero y de capitales (financiero y bursátil). En los mercados los individuos forman lo social y es en esta relación donde lo social y lo cultural son un producto de lo mercantil y lo mercantil tiene como base, según los neoliberales, los mercados bursátiles y financieros.

Según lo anterior, tanto lo económico como lo social se forman independientemente de la acción del Estado, por lo que éste debe ser un complemento que se ajusta a los dictados de las normas mercantiles y financieras. De esta manera, entre menos participe el Estado en la economía, mejor pueden actuar los mercados para configurar lo social, bajo el libre dominio del mercado se llega al *equilibrio general*, en el cual tanto la generación de bienes y servicios, los precios y la distribución de este ingreso entre los agentes privados, se realiza en términos óptimos.

En mérito a lo anterior, el mercado es la fuente de todo lo social y por tanto es el derecho el que debe ajustarse a las leyes del mercado. Se trata entonces del estado de derecho regido por las leyes del mercado.

Para los auténticos liberales, el hombre es el reflejo de todas sus pasiones y virtudes; el punto de partida de todo lo social. En cambio, para los neoliberales la única pasión del hombre que cuenta es el egoísmo, fundamento de la máxima ganancia, siendo una conducta determinada por ella; la interacción entre el hombre y el mercado.

Ya que los neoliberales hacen del mercado el centro forjador de lo social y hacen de los mercados financiero y bursátil el eje organizador de todos los procesos iuseconómicos, no es de extrañar que toda su política y en especial la política económica y el derecho económico, están dirigidos hacia los mercados financiero y bursátil.¹⁶

LA POLÍTICA ECONÓMICA COMO CAMPO DE ANÁLISIS DEL DERECHO ECONÓMICO

La política económica es una rama de la ciencia económica que diseña la aplicación de determinados instrumentos por parte del Estado para conseguir metas o fines públicos o privados.

¹⁶ Juan Castaigts Teillery, "Neoliberalismo. El sector financiero centro de lo socio-económico", en *Excelsior. Sec. Financiera*, 20 de julio de 1996.

Así, el análisis de los problemas básicos que plantea la elaboración de políticas económicas, objetivos, instrumentos, conflictos, opciones y resultados es lo que constituye el objeto de la ciencia de la política económica.

Según su objeto, la política económica es especialmente tributaria de la teoría económica (análisis económico) de las políticas financieras y fiscales, de la estructura económica de la estadística y econometría y por supuesto del derecho económico y de la ciencia política. De esta manera, lo económico, lo jurídico y lo político presentan un grado de interacción recíproca. En efecto, la toma de decisiones en materia económica, la asignación de recursos, la distribución de la renta o la estabilización macroeconómica, convergen en la oportunidad (tiempo adecuado), lo viable constitucional y legal de una medida de política pública o política económica.

La política económica se interesa por problemas como el “poder real”, por los distintos sujetos, grupos e instituciones que intervienen, o pueden intervenir; en la elaboración de las políticas o en la toma de decisiones; las preferencias, reveladas o no, por unos fines y/o instrumentos por parte de los grupos y partidos políticos y, sin agotar la relación, las interrelaciones política-economía a mediano o largo plazo, aspecto que ejemplificamos empíricamente a continuación.

Hace cinco años México exportaba menos de 300 mil vehículos automotores (carros y automóviles) con un valor agregado nacional superior al 22% del costo total de cada unidad (espejos, llantas, tapetes, asientos, manijas, tapones, etc.). Hoy la exportación aumentó a 600 mil unidades, con menos del 3% del valor agregado nacional.

El decreto automotriz que regía en 1993, instrumento de derecho económico, expresaba una opción de política económica que privilegiaba la mano de obra nacional y estimulaba a las medianas empresas mexicanas que, como exportadores indirectos, participaban en el comercio internacional del sector.

En la actualidad, bajo la apertura económica total, más que apoyar al mercado interno (empleo y empresas nacionales) se fomenta la tarea importadora y se apoya a las empresas extranjeras. Ha cambiado la política económica y otros intereses y grupos de presión han influido en las autoridades públicas para optar por una opción más externa que interna.

En este ejemplo se observa analíticamente cómo los artículos 25 y 26 de la Constitución junto al decreto automotriz manifiestan una finalidad de política económica distinta a lo convenido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, decisión también de política pública que por ser posterior a la normativa anterior, priva sin contrapeso mientras el poder público se mantenga articulado a intereses económicos y políticos identificables.

En resumen, se afirma que la política económica es siempre el resultado de una decisión de la autoridad pública; es siempre una acción deliberada de dicha autoridad —aunque se diga que es asignación del mercado— y asume como referencia unos fines y objetivos deseados y para lograrlo utiliza determinados medios o instrumentos constitucionales y legales plasmados en el derecho económico interno o internacional (Constitución, leyes secundarias o tratados internacionales).¹⁷

Así podemos definir la política económica como el proceso mediante el cual el gobierno federal, a la luz de los fines políticos coyunturales, decide sobre la importancia relativa de metas macroeconómicas o cambios institucionales con la intención de alcanzar dichos objetivos.

POLÍTICA CUANTITATIVA, POLÍTICA CUALITATIVA Y POLÍTICA DE REFORMA

Política cuantitativa

Los instrumentos o mecanismos legales vigentes en un orden normativo pueden utilizarse modificando parámetros o niveles que no cambian o alteran el funcionamiento del sistema económico. Por ejemplo, una modificación que hace el banco central o el Banco de México en la tasa de redescuento aplicable al sistema bancario y financiero es una decisión cuantitativa sin mayor trascendencia, una alza que decreta la Secofi en materia de precios de garantía para un producto agrícola y un cambio en la tasa impositiva del impuesto al valor agregado (IVA) que acuerde el Poder Legislativo, son políticas cuantitativas que mantiene sin modificaciones la economía mexicana. Así las políticas cuantitativas no aspiran a modificar ni los fundamentos ni la estructura institucional de la economía. Se orientan a ajustar o tratar de adaptar la economía a los cambios que normalmente se producen en relación al desempleo, inflación, déficit en la balanza de pagos, aumento o disminución del Producto Interno Bruto, etc. Esta política actúa más sobre los instrumentos y medios que sobre los fines o metas de la política económica.¹⁸

Política cualitativa

Se consideran cualitativas a las políticas que se vierten hacia la introducción de cambios estructurales en la economía, aunque sin afectar a los

¹⁷ Juan Cuadrado Roura, *Introducción a la política económica*, McGraw-Hill, Madrid, 1995, p. 23.

¹⁸ *Idem*.

paradigmas de base de un sistema económico-social determinado. Un ejemplo de ello sería la modificación que se ha hecho en México respecto al sistema de pensiones. Del carácter solidario de la Constitución se ha pasado a un carácter mercantil individualista descentralizando las responsabilidades a empresas privadas autorizadas, lejos de los sistemas tradicionales de pensiones estatales.

Esto es, las políticas cualitativas modifican sectores o segmentos de un sistema económico, pero no alteran las bases esenciales, aunque los grupos y clases sociales coexisten en un país determinado. El cambio cualitativo es sectorial, nunca global o estructural.

La política cualitativa finalmente actúa sobre el número (aumentar o disminuir) de los instrumentos en relación con los objetivos, lo que determinará la mayor o menor eficiencia de la autoridad o poder público.

Política de reforma (cambio estructural)¹⁹

El objetivo de este tipo de política es cambiar o modificar totalmente o en parte, los fundamentos mismos del sistema económico de un país.

Por ejemplo la centralización de las decisiones mediante planificación imperativa; el control o la anulación del derecho de propiedad, la nacionalización o privatización total de sectores productivos o de servicios, constituyen ejemplos de este tipo de políticas.

En realidad, estas actuaciones no pueden asimilarse a políticas económicas en sentido riguroso, puesto que todas ellas tienen fuertes implicaciones políticas derivadas de cambios revolucionarios pacíficos o violentos.

Sin embargo, hay situaciones en que la práctica de políticas públicas pueden provocar cambios sustanciales, reformas fundamentales del sistema, sin alteraciones políticas y sociales radicales. Un buen ejemplo de ello es la transformación que ha experimentado la economía mexicana que desde 1982 ha pasado de ser una economía mixta protegida y casi autárquica a una economía de mercado articulada al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, sin haber reformado los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y SU INTERVENCIÓN EN LA VIDA ECONÓMICA Y SOCIAL

La sociedad moderna ha desarrollado el concepto de Estado como un Estado de bienestar, el cual se desarrolló ampliamente después de la Segunda

¹⁹ *Idem.*

Guerra Mundial hasta la década de los ochenta. A partir de esa fecha, y por los constantes cuestionamientos sobre el rol del Estado, y el mismo debilitamiento del Estado social de derecho como consecuencia de la nueva realidad económica en que se vive en la actualidad, se replantea una nueva visión política, social y de estructura económica en que debe desarrollarse el Estado y la sociedad.

Los procesos de integración regionales, como consecuencia de la globalización de la economía en torno a los mercados, plantea la necesidad de que el Estado debe dejar de actuar en la economía como un sujeto más del proceso de producción. Su nueva dimensión consiste en ser eminentemente regulador, en donde los individuos —sector privado— ejecutarán actividades no solamente productivas, sino también las sociales, las culturales, y de desarrollo en general que permitirán enfrentar de forma diferente los problemas que plantea el nuevo milenio. Por ello el papel del Estado consiste en el uso de regulaciones como un instrumento al servicio de las diferentes actividades que se le encomendarán a la sociedad civil organizada a través de todas sus formas, y sólo quedarán en manos del Estado aquellas actividades que por su naturaleza y, en forma excepcional, no puedan ser desarrolladas por el sector privado.²⁰

Como derivado de esta transferencia se promocionan proyectos autogestionarios para resolver problemas de la ciudadanía mediante modalidades hasta entonces desconocidas. De esta manera surgen acciones de promoción de “pequeños proyectos” de desarrollo local y de movimientos sociales.

En esta coyuntura, se multiplican las experiencias organizativas no gubernamentales a nivel local. Posteriormente este tipo de organización sirve para desarrollar acciones de carácter más global en todos los sectores de la sociedad civil, esto es, las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONGS).

En los países en proceso de desarrollo en los que el Estado es casi inexistente, las ONGS locales con el apoyo de las ONGS del Norte, sustituyen y compensan con algunas acciones asistencialistas funciones que le competirían al Estado (salud, vivienda, ambientales, etcétera).

Al igual que al Estado benefactor en los ochenta, en la década de los noventa, a las organizaciones sociales de la sociedad civil (sindicatos, organizaciones campesinas, entre otras) se les cuestiona su modelo organizativo centralista, reivindicativo y en algunos casos dependiente del apoyo estatal o de los partidos políticos. Se abren así más espacios para nuevas formas de acción de las ONGS apoyadas por los siguientes elementos:

²⁰ A. Valverde Claves, “Las organizaciones no gubernamentales ante el nuevo rol del Estado”, en *Revista Parlamentaria. Asamblea Legislativa de Costa Rica*, vol. 4, núm. 2, agosto de 1996, pp. 394 y ss.

- a) existencia de presiones desde abajo (activismo social, creación de sociedades civiles, movimientos de base, asociaciones vecinales y mutuales),
- b) impulsos desde afuera (principalmente la Iglesia católica), las organizaciones voluntarias y las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo,
- c) apoyo desde arriba (algunos gobiernos y líderes políticos, intelectuales y profesionales).

Estos elementos causan una revolución asociativa global al requerir instancias organizativas que puedan responder a sus necesidades. Se fortalecen las ONGs y surgen nuevas organizaciones de base social para satisfacerlas.²¹

Debido a que su accionar legitima su importancia, las ONGs son llamadas el tercer sector, ocupando un espacio cada vez más crítico entre el sector gubernamental y el del ciudadano común. Se les define como un ámbito de la sociedad civil, caracterizado por su diversidad política, social y financiera, así como de fines y principios. Existe por tanto un abanico de organizaciones que pueden incluirse en la definición de “no gubernamental”, algunas de ellas agrupan a muchos miembros de una determinada comunidad o actividad, y otras sólo están conformadas por una selecta junta directiva, cuyo financiamiento está más relacionado con el de una firma consultora que con una organización sin fines de lucro.

Esta variedad de organizaciones también se pueden definir según su condición jurídica (asociación, fundación, instituto, centro de investigación, etc.); temas que le ocupan (cultura, religión, deporte, medio ambiente, combate a la pobreza, desarrollo institucional, promoción de la autogestión, de denuncia, etc.); grupos sociales que las integran (profesionales, pobladores, campesinos, jóvenes, mujeres, ancianos y otros); objetivos que persiguen (promoción social, asistencia a desastres, desarrollo cultural, protección y promoción de sectores sociales, protección al medio ambiente) y actividad que realizan (investigación, capacitación, sensibilización, asistencia).

Sus características básicas son:

1. No son representativas de la sociedad, en el sentido estricto del concepto de representatividad democrática, puesto que muchas son sólo expresión de la voluntad de sus miembros y, por lo general, las decisiones son tomadas por una cúpula representada por la junta directiva.
2. Presentan objetivos puntuales, en la mayoría de los casos enmarcados en la ejecución de uno o varios proyectos.

²¹ *Idem.*

3. Dependen de donaciones para lograr sus fines, existiendo compromisos estrictos con el o los donantes. Son muy pocas las organizaciones con proyectos de autogestión financiera que permitan en menor o mayor medida adquirir independencia económica de la cooperación, sobre todo internacional.
4. Son ejecutivas y relativamente económicas en la ejecución de proyectos, a pesar que existen opiniones encontradas al respecto.
5. Tienen disponibilidad de recursos financieros. Aunque existe una situación de disminución de la cooperación internacional, estos recursos todavía totalizan montos importantes.
6. Están conformadas por profesionales de primera línea, en una amplia gama de especializaciones, por lo que satisfacen los diferentes tipos de demandas de actividad.
7. Sus formas de ejecución son eminentemente tácticas, mediante proyectos de corta duración.
8. Han logrado formar alianzas estratégicas con toda la sociedad, en especial con los sectores gubernamentales, de la cooperación internacional y comunitarios.
9. Son reconocidas como actores de la sociedad civil en algunas instancias, en especial durante la preparación y celebración de cumbres mundiales. Su papel, a veces no oficial, resulta de gran trascendencia, disponiendo de espacios reconocidos por los gobiernos y las organizaciones internacionales de cooperación.

El derecho de las personas a asociarse constituye una actividad natural del hombre. Este derecho ha sido aplicado por la sociedad humana desde sus orígenes más remotos, según queda demostrado en el devenir histórico de la humanidad. La familia constituye la primera forma de asociación, el núcleo primario de organización humana. Lo más cercano a la familia es la comunidad, y a partir de allí, las estrategias y mecanismos de organización asumen innumerables formas y perfiles.

En México, el derecho a asociarse libremente es una libertad pública consagrada en el capítulo IV de la Constitución política: “Derechos y garantías individuales”. El artículo 25 de la Carta Magna señala textualmente: “los habitantes de la República tienen derecho de asociarse para fines lícitos [...]”

Con el establecimiento de este principio constitucional, el derecho a asociarse se positiviza como un derecho público subjetivo. Este principio constitucional se interpreta como el derecho de asociación en sentido amplio, que abarca desde las sociedades mercantiles hasta las colegiaturas, atravesando un vasto número de organizaciones sin fines de lucro, como fundaciones, asociaciones deportivas, asociaciones de desarrollo comunal, asociaciones de bienestar social, sindicatos, cooperativas, entre otras. Todas estas manifestaciones en sentido estricto, se regulan por medio de una

legislación específica, y deben registrarse en la Secretaría de Gobernación para operar legalmente en México.

El beneficio más importante que obtiene un país al promover y fortalecer las ONGs para convertirlas en actores coadyuvantes del desarrollo en conjunto con otros grupos de la sociedad civil organizada, es el fortalecimiento de la democracia.

Sobre este punto, el PNUD señala:²² “[...] una cosa es que la gente pueda elegir a sus representantes y otra cosa es que pueda reconocer e influir en las políticas que los representantes aplican una vez elegidos”.

La democracia entendida en su real concepción, no se satisface con tomar en cuenta a los ciudadanos en la elección de sus gobernantes. La verdadera democracia debe ser ejercida todos los días, y para ello, México al igual que el resto de las naciones, debe abrir espacios de diálogo que permitan a la población participar activamente en las decisiones que afectan su propio destino. Desde este punto de vista es necesario, por no decir imprescindible, que las instituciones públicas vayan paulatinamente otorgando mayores responsabilidades a la sociedad civil organizada, y a la vez ir descentralizando sus servicios mediante la creación y el fortalecimiento de instancias en el nivel local. Lógicamente, esto no es posible sin reformar las estructuras de poder existentes.

Las ONGs en los procesos de descentralización

El Informe de Desarrollo Humano 1993, textualmente dice: “La descentralización de la gobernación —hacer que pase de las capitales a las regiones, las ciudades y las aldeas— puede constituir una de las mejores formas de promover la participación y la eficiencia.”

Es un hecho comprobado que los proyectos gubernamentales resultan más exitosos si nacen de una necesidad sentida de las comunidades y si éstas participan activamente en su concepción, planeamiento y ejecución. Las instituciones descentralizadas y las ONGs presentes en el nivel local están más cerca de las familias, conocen mejor su dinámica, sus intereses y por tanto, son más sensibles a sus necesidades. Así, logran motivar una mayor participación de los lugareños y una mayor identificación de éstos con las actividades que se llevan a cabo. Cuando los vecinos se integran en la toma de decisiones y participan en la ejecución de los proyectos desde su inicio, aportan insumos adicionales como son la mano de obra gratuita o barata, junto con los materiales disponibles en la zona, hacen un uso más eficiente de los recursos recibidos del gobierno y lo que es más importante, se comprometen con la continuidad y el mantenimiento del proyecto.

²² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

En México, al igual que en muchas otras naciones, las ONGS han probado ser especialmente exitosas como coadyuvantes del gobierno en los procesos de generación del empleo y fortalecimiento del sector informal. En esta área, promueven el desarrollo de empresas familiares, microempresas y empresas asociativas mediante el otorgamiento de crédito oportuno, a bajas tasas de interés y con condiciones muy favorables comparadas con las que ofrecen las entidades bancarias tradicionales. Trabajan tanto en el área urbana como en la rural y, en la mayoría de los casos ofrecen además otros servicios como asesoría técnica en la formulación e implementación de proyectos; capacitación en áreas como administración, contabilidad, organización y producción; así como seguimiento y asesoría permanentes al microempresario.

En virtud de que la experiencia ha demostrado que la micro y pequeña empresa tienen su mayor debilidad en el mercadeo y venta de sus productos, en los últimos años muchas ONGS que trabajan en programas de generación del empleo, han decidido brindarles apoyo también en esta área, sirviendo como canalizadores y facilitadores de los bienes y servicios producidos por sus clientes. De esta forma, algunas han logrado que ciertos artesanos y pequeños industriales encuentren espacio incluso en el mercado internacional, logrando que éstas exporten sus productos a otros países. En México tenemos ya algunos casos como éste, especialmente en la rama de artesanías finas, productos de cuero, así como cierto tipo de plantas ornamentales y otros.

V. ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO ..	85
Introducción	85
Fundamentación constitucional del derecho económico en México	85
Facultades del Congreso de la Unión en materia económica	88
Facultades del Ejecutivo en materia económica	90
Facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia económica	93

V. Organización económica del Estado mexicano

INTRODUCCIÓN

Como se ha explicado anteriormente, el Estado mexicano contemporáneo es consecuencia de la primera revolución social de América Latina y, por tanto, su perfil y orientación, plasmados en la carta fundamental, apuntan a conformar una sociedad democrática no sólo en lo político sino también en lo social, como lo expresa el artículo 3o. de la Constitución. Se trata de un cuadro institucional en que al Estado corresponde planificar el orden económico general y las órdenes parciales, por tanto, garantizar la capacidad de competencia en los mercados (art. 28 constitucional) para que funcione como mecanismo de control de los monopolios y oligopolios, esto es, evitando o reduciendo la concentración de poder en los mercados, ordenando, completando y fomentando la competencia.

Sin embargo, dichos postulados han sido sometidos a las exigencias de una globalización mundial, que está orientada hacia una economía de mercado, de discutible eficacia y abierta a los factores financieros y comerciales internacionales.

Asistimos, en consecuencia, a una dualidad jurídica, debido a que la carta fundamental ratifica una línea nacional o “hacia adentro” y la política actual se articula a un modelo global “hacia afuera”.

FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO ECONÓMICO EN MÉXICO

El derecho económico como un derecho de síntesis y por su carácter instrumental encuentra su matriz conceptual en la carta fundamental.

En el orden interno nacional, tres principios inspiran la normativa económica. La rectoría económica del Estado (arts. 25-27), la economía mixta (arts. 5o., 11, 16, 25 y 28) y la planeación democrática (art. 26).¹

¹ Jorge Witker, *Derecho económico*, UNAM, México, 1989, p. 46.

Estos principios fueron explicitados en las reformas constitucionales de 1983, en materia económica, pese a que implícitamente estaban en la carta original de Querétaro.²

Como afirma Sergio García Ramírez al respecto:

En el caso de la Constitución mexicana se han presentado, precursoramente para los textos de su naturaleza, todas estas modificaciones, sea de un golpe en el mismo de 1917, sea a través de numerosas enmiendas sucesivas.

Para fines de sistematización del derecho constitucional económico sería posible adoptar el mismo esquema bajo el que se estudian, comúnmente, las leyes fundamentales, esto es, hablar de una parte dogmática y de otra orgánica, sin perder de vista, es claro, que en este punto han sobrevenido diversos fenómenos y aparecido numerosas reflexiones correctivas: la vieja porción dogmática ya no incorpora sólo derechos de la persona frente al Estado, sino además deberes crecientes de éste —además del tradicional de abstenerse o reducirse, en ciertas materias— ante la persona, y garantías de carácter social que se atribuyen al individuo o al grupo en el encuentro con otros grupos e individuos y con el poder público, nuevas versiones sobre lo que haya de entenderse por separación de poderes o por diversidad de funciones; y constante reacomodo de normas entre ambos hemisferios del mundo constitucional, que llevan cuestiones de organización y funcionamiento a la parte llamada dogmática, y otras de garantía individual y social a la conocida como orgánica.³

En síntesis, el marco constitucional del derecho económico sería el siguiente:

- a) establece normas constitucionales sobre el derecho de propiedad;
- b) ratifica la rectoría económica del Estado;
- c) establece una economía mixta, y
- d) diseña un sistema de planeación democrática.

Estos principios organizan el funcionamiento formal de la economía mixta que se materializa en los siguientes principios:

1. estatuye un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público;
2. establece un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes (artículo 27).

² Alfonso Noriega Cantú, "La Reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el Estado social de derecho", en Varios autores, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1983, p. 95.

³ Sergio García Ramírez, *Derecho social económico y la empresa pública en México*, INAP, México, 1982, p. 58.

3. instauro un control directo —y hasta exclusivo y no concesionable— del poder público sobre ciertas actividades o cometidos; áreas estratégicas (arts. 27-28);
4. garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio por el interés público (arts. 5o.-11);
5. define la rectoría del Estado en el sistema económico para alcanzar un desarrollo integral (art. 25);
6. convoca a las tareas del desarrollo a los sectores público, social y privado tipificando a nivel constitucional el esquema de economía mixta (art. 25, párr. tercero);
7. faculta al Estado para planificar democráticamente el desarrollo económico y social (art. 26);
8. postula una economía de mercado competitivo que rechaza los monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y acaparamientos de artículos de consumo necesario y otras prácticas desleales atentatorias a la libre concurrencia (art. 28);
9. acepta, con carácter excepcional, los monopolios estatales en áreas estratégicas;
10. finalmente, atribuye al poder público, por medio de sus diversos órganos, una serie de facultades para intervenir en la economía con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad, regulando: “el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación” (art. 27, párr. tercero).

Para la instrumentación del modelo económico descrito, la carta fundamental distribuye las competencias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, señalando que el Ejecutivo a través de su titular es el que tiene la mayor presencia en la orientación y ejecución de las normas de derecho económico establecidas a nivel constitucional.

Las facultades y obligaciones del presidente se establecen en el artículo 89; los artículos del 90 al 93 diseñan a la administración pública y establecen las obligaciones de los secretarios del despacho que colaboran con el titular del Ejecutivo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública establece las siguientes secretarías de Estado: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Comercio y Fomento Industrial; Desarrollo Social; Salud; Comunicaciones y Transportes; Educación; del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Reforma Agraria; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Energía; Contraloría General de la Federación y Desarrollo Administrativo; Marina; Turismo y Defensa (*Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1994).

Sin embargo, el Poder Legislativo juega un papel básico en la aprobación de los cuerpos normativos que dan contenido a los preceptos constitucionales comentados.

FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA ECONÓMICA

El artículo 73 de la carta fundamental establece las facultades del Congreso de la Unión, entre las cuales destacan las de contenido económico.

Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero las sistematizan de la siguiente manera:⁴

Las facultades otorgadas al Poder Legislativo federal pueden clasificarse en tres grupos:

- a) Las que pertenecen al Congreso de la Unión y que ejercen ambas cámaras en forma separada y sucesiva. Son las consignadas en este artículo;
- b) Las que son exclusivas y propias de la Cámara de Diputados (art. 74) o de la de Senadores (art. 76). En este caso las funciones las ejercen cada una, en forma totalmente independiente de la otra, y
- c) Las que, siendo iguales para ambas cámaras, ejercen cada una por separado, sin intervención de la otra (art. 77).

Las 30 fracciones de este artículo otorgan al Congreso la facultad de legislar en todas aquellas materias consideradas de interés primordial para la existencia de la República y para el cumplimiento de los ideales políticos y económicos perseguidos por la Revolución mexicana.

Las facultades expresas de que tratan las 29 primeras fracciones, más las consignadas en las XXIX-B, C, D, E, F, G y H, se pueden clasificar en:

1. *Facultades en materia de división territorial.* Son las que establecen las fracciones I, III, IV y V: admitir nuevos estados a la Unión; formar nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes; arreglar conflictos de límites entre los estados, cuando no tengan carácter de contienda judicial, pues de lo contrario corresponde resolver el conflicto a la Suprema Corte, y cambiar de residencia a los supremos poderes de la federación, en cuyo caso surgiría, por mandato constitucional, el estado del Valle de México en el lugar que hoy ocupa el Distrito Federal.
2. *Facultades en relación con el Distrito Federal.* La fracción VI faculta al Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

⁴ Emilio Rabasa y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Porrúa, México, 1993, pp. 112 y ss.

y legislar en todo lo concerniente a la ciudad de México que no se encuentre expresamente reservado a la Asamblea de Representantes. De esta manera, la reforma de octubre de 1993 ha cambiado sustancialmente el contenido de esa fracción que anteriormente confería una competencia legislativa muy amplia al órgano federal (Congreso de la Unión) y sólo una atribución reglamentaria al local (Asamblea de Representantes), además de regular todo lo referente al ejercicio del gobierno del Distrito Federal, que, con la citada reforma, ahora se ubica en el artículo 122 de la Constitución.

3. *Facultades en materia hacendaria.* Es función legislativa la expedición de la Ley de Ingresos. La vida misma del Estado requiere que su administración realice gastos, pero las autoridades no pueden disponer libremente del dinero que recauden, sino que deben hacerlo de acuerdo con el presupuesto de egresos (gastos) que anualmente aprueba la Cámara de Diputados.

Cuando gastos públicos excepcionales no puedan ser cubiertos con los ingresos ordinarios, el Congreso puede dar las bases al Ejecutivo para la celebración de empréstitos, y posteriormente aprobarlos. Empréstitos son los préstamos hechos al Estado y que aumentan su deuda pública (frac. VIII).

Debe también legislar en todo lo relativo a la moneda (frac. XVIII), por ejemplo: determinar cuál es la unidad monetaria mexicana, sus múltiplos y submúltiplos, fijar el carácter obligatorio de su circulación, etcétera.

4. *Facultades respecto al comercio entre los estados.* La fracción IX del artículo 73 está relacionada con los artículos 117 —fracs. IV, V, VI y VII— y 131. Autoriza al Congreso para impedir que entre los estados que integran la Federación mexicana se establezcan restricciones en cuanto al comercio, esto es, para evitar todo aquello que dificulte el libre tránsito de mercancías. Lo contrario, es decir, la aceptación de impuestos alcabulatorios entre los estados de la Unión, conduciría a restringir el tráfico comercial, por tanto, a propiciar una economía cerrada entre las entidades federativas, en perjuicio de su propia existencia y de la vida nacional.
5. *Facultades respecto a materias que por su importancia deben estar consignadas en leyes federales.* La Constitución, en su artículo 73 en las fracciones X, XVI, XVII, XIX, XX, XXI, XXII y XXV, precisa las materias que, declaradas federales, corresponde reglamentar al Congreso de la Unión.

Así, por ejemplo, la fracción X faculta al Congreso a expedir leyes sobre hidrocarburos, minería —recursos no renovables—, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, y energías eléctrica y nuclear, banco único de

emisión —Banco de México—, trabajo y otros asuntos de especial importancia para el desarrollo económico del país.

6. *Facultades en materia económica.* Con las reformas a los artículos 25, 26 y 28 se creó una nueva base económica que tuvo su necesaria complementación legislativa al adicionar este precepto con las fracciones XXIX-D, E y F, según decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982 y 3 de febrero de 1983.

Cuando el desarrollo nacional aspira también a ser “nacionalista”, procurará que el capital, el trabajo, la técnica y la ciencia sean generados y producidos, en el máximo grado, por sus propios nacionales. Sin embargo, en los países en vías de desarrollo se requiere, hasta cierto grado, de la inversión, técnica y conocimientos extranjeros. Admitirlos racional y prudentemente, evitando que la dependencia del exterior sea menor cada día, será materia que las leyes habrán de prever.

En virtud de las reformas relativas a la nueva organización del Banco de México, la fracción X del artículo 73 fue cambiada al sustituir la facultad del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo a “servicios de banca y crédito” por la de “intermediación y servicios financieros”. Esta modificación es técnicamente más correcta, clara y amplia, pues al referirse al sistema financiero en general, no solamente implica al sistema bancario, sino a las actividades financieras en general.⁵

FACULTADES DEL EJECUTIVO EN MATERIA ECONÓMICA

En el actual escenario internacional, la mayoría de los países han buscado redefinir el papel del Estado en la promoción y regulación de la actividad económica, toda vez que los mecanismos tradicionales de intervención estatal han dejado de ser funcionales, debiendo disminuir, en consecuencia, la intervención estatal.

En este sentido, las atribuciones o facultades del Ejecutivo federal, deben estar acorde con las exigencias que impone la creciente actividad de integración mundial. Y en el ámbito jurídico deben estar fundamentadas en la Constitución.

Desde el punto de vista legal, el presidente de la República tiene facultades acotadas por la Constitución y por las leyes. Está obligado a cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República y las leyes que de ella emanan [...] ⁶

⁵ *Idem.*

⁶ Miguel de la Madrid Hurtado, *El ejercicio de las facultades presupuestales*, Porrúa, México, 1998, p. 45.

El artículo 89 constitucional señala de modo genérico las atribuciones del Ejecutivo federal, siendo de contenido económico las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Por lo que se refiere a la promulgación, pero fundamentalmente a la ejecución de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, podemos considerarlo como la principal fuente de atribuciones en materia económica del Ejecutivo federal, toda vez que el Congreso (art. 73 const.) está facultado para expedir las leyes necesarias con el objeto de:

1. Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (frac. VII).
2. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29 (frac. VIII).
3. Para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones (frac. IX).
4. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas (frac. XVIII).
5. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor (frac. XXIV).
6. Para establecer contribuciones sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y contribuciones especiales (frac. XXIX).
7. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (frac. XXIX-D).
8. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios (frac. XXIX-E).

El abasto que menciona esta fracción tiene relevancia en el progreso económico de un estado democrático, ya que constituye el suministro de alimentos a precios accesibles, sobre todo a las clases populares.⁷

9. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (frac. XXIX-F).

El artículo 89 de la Constitución otorga al presidente de la República las siguientes facultades:

1. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de dicha política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (frac. X).
2. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación (frac. XIII).
3. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución (frac. XX).

Esta última disposición da la pauta para analizar toda la Constitución, sin embargo, es muy importante tomar en cuenta que muchas de las disposiciones constitucionales tienen consecuencias de tipo económico, sin embargo, las disposiciones que analizaremos serán aquellas que tanto por sus consecuencias como por su naturaleza misma, sean de tipo económico. Los principales artículos son:

Artículo 25. Establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, señalando la intervención del sector público, social y privado, correspondiendo de manera exclusiva al sector público el desarrollo en las áreas estratégicas señaladas por el artículo 28, lo cual resulta de trascendencia debido a que regula la intervención del Ejecutivo federal en los diversos sectores económicos, según la actividad de que se trate.

Artículo 26. Señala la obligación del Estado de organizar la planeación democrática del desarrollo nacional mediante la elaboración de los planes y programas de desarrollo, los cuales se realizan a nivel federal, estatal y regional, debiendo estos últimos apearse al contenido del primero. La trascendencia de dichos planes es que definen la política a seguirse durante el sexenio, y en consecuencia dan la guía para la actuación de la Administración Pública.

⁷ Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *op. cit.*, p. 237.

Estos dos artículos son fundamentales en materia económica, por lo referente a la función del Ejecutivo, no obstante el hacer mención al Estado como ente global y abstracto, el encargado de llevar a cabo las acciones tendientes a dar cumplimiento a las disposiciones ahí señaladas es el Ejecutivo federal, según señala el mismo artículo 26.

Artículo 27. Este artículo es uno de los de mayor contenido económico, pues señala las modalidades, características y restricciones del derecho de propiedad. La facultad del Ejecutivo federal en esta materia, se observa fundamentalmente en lo relativo a la "expropiación".

Artículo 28. Prohíbe los monopolios, prácticas monopólicas, estancos y exenciones de impuestos (entre otros). Las atribuciones en materia económica del Ejecutivo federal, derivadas de este precepto, hallan su fundamento en las diversas leyes reglamentarias de este artículo (las cuales por supuesto son federales), siendo la principal la Ley Federal de Competencia Económica.

Artículo 31. Señala la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público y de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Aquí la intervención del Ejecutivo se da en cuanto al ejercicio del gasto público.

Artículo 131. Establece que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de los productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, *la economía del país*, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Esta facultad es muy importante, pues es el fundamento de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de comercio exterior, con el objeto de regular la economía del país, como dicho artículo lo señala.

FACULTADES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA ECONÓMICA

Las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en materia económica, las encontramos en dos fuentes legales. La Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación, 2 de febrero de 1988) y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 26 de julio de 1994).

Ley Orgánica de la Asamblea. Según el artículo 7o. la Asamblea tiene facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las siguientes materias:

- I. Educación;
- II. Salud y asistencia social;
- III. Abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros;
- IV. Establecimientos mercantiles;

- V. Comercio,
- VI. Uso del suelo;
- VII. Regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda;
- VIII. Preservación del medio ambiente y protección ecológica;
- IX. Explotación de minas de arenas y materiales pétreos;
- X. Construcciones y edificaciones;
- XI. Agua y drenaje;
- XII. Tratamiento de aguas;
- XIII. Fomento económico y protección al empleo;
- XIV. Desarrollo agropecuario;
- XV. Turismo y servicios de alojamiento, y
- XVI. Trabajo no asalariado y previsión social.

Conviene señalar que en materia de fomento económico y protección al empleo, la Asamblea estimula la exportación de empresas radicadas en el Distrito Federal, participando en un consejo nacional de exportación específico, con especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas.

El artículo 17 otorga las facultades a la Asamblea para elaborar su propio proyecto de presupuesto anual de gastos y lo remitirá al Ejecutivo federal para su incorporación al proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal.

Esta ley deberá prontamente ser reformada para adaptarse al nuevo estatuto que comentamos a continuación:

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Se trata de un cuerpo normativo que materializa la reforma constitucional referida al nuevo Estatuto del Distrito Federal, comprende 146 artículos y siete títulos. (Véase anexo I.)

El artículo 42 establece las siguientes facultades en materia económica:

Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

- I. Expedir su Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, que será enviada al jefe de Gobierno del Distrito Federal, para el solo efecto de que ordene su publicación;
- II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

Dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas;

- III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;
- IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;
- V. Formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión;
- VI. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
- VII. Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consistente con la autonomía presupuestal que las anteriores normas otorgan al nuevo ámbito jurídico del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes aprobó un Código Financiero del Distrito Federal que se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, para entrar en vigor el 1o. de enero de 1995.

Este código está contenido en seis libros que son:

Libro primero: De los ingresos.

Libro segundo: De los servicios de tesorería.

Libro tercero: De la programación y el presupuesto de egresos.

Libro cuarto: Del sistema de contabilidad gubernamental.

Libro quinto: De las infracciones y sanciones, responsabilidades resarcitorias y delitos en materia de hacienda pública.

Libro sexto: De los procedimientos administrativos.

Lo anterior atiende a la reforma constitucional del 25 de octubre de 1993, fecha en que se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el *Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73-74, 79, 89, 104-105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, con el cual se establece un orden jurídico de gobierno diferente para el Distrito Federal a cargo de los poderes de la Unión, los que lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal que serán representativos y electos democráticamente.

En los artículos transitorios del decreto antes mencionado se dispone que hasta en tanto no se expidan nuevos ordenamientos para el Distrito Federal, se seguirán aplicando las normas legales y reglamentarias de carácter federal y local.

De no tomarse acciones adecuadas y planeadas, la ciudad de México duplicará su número de habitantes en el año 2010, lo que implicará concentrar alrededor del 33% de la población nacional. Será la urbe más grande del mundo, habrá desaparecido el área lacustre y 85% de los bosques del Distrito Federal; al encontrarse degradados 90% de los suelos, quedarán eliminadas todas las áreas de recarga acuífera, la precipitación pluvial será drásticamente menor, las áreas verdes por habitante quedarán reducidas a 1.5 metros y será la ciudad más contaminada del planeta.

VI. RECURSOS NATURALES	97
Introducción	97
El derecho económico y los recursos naturales renovables y no renovables	97
Desarrollo sustentable	99
Legislación reglamentaria de los recursos naturales	101
Hidrocarburos	101
Energía eléctrica	108
Energía nuclear	111
Régimen jurídico de las aguas (pesca)	113
Forestal	118
Minería	120
Tierra	123
Zona económica exclusiva	125

VI. Recursos naturales

INTRODUCCIÓN

La política económica y sus dispositivos jurídicos instrumentales actúan en un espacio territorial determinado, este ámbito geoeconómico incide, en gran medida, en la riqueza o pobreza de un país. La desigual distribución a nivel planetario de los recursos naturales ha sido un factor determinante en la dicotomía desarrollo-subdesarrollo que históricamente acompaña a la sociedad internacional.

Por otra parte, la ciencia económica que se dedica a resolver la ecuación: ilimitadas necesidades humanas frente a recursos escasos, tiene en el factor territorial (continente de recursos naturales) un condicionador indiscutible.¹

EL DERECHO ECONÓMICO Y LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y NO RENOVABLES

Llamamos recursos naturales a todos aquellos elementos que nos proporciona la naturaleza, de los cuales se sirve el hombre para satisfacer sus necesidades de orden material.

Al respecto, Ángel Bassols señala:

Dentro de los factores que integran la naturaleza, deben individualizarse aquellos que realmente se consideran recursos naturales, o sea, las riquezas o fenómenos de orden físico que se usan o puedan utilizarse para satisfacer necesidades de la sociedad, incluyendo en estas últimas no sólo las de carácter económico, sino también las que ayudan a mejorar la salud, a practicar el deporte o fomentar el conocimiento de la propia naturaleza (árboles, agua y suelo) y también a todos ellos tomados en su conjunto dentro de una expresión compleja (parques nacionales, reservas de caza, bellezas panorámicas).²

¹ José Sánchez González, "La protección de los recursos naturales renovables en el derecho mexicano", en *Jurídica*, núm. 12, México, 1980, p. 543.

² Ángel Bassols Batalla, *Recursos naturales de México*, Nuestro Tiempo, México, 1980, p. 50.

Los recursos naturales se caracterizan, en general, por ser limitados e interdependientes. Limitados porque no crecen ilimitadamente, puesto que las leyes naturales imponen tasas de crecimiento al grado que cada uno de ellos controla el desarrollo de los demás. Son interdependientes, debido a que entre ellos se da una relación funcional de equilibrio en que la alteración de uno afecta al desarrollo de los otros. Por ejemplo, un incendio forestal ocasiona erosión de los suelos, alterando el ciclo de lluvias, modificando con ello el clima y afectando a todo el ecosistema agrícola de una región.

Los recursos naturales se clasifican en renovables y no renovables. Son *renovables* aquellos susceptibles de renovarse, merced a la ley natural o bien por la acción del hombre, y que se controlan jurídicamente por vía de la facultad estatal de policía, es decir, por regulaciones administrativas que disciplinan el uso y explotación que de ellos puedan hacer los particulares en ejercicio de sus derechos económicos. Su cuidado y regulación es menos riguroso comparativamente que cuando se trata de recursos naturales no renovables.

Entre estos recursos se mencionan el suelo, la atmósfera, la flora y fauna silvestre, la energía solar, hidroeléctrica y eólica, el agua, el clima.

Los recursos naturales no renovables o agotables son aquellos que se consumen con el uso, como minerales, hidrocarburos, carbón mineral y fuentes geotérmicas.

La protección jurídica de los recursos naturales ha sido preocupación constante de los Estados, máxime cuando el desarrollo científico y tecnológico permite al hombre explotar y dominar su entorno natural en forma racional o irracional, según sean los límites fijados por su sistema jurídico.

Los textos constitucionales y legales referidos a la protección de los recursos naturales señalan tres principios que coinciden con el ámbito de la política económica del Estado, y por ende, con el área regulatoria del derecho económico:

1. Derecho a la protección en sí de los recursos naturales (reservas hidroeléctricas, parques nacionales, monumentos naturales, vedas y reservas de tierra y forestales).
2. Derecho a un aprovechamiento racional de los recursos naturales, mediante instituciones como licencias, permisos, concesiones, limitaciones administrativas, etcétera.
3. Ejercicio de facultades de policía administrativa que fomenta y controla actividades económicas en relación con los recursos naturales.

Estos tres principios y su reglamentación conforman áreas sustanciales del derecho económico de cualquier país y que escapan a las preocupaciones de otras ramas del derecho. Sin embargo, su importancia es fundamental y primaria, como lo afirma Rafael Valenzuela:

¿Qué sentido tiene el derecho a la vida si dejan de existir las condiciones ambientales necesarias para que el hombre pueda seguir viviendo sobre la Tierra? ¿Por qué entonces, conceder tanta importancia al estudio de éste y otros derechos de menor jerarquía, y tan poca importancia al estudio del derecho que condiciona los presupuestos primarios de operancia de todos los demás derechos? ¿Acaso podrá tener significado el derecho de propiedad o el derecho de la salud, o cualquier otro derecho, en un planeta cuyo contorno degradado haga imposible la presencia del hombre?³

Los *recursos naturales no renovables* se inscriben directamente en el ámbito del derecho económico, debido a que su importancia es estratégica para la economía de los países, y sus características, además de agotables y limitados, también las impone el poder público, como el tratamiento y protecciones que tienen como eje a la titularidad pública, con exclusión nominal de los particulares.

Sobre estos recursos, los Estados ejercen su dominio directo por regla general, facultad que se ha ido conquistando y reconociendo por el derecho internacional público y que se legitimó por la comunidad internacional en 1952, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la resolución 626 VII.

Desde esa fecha hasta la actualidad, los distintos ordenamientos constitucionales han ido incorporando a sus sectores públicos sus recursos naturales, no sin poca resistencia de las empresas extranjeras dominantes.

Estos recursos, al igual que los renovables en México, por mandato del artículo 27 constitucional, se ubican en el sector público y en general son gestionados y explotados directamente por el Estado, sin que haya lugar a la concesión, permiso u otra facultad de policía.

Para efectos de este apartado, se hace mención al petróleo, energía eléctrica y recursos mineros, sectores fundamentales para el desarrollo integral del país.

DESARROLLO SUSTENTABLE

Concepto que nace en 1980 en la Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza (VICN, por sus siglas en inglés) del programa de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y que trata de conciliar el desarrollo económico con la conservación y protección de los recursos naturales.

El primer documento internacional que reconoce este concepto es el Informe Bruntland, que consideraba al desarrollo sustentable como el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin com-

³ Rafael Valenzuela Fuenzalinda, *El derecho del entorno y su enseñanza*, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1980, p. 20.

prometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

En esta definición se integran tres elementos: la cobertura de necesidades básicas en la presente generación, la capacidad de los sistemas naturales para lograrlo y la cobertura de las necesidades de generaciones futuras. Pero más allá de lo anterior, el informe *Nuestro Futuro Común* partía de que el desarrollo sustentable sólo puede entenderse como proceso, y que sus restricciones más importantes tienen relación con la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y el marco institucional.

Después de 1987 la idea del desarrollo sustentable, ya bajo su nueva formulación, no tardó en ser retomada, adaptada o sometida a revisión y crítica. En todo ello no sólo influyó la receptividad recién mencionada, sino también el hecho de que en el proceso que condujo a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, que se realizó en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992, el enfoque fue adoptado como un marco conceptual de las elaboraciones en decenas de temas, declaraciones y documentos que serían discutidos o adoptados en esta conferencia.

El reconocimiento de que los países dependen de sus recursos naturales para su desarrollo, de que las formas actuales de apropiación de los mismos están atentando contra su renovabilidad y de que se trata de recursos limitados y frágiles pero con un enorme potencial, ha llevado a la reflexión de la necesidad de adoptar formas distintas de desarrollo que impliquen una producción sostenida, para lo cual la base natural en la que se sustenta tiene que ser respetada.

El contenido de esta expresión, que ya es de uso común, integra un conjunto de principios orientadores para hacer frente al desafío de diseñar un futuro más racional, estable y equitativo. El desarrollo sustentable compatibiliza la satisfacción de las necesidades y aspiraciones sociales de hoy con el mantenimiento de equilibrios biofísicos y sociales indispensables para el proceso de desarrollo actual y del futuro. El desarrollo sustentable configura un nuevo paradigma que se articula en torno a un proceso gradual de transición hacia formas cada vez más racionales de utilización de los recursos naturales.

Muchos han sido los avances que en otros ámbitos y materias se han desarrollado y que sirven de aportación para el concepto de desarrollo sustentable. De los debates sobre el desarrollo se heredan sobre todo los elementos vinculados a la equidad, al “estilo” tecnológico del crecimiento económico, y al patrón de consumo asociado al modelo de desarrollo. Del discurso ambientalista provienen los aspectos relacionados con los efectos transgeneracionales de la actividad productiva actual, y los vinculados a la racionalidad ecológica del desarrollo.

El discurso del desarrollo sustentable junto con el de la preservación de la biodiversidad, los derechos de los pueblos indígenas, la agricultura sustentable y las tecnologías limpias, aparecen como objetivos compati-

bles con la ambientalización de la economía del mercado y la internacionalización de las externalidades y los valores ambientales transformados en el capital natural, cultural y humano. En los documentos oficiales sobre el desarrollo sustentable, cohabitan ambas tendencias, asumiendo que podrían integrarse sin conflicto.

Sus objetivos principales son:

- a) mantener los procesos ecológicos y los niveles vitales de los cuales depende la supervivencia y el desarrollo humano;
- b) preservar la diversidad genética de los seres vivos en general, y
- c) asegurar el aprovechamiento sostenido de las especies de los ecosistemas.⁴

LEGISLACIÓN REGLAMENTARIA DE LOS RECURSOS NATURALES

Hidrocarburos

El petróleo es posiblemente uno de los elementos más definidores de la actual coyuntura de la civilización industrial. Sus características son bien conocidas: alto poder energético, facilidad de manejo y transporte, abundantes subproductos, especialmente, petroquímicos. Por el contrario, su explotación es costosa y aleatoria; las reservas son limitadas; la distribución geográfica desigual y, finalmente, requiere de cuantiosas inversiones de infraestructura tanto para crudos como para petroquímicos.

México es un país privilegiado en materia petrolera. Al 31 de diciembre de 1993 las reservas probadas ascendieron a 64 516 millones de barriles de petróleo crudo equivalente.

En términos absolutos, las reservas de petróleo son de 50 776 millones de barriles y las de gas natural ascienden a 69.7 mil millones de pies cúbicos, equivalentes a 13 740 millones de barriles de petróleo. Las reservas probadas de gas natural de México representan el 1.5% de las reservas mundiales de este energético. Cerca de 85% del gas que produce México se encuentra asociado al crudo, lo que significa que no se puede desligar la evolución de la industria gasera nacional de la producción de crudo (industria petrolera como concepto indivisible).

En la región marina se concentra casi la mitad de las reservas de hidrocarburos y el 55% de las reservas probadas de petróleo. En la región sur se

⁴ Raquel Gutiérrez Nájera, *Introducción al estudio del derecho ambiental*, Porrúa, México, 1998, p. 51, y Enrique Provencio, *El desarrollo en los noventa, el desarrollo sustentable; hacia una política ambiental*, UNAM-Coordinación de Humanidades, México, 1993, p. 62.

ubica el 31% de la reserva de gas del país y sólo el 17% de las reservas de petróleo. La región norte acumula la tercera parte de las reservas de hidrocarburo, correspondiendo a Chicontepec el 27%.⁵

Petróleos Mexicanos

Como organismo público descentralizado, Petróleos Mexicanos fue creado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) de 7 de junio de 1938. El 6 de febrero de 1971 su ley orgánica lo estructuró como un monopolio a cargo de actuar en esta área estratégica, incorporando los hidrocarburos prácticamente a la naturaleza y esencia del Estado mexicano.

Derivado de los compromisos que impone la apertura económica y la globalización en 1992, el Congreso de la Unión transformó esta estructura y promulgó una nueva legislación por medio de la cual se crean cinco entidades: Pemex Corporativo, que mantiene la conducción central y la dirección estratégica de la industria petrolera y cuatro organismos subsidiarios: Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica (DOF, 16 de julio de 1992).

Las actividades estratégicas que la nueva ley petrolera encarga a los cuatro organismos subsidiarios, sólo podrán realizarse por ellos. El artículo 3o. incluye no sólo a todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos y a la petroquímica básica como lo prescribe la Constitución, sino también a los productos que se obtengan de la transformación del petróleo y del gas (arts. 1o., 2o. y 3o. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos. Véase anexo II).

Pemex Exploración y Producción. Conviene señalar que estas subsidiarias para todos los efectos cumplirán su importante cometido nacional, bajo una estricta racionalidad privada de eficiencia mercantil, sometida a las regulaciones de un orden público económico que exige la carta fundamental.

En efecto, esta entidad paraestatal lleva a cabo la exploración y explotación de los hidrocarburos localizados dentro del territorio nacional por medio de las llamadas asignaciones.

El otorgamiento de una asignación implica un acto soberano del Estado, por medio de la Secretaría de Energía, por la cual se autoriza a esta subsidiaria la exploración y explotación del subsuelo de un determinado punto geográfico y tiene una vigencia de 30 años prorrogables a solicitud de Petróleos Mexicanos.

La figura de la asignación —semejante a la concesión en materia minera— no susceptibles de comercializarse, enajenarse, cederse ni transferirse (art. 15 del Reglamento de la Ley de Petróleos).

⁵ Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, *Energía, retos y propuestas*, p. 27.

Puede realizar la exploración y explotación del petróleo, gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización.

Pemex-Refinación. Esta entidad paraestatal tiene a su cargo la refinación del petróleo en forma directa y exclusiva en el territorio de la República mexicana (art. 3o., frac. II, de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y su Reglamento).

Pemex-Gas y Petroquímica Básica. Tiene a su cargo el procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y gas artificial, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.

El gas natural ha sido separado de la cadena productiva energética, por reformas y adiciones efectuadas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, por las cuales se abre a la inversión privada, la explotación, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización del gas natural.

Pemex-Petroquímica. Tiene a su cargo los procesos industriales petroquímicos secundarios y terciarios cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica secundaria, así como su almacenamiento, distribución y comercialización, en la cual pueden participar los particulares, ya que se trata de actividades empresariales no necesariamente de carácter estratégico.

Conviene precisar que esta nueva estructura de la Ley Orgánica de Pemex y Organismos Subsidiarios no altera en modo alguno los mandatos expresos de los artículos 27 y 28 constitucionales, de donde se desprende la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo que con carácter de ley mandatoria impide todo gravamen, hipoteca, arrendamiento de las reservas petroleras que pertenecen a la nación y sobre las cuales no procede compromiso alguno. Esto quedó salvado expresamente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en donde México no aceptó la obligación de suministro que está vigente entre Canadá y Estados Unidos de América.⁶

Completan el cuadro jurídico de la industria petrolera los siguientes cuerpos normativos:

1. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (DOF, 29 de noviembre de 1958).
2. Reglamento de la Ley precedente (DOF, 25 de agosto de 1959).

⁶ Rogelio López Velarde, "Energía y petroquímica básica", en *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, UNAM, México, 1993, p. 203.

3. Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (DOF, 10 agosto de 1972) aplicable en lo que no se oponga a la nueva ley mientras se emite un nuevo reglamento.
4. Reglamento de Trabajos Petroleros (DOF, 27 de febrero de 1974).
5. Reglamento de Distribución de Gas Licuado de Petróleo (DOF, 25 de noviembre de 1993).
6. Resolución que clasifica los productos petroquímicos que se indican dentro de la petroquímica básica o secundaria (DOF, 17 de agosto de 1992).
7. Ley Federal de las Entidades Paraestatales (DOF, 14 de mayo de 1986).
8. Reglamento de dicha Ley (DOF, 26 de enero de 1990).
9. Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (DOF, 31 de diciembre de 1976).
10. Reglamento de esa Ley (DOF, 18 de noviembre de 1981).
11. Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995 (DOF, 28 de diciembre de 1994).
12. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995 (DOF, 28 diciembre de 1994).
13. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (DOF, 16 de julio de 1992).
14. Reglamento de la Ley Reglamentaria del Petróleo en Materia de Petroquímica (DOF, 9 de febrero de 1971).
15. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF, 31 de diciembre de 1976 y sus reformas, diciembre de 1982, 1983 y 1994).
16. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (DOF, 30 de diciembre de 1993).

El derecho económico nacional está impactado y complementado por los 22 capítulos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En efecto, a la descripción legal vista corresponde adicionar principios legales y políticos convenidos trilateralmente a partir del TLCAN (capítulo VI) en los que se habla sobre energía y petroquímica básica, el cual se puede sintetizar así:

1. Conviene precisar que la propiedad de los hidrocarburos, mientras se encuentren bajo el subsuelo nacional, pertenece exclusivamente a la Nación.
2. Para ello se explicitaron las reservas en materia de inversión y comercio transfronterizo de servicios, como la negativa legal a los contratos de riesgo antes comentado.
3. En materia de compras de gobierno, Pemex y sus subsidiarias se deben someter a toda la disciplina del capítulo X sin excepción alguna.
4. Respecto a los bienes energéticos y petroquímicos, clasificados en el Sistema Armonizado de Desregulación y Codificación de Mercancías, su comercialización sigue los principios de liberación y acceso a mer-

cados zonales con las restricciones autorizadas por el GATT y consultas permanentes para evitar distorsiones e interferencias a la libre concurrencia en materia de precios, barreras no arancelarias y prácticas desleales.

5. Pemex y sus subsidiarias deben comportarse como empresas privadas y no ejercer sus privilegios constitucionales en materia de precios y suministros y mucho menos abastecer al mercado interno con precios subsidiados (capítulo XV del TLCAN).
6. México no se obliga a la garantía de suministro de petróleo obligado en circunstancias críticas, como lo tienen convenido Canadá y Estados Unidos.⁷

Ley Orgánica de Pemex

Publicada en el DOF el 16 de julio de 1992, y reformada en el DOF al 22 de diciembre de 1993. (Véase anexo II.)

Objeto: Esta ley tiene como objeto establecer los términos para que el Estado realice las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas de petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y de los organismos descentralizados subsidiarios que lo conforman, regulando la estructura y funcionamiento de dichos organismos.

Autoridades. Petróleos Mexicanos (creado por decreto del 7 de junio de 1938) es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal, que tiene por objeto, conforme a lo dispuesto en esta ley, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Mediante esta ley se crean los siguientes organismos descentralizados:

- a) Pemex-Exploración y Producción.
- b) Pemex-Refinación.
- c) Pemex-Gas y Petroquímica Básica.
- d) Pemex-Petroquímica.

Las actividades estratégicas que esta ley encarga a Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica, sólo podrán realizarse por estos organismos, es decir, excluye las actividades de Pemex-Petroquímica, las cuales consisten en los procesos industriales

⁷ *Idem.*

petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como en su almacenamiento, distribución y comercialización.

Las actividades estratégicas no reservadas en forma exclusiva a la Nación podrán llevarse a cabo por medio de empresas subsidiarias o filiales, cuya constitución o establecimiento deberá ser sometida por los consejos de administración de los organismos subsidiarios al de Petróleos Mexicanos, al igual que su liquidación, enajenación o fusión.

Procedimiento. Los actos jurídicos que celebren Petróleos Mexicanos o cualquiera de sus organismos subsidiarios se registrarán por las leyes federales aplicables y las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la Federación, salvo acuerdo arbitral, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales.

Tratándose de actos jurídicos de carácter internacional, Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios podrán convenir la aplicación de derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto.

La apertura petrolera

El proceso de apertura a la inversión privada de la industria petrolera del almacenamiento, transporte, distribución y comercialización del gas natural, iniciado con las reformas y adiciones efectuadas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, fue consolidado a través de la expedición del Reglamento de Gas Natural, en el que destaca por su importancia y trascendencia jurídica, económica y política, la definición en el sentido de que la importación y exportación de gas pueden ser efectuadas libremente por los particulares, en los términos de la Ley de Comercio Exterior.

A efecto de contar con un órgano especializado para la promoción y desarrollo eficiente de las actividades constitutivas de las industrias petrolera y eléctrica, incluyendo las porciones en las que constitucionalmente pueden intervenir los particulares, mediante la ley publicada a fines de octubre de 1995 fue creada la Comisión Reguladora de Energía.

Dicha Comisión ha expedido resoluciones y directivas técnicas relacionadas, entre otras, con las siguientes materias: programa gradual de acceso a los sistemas de transportación y distribución de gas natural; determinación de zonas geográficas para fines de distribución de gas natural; directivas sobre contabilidad, precios y tarifas de gas natural; y características y especificaciones del gas natural que se inyecte a los sistemas de transporte, almacenamiento y distribución.

Para lograr un manejo más adecuado de los trabajos de coordinación y dirección estratégica del sector energético nacional, la Secretaría de Energía fue objeto de una profunda reestructuración a los niveles orgánicos y funcionales, existiendo hoy en día dos áreas de jerarquía de subsecretarías encargadas de la política y desarrollo de energéticos, y de la operación energética, respectivamente.

Finalmente, en estrecha vinculación con lo anterior, el Ejecutivo federal promulgó los programas de Energía, de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, y de Desarrollo Industrial, cuyas líneas estratégicas y criterios rectores serán el puntal de un importante esfuerzo de reconversión estructural del sector energético, con el fin de lograr su eficiente inserción en los contextos de modernidad, racionalidad económica y globalización de los mercados imperantes en la actualidad.

En relación con la apertura a la inversión en la industria petrolera, se han conformado nuevas disposiciones en materia de energía, que se señalan a continuación:

1. Ley de la Comisión Reguladora de Energía (DOF, 31 de octubre de 1995).
2. Reglamento de Gas Natural (DOF, 8 de noviembre de 1995).
3. Reglamento Interior de la Secretaría de Energía (DOF, 1 de junio de 1995).
4. Resolución de la Comisión Reguladora de Energía por la que se determinan las áreas correspondientes a los centros de población de Chihuahua, Cuauhtémoc-Anáhuac y Delicias, Chihuahua, como zonas geográficas para fines de distribución de gas natural (DOF, 21 de mayo de 1996).
5. Resolución del Pleno de la Comisión Reguladora de Energía sobre la solicitud de aprobación del Programa Gradual de Acceso Abierto 1996-1997, presentada por Pemex Gas y Petroquímica Básica (DOF, 7 de agosto de 1996).
6. Directiva sobre la Determinación de Precios y Tarifas para las Actividades Reguladas en Materia de Gas Natural DIR-GAS-001-1996 (DOF, 20 de marzo de 1996).
7. Directiva de Contabilidad para las actividades reguladas en materia de gas natural (DOF, 3 de junio de 1996).
8. Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-001-SE-1996, características y especificaciones del gas natural que se inyecte a los sistemas de transporte, almacenamiento y distribución (DOF, 8 de marzo de 1996).
9. Programa de Energía (DOF, 19 de febrero de 1996).
10. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (DOF, 28 de mayo de 1996).

Energía eléctrica

La energía eléctrica se ha convertido en una necesidad para la vida moderna del ser humano. La industria en general, incluyendo a la petrolera, la agricultura, la minería y hasta la difusión de la información dependen de ella.

Como recurso natural no renovable, la energía eléctrica se ubica como reserva exclusiva. Está considerada en el párrafo VI del artículo 27 constitucional, exclusividad que se refiere a la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieren para dichos fines. Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de la energía nuclear y la regulación de su aplicación en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

El control y explotación de dicho recurso lo efectúa el gobierno federal por intermedio de la Secretaría de Energía y de la Comisión Federal de Electricidad.

La Comisión Federal de Electricidad (CFE) es un organismo descentralizado del gobierno federal, creado en 1943, cuyo decreto de funcionamiento data de 1949, que según su artículo 1o. tiene por objeto:

1. Estudiar la planeación del sistema nacional de electrificación y las bases de su funcionamiento.
2. Ejecutar obras relacionadas con la transformación, terminación y distribución de energía eléctrica.
3. Adquirir instalaciones de las mencionadas en el párrafo anterior, así como valores y acciones relativos de la industria eléctrica.

La CFE cumple estas tareas en correspondencia con el organismo descentralizado conocido como Luz y Fuerza del Centro.

A partir de la nacionalización de la industria eléctrica en 1960, este servicio público se ha integrado nacionalmente, debiendo atender una demanda con un crecimiento anual del 10%, con una capacidad instalada en 1982 de 18 000 megawatts (MW) y una generación bruta de 73 000 gigawatts hora (GWh).

Su fuente generadora es 65% de tipo termoeléctrica (uso combustóleo) y el 35% restante de tipo hidroeléctrica (aprovecha energía natural de caídas de agua).

Otras fuentes de energía relacionadas con este recurso son la geotermoeléctrica (Cerro Prieto), carbón mineral (Piedras Negras) y termonuclear (Proyecto de Laguna Verde, Veracruz).

En 1993, el sector eléctrico atendió a 18.7 millones de usuarios en poco más de 70 000 poblaciones, con lo que cubrió al 92.2% de la población nacional; a finales de 1994 esta cifra llegó al 94.5%. Al atender esta demanda, las ventas de energía eléctrica en ese año ascendieron a 21 000 millones de nuevos pesos, que en términos de energía eléctrica vendida fueron alrededor de 100 000 GWh. En el periodo de 1989-1993 las ventas totales crecieron a un ritmo de 4% anual en promedio.

Para satisfacer esta demanda, el sector eléctrico consumió el 54% del combustóleo, el 2% del diesel, y el 30% del gas comercializado por Pemex en el país, además del 100% de la producción nacional de la Minera Carbonífera Río Escondido. La erogación monetaria por estos combustibles fue cercana a los 5300 millones de nuevos pesos.

Para satisfacer la demanda esperada de energía eléctrica de los próximos diez años, el país requerirá la instalación de 14 639 MW adicionales en el periodo 1994-2003. Al inicio de 1994, se encontraban 10 proyectos en proceso de construcción y 3 proyectos en pruebas preoperativas que añaden 5752 MW a la capacidad instalada, lo que hará posible que en fecha próxima se inicie la construcción de otros 727 MW. Estas adiciones de capacidad permitirán satisfacer el crecimiento de la demanda prevista hasta el año 1997. Los restantes 8160 MW serán requeridos para hacer frente al crecimiento esperado en el periodo 1998-2003, de los cuales la mayor parte podría ser construida por particulares bajo las modalidades autorizadas por la ley.

En 1992 se modificó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, (DOF, 23 de diciembre de 1992) con objeto de crear el marco legal apropiado para la participación de inversionistas privados en el proceso de generación de energía eléctrica, a través de: autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción y producción independiente. Esta ley permite también al inversionista privado importar energía eléctrica para consumo propio, y construir centrales generadores para exportar energía eléctrica.

La participación de particulares en todas estas modalidades requiere de la autorización de la Secretaría de Energía. En cumplimiento del artículo 27 constitucional, el servicio público de energía eléctrica seguirá siendo proporcionado por la Nación. La red eléctrica es y seguirá siendo propiedad de la Nación, y los procesos de planeación y operación del sistema eléctrico continuarán, como hasta ahora, bajo la responsabilidad de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro. Al liberar recursos financieros en la generación de energía eléctrica, éstos se destinarán al fortalecimiento de la red de transmisión que continuará siendo propiedad del Estado. En síntesis, bajo el nuevo marco normativo, los particulares pueden participar generando energía eléctrica para fines de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente y producción para la exportación (véase anexo III).

Conviene mencionar que en el marco normativo el decreto del Ejecutivo federal (DOF, 4 de octubre de 1993) crea la Comisión Reguladora de Energía como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía con autonomía técnica para regular este sector.

Fuentes alternas de energía

Energía nuclear. En los inicios de los años setenta, México empezó la construcción de su primera central nucleoelectrica en Laguna Verde, Veracruz, integrada por dos unidades de 654 MW cada una. La primera ha operado comercialmente durante los dos últimos años y la segunda se espera que lo haga en un breve periodo. Al igual que la mayoría de los países con proyecciones ambiciosas en este campo, México redujo a la mínima expresión su programa nuclear en la década pasada. Dos factores intervinieron de manera decisiva: la generación nucleoelectrica es competitiva en los escenarios de precios altos de petróleo —que no se vislumbran en el futuro inmediato— y, por otro lado, las dudas que se han originado en la sociedad a partir del activismo ecologista.

Energía geotérmica. A nivel mundial hay una vasta experiencia en el desarrollo y operación de centrales que utilizan este recurso. A la fecha se tiene una capacidad instalada de 2600 MW en 22 países. México ocupa el tercer lugar mundial con 753 MW, con los que generó 5876 GWh en 1993, que representaron el 4.7% del total de la energía eléctrica producida en el país. Las reservas de energía geotérmica adicionales y factibles de desarrollar en México hacia el 2000 son del orden de los 400 MW.

Energía solar. México se encuentra localizado en una de las regiones mundiales de mayor intensidad solar, por lo que se han realizado investigaciones orientadas hacia la *utilización* térmica y fotovoltaica. En 1992 había 5400 KW instalados en el país en módulos fotovoltaicos, principalmente para usos de telefonía rural y señalización. En el periodo 1991-1994 se han electrificado más de mil comunidades rurales utilizando celdas fotovoltaicas, lo que representa una capacidad instalada de aproximadamente 1500 KW. A futuro se estima que más del 50% de las comunidades rurales del país que faltan por electrificar, podrán verse beneficiadas a través de esta fuente de energía. Los sistemas fotovoltaicos tienen enormes ventajas en zonas aisladas y que, al mismo tiempo, tengan relativamente bajos requerimientos de potencia.

Energía eólica. Los molinos de viento para bombeo de agua han sido de uso común en las localidades rurales en las diversas costas del país. En los últimos años, el balance nacional de energía contempla en aerogeneradores y bombas de agua una capacidad instalada de 330 KW. En México se estima un rico potencial concentrado en la región del Istmo de Tehuantepec, que se estima entre 5000 y 20 000 MW, según diferentes especialistas.

Actualmente, en La Venta, Oaxaca, opera ya la primera central eoloeléctrica comercial, la cual consta de 7 generadores de 225 KW cada uno, para un total de 1.5 MW.⁸

Objeto. El artículo 1o. de esta ley establece que “corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público, en los términos del artículo 27 constitucional [...]” Por tanto, el objetivo de esta ley es establecer la regulación necesaria para que el Estado realice la prestación de este servicio público, por medio de la Comisión Federal de Electricidad, estableciendo la naturaleza jurídica, estructura y facultades de dicho organismo.

Sujetos. Serán los usuarios del servicio público a través del contrato de suministro de energía eléctrica.

Autoridad. La máxima autoridad es el Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (actual Secretaría de Energía).

La Comisión Federal de Electricidad es el organismo público descentralizado que tiene por objeto fundamental prestar el servicio público de energía eléctrica, el cual comprende la planeación del sistema eléctrico nacional, la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, así como la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

Procedimiento. Los actos jurídicos que celebre la Comisión Federal de Electricidad se registrarán por las leyes federales aplicables y las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la Federación, salvo acuerdo arbitral quedando exceptuada de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales.

La comisión podrá convenir la aplicación de derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto (art. 45 de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica).

Energía nuclear

Según los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 constitucional, los minerales radiactivos son propiedad de la Nación si se encuentran en territorio nacional. Su explotación y aprovechamiento están reservados de manera exclusiva al Estado, según lo prescribe el párrafo 4o. del artículo 28 de la

⁸ Fundación Mexicana Cambio XXI..., *op. cit.*, p. 37.

propia carta fundamental. Es decir, la exploración, explotación y el aprovechamiento de los minerales de este tipo, combustibles nucleares, usos de energía nuclear en general, se encuentran exclusivamente reservados al Estado. Incluso no son susceptibles de contratos ni concesiones, según lo estipula el artículo 150 de la Ley de Energía Nuclear, LEN (DOF, 4 de febrero de 1985).

El objeto de la ley referida es regular la explotación y el beneficio de minerales radiactivos, así como el aprovechamiento de los combustibles nucleares, los usos de la energía nuclear, la investigación de la ciencia y técnicas nucleares, la industria nuclear y todo lo relacionado con lo mismo. Las disposiciones de la ley son de orden público y de observancia en toda la República.

La ley afirma el principio constitucional de que los minerales radiactivos son propiedad de la Nación y de que su exploración, explotación y beneficio no podrá ser materia de concesión o contrato. Para la exploración, explotación y beneficio de los minerales radioactivos definidos en la propia ley, la Secretaría de Energía otorgará, según dispone la ley, las asignaciones correspondientes a los organismos públicos descentralizados previstos en la misma ley.

La gestión directa estatal de los minerales radiactivos está a cargo del Consejo de Recursos Naturales (art. 9 de la LEN) y respecto a su exclusiva explotación y aprovechamiento se designó a la Comisión de Fomento Minero (art. 10, LEN).

Se entiende por industria nuclear la explotación, refinación y el ciclo del combustible nuclear, hasta el diseño, fabricación y empleo de reactores nucleares y fuentes de radiación (art. 11, LEN).

Por su parte, la generación de energía nuclear como área estratégica abarca todas las actividades relacionadas con la exploración, explotación, refinación, manejo, distribución, almacenamiento y destino de dicha energía atómica. Así, por ejemplo, si se trata de generar energía eléctrica a partir del uso de combustibles nucleares, la única empresa que puede utilizarlos es la Comisión Federal de Electricidad, por lo que su empleo no puede ser aprovechado por las empresas privadas aun para los casos de autoabastecimiento, cogeneración, productor independiente, pequeña producción y generación para exportación de energía eléctrica.

Conviene señalar que esta reserva jurídica está expresamente señalada en el capítulo VI del TLCAN y excluida del principio de trato nacional en el mercado zonal.

Respecto de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, esta ley se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 1979, y posteriormente se le hicieron reformas que se publicaron en el DOF, el 23 de enero de 1998.

Objeto. Regula todo lo relativo a los minerales radiactivos, el aprovechamiento de los combustibles nucleares y los usos en general de la ener-

gía nuclear (art. 1o.), así como la intervención exclusiva del Estado para llevar a cabo la exploración, explotación, beneficio y comercialización de minerales y materiales radiactivos en los términos de esta ley (art. 3o.).

Autoridades. El Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Energía); la Comisión Nacional de Energía Atómica; la empresa Uranio Mexicano (Uramex), que es un organismo público descentralizado; el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ), organismo público descentralizado, y la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Energía.

Procedimiento. No existen procedimientos jurídicos específicos para la energía nuclear.

Régimen jurídico de las aguas (pesca)

Como recurso natural renovable, las aguas en sus diversos tipos (superficiales, atmosféricas, marinas y oceánicas) conforman el recurso natural por excelencia. Su importancia y utilidad es resumida magistralmente por Catalano:

No sólo el hombre la utiliza para la bebida y alimentación, para el cultivo y como materia prima o vehículo de numerosos procesos industriales o vinculados a la salud pública, sino que en determinadas condiciones constituye una fuente inagotable de energía, forma el gran hábitat en que se desarrolla la fauna ictiológica que constituye una de las principales fuentes de alimentos a la humanidad y sirve de vía de comunicación para estrechar las relaciones espirituales y comerciales entre los pueblos, y de escenarios para la vida creativa. Pocos recursos naturales ofrecen una utilidad tan variada como los recursos acuíferos.⁹

México es un país en donde las aguas se encuentran desigualmente repartidas: mientras en el sureste y noroeste existen en apreciables cantidades, en el centro y al norte su caudal es exiguo. Según Ángel Bassols, nuestros recursos acuíferos se elevan a un total de 91 500 millones de metros cúbicos, que serían los recursos de agua para satisfacer necesidades nacionales de riego y otros usos.

Respecto a la relación de este recurso con el suelo agrícola, conviene recordar que de los 35 millones de hectáreas cultivables en nuestro país, menos de la tercera parte puede ser irrigada, el resto sólo puede tener una agricultura de temporal (o de temporada).

⁹ Fernando Catalano E., *Teoría general de los recursos naturales*, Zovaglia, Buenos Aires, 1987, p. 10.

En el derecho comparado económico y para ejercer la facultad de policía administrativa, el Estado recurre a la reserva hidráulica, institución de derecho público cuya finalidad es “proteger y conservar las aguas en cualquier forma en que se encuentre, es decir, fueren superficiales o subterráneas (caudales, cursos, depósitos naturales, aguas de dominio público o privado)”.

La Constitución federal señala el fundamento para que el poder público ejerza su facultad de policía administrativa. En efecto, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional otorga a la Nación el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, entre los cuales está el agua, con objeto de distribuirlos equitativamente y cuidar de su conservación.

Por su parte, el párrafo séptimo dispone:

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar, las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes, las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos desde el punto de cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentemente o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, las de corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República; y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino, las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas, y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaran en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

En conclusión, el área de los recursos naturales renovables en nuestro país está fundado en un sólido marco constitucional y en innumerables

legislaciones secundarias, reglamentarias y administrativas que permiten al Estado mexicano ejercer con plenitud las facultades de policía administrativa con el fin de orientar, controlar y en su caso sancionar las conductas de los particulares que puedan atentar contra las áreas de recursos naturales, verdaderos sustentos del derecho a la vida y calidad de la vida de los mexicanos.

Con base en dicho precepto se han expedido los siguientes ordenamientos legales sobre la materia: Ley de Aguas Nacionales (DOF, 12 de enero de 1992); Ley Federal del Mar (DOF, 13 de enero de 1986) y Ley Federal de Pesca (DOF, 25 de junio de 1992).

Ley de aguas. Esta ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional citado y se aplica a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo. En su artículo 8o., la Comisión Nacional del Agua establece que tiene un conjunto de atribuciones señaladas expresamente en su artículo 9o. En materia contractual, se prevén nuevas figuras que no están reguladas en el derecho mexicano, como son los casos de los contratos "llave en mano", los cuales permiten que una sola empresa se responsabilice del proyecto para entregar una obra o del sistema en condiciones de operación plena, teniendo la posibilidad de operar las instalaciones y prestar los servicios correspondientes hasta recuperar su inversión. También se prevé la posibilidad de concertar contratos de obra o servicios públicos, con la modalidad de contar con inversión privada recuperable.

Ley Federal del Mar. Esta ley reglamentaria de los párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo del artículo 27 constitucional, rige en las zonas marinas que forman parte del territorio nacional y en lo aplicable, más allá de éste, en las zonas marinas donde la Nación ejerce derechos de soberanía, jurisdicciones y otros derechos (art. 2o.).

Desde esa perspectiva, la Ley Federal del Mar señala como zonas marinas las siguientes:

- a) las obras, islas artificiales, instalaciones y estructuras marinas;
- b) el régimen aplicable a los recursos marinos vivos, inclusive su conservación y utilización;
- c) el régimen aplicable a los recursos marinos no vivos;
- d) el aprovechamiento económico del mar, inclusive la utilización de vínculos disueltos en sus aguas, la producción de energía eléctrica o térmica derivada de las mismas, de las corrientes y de las rentas, la captación de energía solar en el mar, el desarrollo de la zona costera, la maricultura, el establecimiento de parques marinos nacionales, la promoción de la recreación y el turismo, y el establecimiento de comunidades pesqueras (art. 6o.).

Esta ley opera sectorialmente armonizada por la Ley General de Bienes Nacionales, por la Ley Federal de Pesca, por la Ley Federal de Turismo

y por la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, según el tipo de materia que se va a regular.

Ley Federal de Pesca. Antes de analizar brevemente los contenidos de esta ley, es pertinente describir los recursos pesqueros nacionales:

México cuenta con 11 500 kilómetros de litoral, 3 millones de km² de zona económica exclusiva, más de 2.9 millones de hectáreas de aguas interiores, 358 000 km² de plataforma continental y un potencial máximo aproximado de captura de 2 millones de toneladas anuales.

Existe una gran variedad de especies marinas y de aguas continentales, como las pelágicas o masivas (atún, sardina, anchoveta), demersales (lisa, huachinango, pargo, cazón, mojarra, etc.), crustáceos y moluscos (camarón, langosta, abulón, ostión, almeja, etc.), y especies de aguas interiores (tilapia, bagre, carpa, langostino, etcétera).

A lo largo del litoral mexicano se han identificado más de 200 especies y por lo menos hay 50 más en aguas interiores, muchas de ellas susceptibles de explotación comercial.

La década de los noventa marca una nueva era para el sector pesquero nacional debido al decremento en las capturas y a la nueva conciencia ecológica que orientan la explotación de los recursos naturales hacia actitudes responsables y estratégicas con miras a sustentar y hacer rentable la actividad en el largo plazo. En 1992, como consecuencia de la necesidad de actualizar el marco jurídico de la pesca, se publicó la nueva Ley de Pesca, que hace posible una mayor participación del sector privado en esta actividad, al abrirse las oportunidades a todos los sectores de la pesca, ya que se superan actitudes proteccionistas y se suprime el esquema de especies reservadas, salvo en lo que se refiere a las que corresponden a la pesca deportiva. Asimismo, la nueva ley contempla las condiciones necesarias para el ejercicio de una pesca responsable basada en la conservación y preservación de los recursos acuáticos. El nuevo ordenamiento pesquero promueve y da garantía a la inversión nacional e internacional en el sector, por la seguridad que se otorga para la captura, el cultivo, la transformación y comercialización de los productos de la pesca, ello a través del régimen de permisos y concesiones.

El nuevo marco jurídico trasciende en importantes actitudes de conservación de especies marinas en la propia actividad, como la instalación de vedas en la pesca del camarón en los litorales del golfo de México y del océano Pacífico, abatimiento de los índices de captura incidental de delfines en la pesca del atún, instalación de dispositivos excluidores de tortugas en las flotas camaroneras nacionales e incremento considerable en las capturas, especialmente de camarón.

La captura en México es ejercida por dos sectores: el privado, que practica principalmente la pesca oceánica de altura en grandes volúmenes y el cooperativo, que practica principalmente la pesca ribereña.

La flota pesquera en su conjunto y la industria procesadora del ramo aportan al país anualmente alrededor de un millón 200 mil toneladas de producto, 967 800 para consumo humano directo y la diferencia para usos industriales.

Del total de ocupación que representa el sector, la captura alcanza más del 50%, es decir, 164 587 empleos de un total de 309 333.

Las exportaciones de productos pesqueros se canalizan por 122 fracciones arancelarias de la tarifa del sistema armonizado, destacando Estados Unidos como el principal comprador de productos pesqueros mexicanos con el 67% del total exportado, siguiendo en orden de importancia Italia, Costa Rica, Francia, Corea, Japón, Canadá y Brasil.

En importaciones los principales proveedores de productos pesqueros son: Estados Unidos de América (38%), Chile (29%), España y Canadá. Los productos de importación que destacan son la harina de pescado, los aceites y grasas derivados de los animales marinos, salmón, bacalao, merluza y, a últimas fechas, atún enlatado y camarón.

El embargo estadounidense del atún permanece inflexible e hizo caer en casi 90% las ventas de exportación de este producto en el sexenio pasado, aunque el esfuerzo combinado de los armadores y el gobierno permitió minimizar el daño y revertirlo en beneficio del consumidor nacional, que ahora capta más de 100 000 toneladas al año de esa especie, con lo que el bloqueo comercial logró convertirse en un beneficio social inesperado.

Por lo que se refiere al destino de la producción, el 65% se orienta al consumo humano directo, el 31% para la fabricación de harina y aceite de pescado y el 4% restante para uso industrial. El 43.7% de la producción para consumo humano directo proviene de las especies de escama; 11.9% de la sardina; 15.9% del atún y 8% del camarón.

La intermediación en el mercado interno sigue siendo excesiva y onerosa, y en consecuencia, el consumo *per cápita* de productos pesqueros varía y se mantiene lejos de los niveles deseables; apenas un máximo de 14.9 kilogramos por año, de los cuales el 59% es consumo directo y el 41% indirecto, por lo que algunas cifras reportan sólo nueve kilogramos anuales de consumo por habitante.

En cuanto a la Ley de Pesca, responde al propósito de desregulación de la actividad pesquera, simplifica y agiliza los procedimientos para constituir un nuevo sistema de participación e inversión para lograr una mayor productividad, tecnología y cuidado ecológico, dirigidos al sano desarrollo del sector pesquero. Las concesiones de captura, extracción y cultivo de los recursos pesqueros tendrán una duración mínima de cinco años y máxima de 20; en acuacultura podrán ser hasta de 50 años. Las concesiones podrán ser prorrogadas hasta por plazos equivalentes a los concedidos originalmente. Las concesiones se otorgarán a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. Los permisos para la pesca deportiva recreativa se podrán expedir a personas físicas nacionales o extranjeras. Los extranjeros

podrán participar en la captura de excedentes de especies en la zona exclusiva, cumpliendo los requisitos y condiciones que establezca la dependencia.

En efecto, tanto esta ley como su reglamento rompen el viejo y paralizante esquema de privilegios que limitaba el flujo de inversiones a la pesca y a la acuicultura y crean las bases jurídicas para abrir el sector al ahorro de los particulares que pueden ahora operar en todas las pesquerías y fases del proceso pesquero.

Cabe señalar que es necesaria una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debido a que actualmente concurren al sector pesquero una variedad de dependencias como la Secretaría de Marina, Sedesol, Turismo, Comunicaciones y Transportes, que generan retrasos y contradicciones en la política de aliento sistemático al sector.¹⁰

La Ley de Pesca, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 1992.

Objeto. Tiene por objeto garantizar la conciliación, la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros y establecer las bases para su adecuado fomento y administración (art. 1o.).

Sujetos. Las disposiciones de esta ley tendrán la aplicación en las aguas de jurisdicción federal y en las embarcaciones de bandera mexicana que realicen actividades pesqueras en alta mar o en aguas de jurisdicción extranjera al amparo de las concesiones, permisos, autorizaciones o de cualquier otro acto jurídico similar que haya otorgado algún otro gobierno extranjero a México o a sus nacionales (art. 2o.).

Autoridades. La aplicación de la presente ley corresponde a la Secretaría de Pesca (hoy Semarnap), sin perjuicio de las facultades atribuidas a otras dependencias de la Administración Pública Federal, las que deberán establecer la coordinación necesaria con esta Secretaría [...] (art. 3o.).

Recurso de revisión. Procede contra resoluciones dictadas por la Semarnap y cuando la autoridad no dé respuesta en el plazo que prevenga el reglamento a las solicitudes de concesiones, permisos o autorizaciones.

El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada (art. 30).

Forestal

Se trata de proteger jurídicamente la flora silvestre terrestre, incluidos los bosques. La riqueza de especies vegetales es importante no sólo en su fase económica (bosques), sino en la manutención de ecosistemas diversos. México cuenta con cerca del 10% de la flora mundial, expresada en más de

¹⁰ Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, *Pesca y acuicultura, retos y propuesta*, México, 1994.

25 000 especies de plantas superiores. Estos recursos forestales cubren áreas que ascienden a cerca de 40 millones de hectáreas cubiertas por bosques y selvas que representan el 43% de la superficie total del territorio nacional. Pese a ello, su irracional explotación y la proliferación de incendios forestales ha impactado una deforestación que ha erosionado y desertificado el territorio a un ritmo de 225 000 hectáreas por año.¹¹

El fundamento jurídico para intervenir, controlar y regular este recurso lo encontramos en el artículo 27 constitucional, que expresa dos vertientes:

- a) la facultad de imponer modalidades a la propiedad de los particulares, y
- b) la facultad de regular el aprovechamiento para evitar su destrucción en perjuicio del interés público.

La Ley Forestal se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la última reforma a esta ley fue el 20 de mayo de 1997. La nueva ley consta de 57 artículos, y seis transitorios, y su orientación global se ubica en la intención de atraer, para el sector, inversiones privadas, especialmente de origen extranjero.

Como ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución política, su observancia general es en todo el territorio nacional, y su objeto es regular y fomentar la conservación, protección, restauración, aprovechamiento, manejo, cultivo y producción de los recursos forestales del país, con el fin de propiciar el desarrollo sustentable.

Como el forestal es un recurso natural renovable, se reconoce que el propietario de los terrenos accede a su propiedad, pero el poder público puede imponer modalidades y emitir normas para regular su aprovechamiento. Con base en lo anterior, la Ley Forestal en su artículo 3o., reconoce el derecho de propiedad a los ejidos, las comunidades y a personas jurídicas morales.

La ley que comentamos se debe aplicar e interpretar por parte de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en consistencia con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley Agraria.

Ley de Sanidad Vegetal. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1994. Esta ley tiene por objeto regular y promover la sanidad vegetal, vigilando la observancia de las disposiciones fitosanitarias, diagnosticando y previniendo la diseminación e introducción de plagas de los vegetales, sus productos y subproductos, estableciendo medidas fitosanitarias, regulando la efectividad biológica, aplicación, uso y manejo de insumos, así como el desarrollo y prestación de actividades y servicios

¹¹ Raúl Brañes, *Derecho ambiental mexicano*, Universo Veintiuno, México, 1987.

fitosanitarios. En el mismo sentido, se trata de darle competitividad y eficacia a los subsectores agrícolas y silvícolas, asegurar el abasto en el marco de la apertura comercial, garantizando un control de calidad fitosanitario y de paso estimulando el potencial agroexportador y dando transparencia a los requisitos técnicos de este tipo en materia de importaciones. Esta ley, además, crea el Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario y establece los requisitos para la expedición de certificados fitosanitarios.

La Ley Forestal se publicó primero en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1992. Más tarde fue reformada el 13 de diciembre de 1996 y el 20 de mayo de 1997.

Objeto. “[...] tiene por objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, aprovechamiento, manejo, cultivo y producción de los recursos forestales del país a fin de propiciar el desarrollo sustentable” (art. 1o.).

Sujetos. “La propiedad de los recursos forestales comprendidos dentro del territorio nacional corresponde a los ejidos, las comunidades o a las personas físicas o morales que sean propietarios de los terrenos donde aquéllos se ubiquen [...]” (art. 3o.). Por tanto, dichas personas son los sujetos a quienes se aplican las disposiciones contenidas en esta ley.

Autoridad. El Ejecutivo federal a través de la Semarnap (art. 4o.); el Consejo Técnico Consultivo y los consejos regionales (art. 6o.), y el Registro Forestal Nacional (art. 9o.).

Procedimiento. A quienes se hubiere impuesto alguna multa o sanción en los términos del presente título, así como los interesados afectados por las resoluciones que emita la Semarnap, podrán interponer el recurso de revisión de conformidad con lo dispuesto por las leyes General del Equilibrio Ecológico y la de Protección al Ambiente y Federal de Procedimiento Administrativo.

Cualquier persona física o moral de las comunidades afectadas podrá interponer el recurso administrativo a que se refiere el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la de Protección al Ambiente, en los casos a que se refiere el propio precepto (art. 57).

Minería

Entre los recursos naturales no renovables, la minería ocupa un lugar de primer orden. En efecto, la producción minera nacional la componen 47 tipos de minerales diversos: dos preciosos, oro y plata; 14 no ferrosos; cuatro siderúrgicos, y 27 metálicos.

Esta variedad de minerales se distribuye en 28 estados de la República.

El artículo 27 constitucional en sus párrafos cuarto y sexto, establece el régimen constitucional de la minería en México.

El párrafo cuarto señala:

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, de todos los minerales y sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de las componentes de los terrenos, tales como: los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, los yacimientos minerales y orgánicos de materias, la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva [...]

Por su parte, el párrafo sexto expresa:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales o sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva [...]

De ambos párrafos se desprende que la Nación tiene el dominio directo, es decir, la propiedad absoluta y perfecta de naturaleza pública que se ve reforzada por las notas de inalienabilidad e imprescriptibilidad, sobre los yacimientos minerales ubicados dentro del territorio nacional.

Conviene recordar que sobre los yacimientos minerales ubicados en la zona económica exclusiva, el Estado tiene un dominio eminente; es decir, facultad de legislar sobre los bienes ahí ubicados y colocados bajo su jurisdicción.

Como consecuencia de lo anterior, es posible afirmar que en México no puede existir la propiedad privada sobre los yacimientos minerales; la explotación de los mismos por particulares sólo se puede efectuar mediante el otorgamiento de la competente concesión hecha por el Estado, misma que no otorga a los explotadores ningún derecho real sobre los yacimien-

tos, sino que sólo les otorga un derecho personal frente al Estado, el que por ser absoluto es oponible a cualquier tercero.

El petróleo, todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos, y los minerales sedimentados, son sustancias no concedibles y sólo el Estado puede llevar a cabo su explotación y su gestión directa.

Consistente con dicho precepto y basado en la fracción X del artículo 73 de la Constitución, se expide la Ley Minera, reglamentaria del artículo 27 y que se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 1992, la cual examinamos brevemente a continuación:

La ley establece un cambio sustancial en materia de exploración, explotación y beneficio, debido a que ahora son los particulares los responsables de llevar a cabo estas actividades, sin que el Consejo de Recursos Minerales pueda actuar como gestor directo, sino sólo como un promotor y auxiliar de la actividad minera. Desaparecen las empresas estatales (mayoritaria o minoritaria) de la actividad, dejando el campo abierto a todo tipo de empresas, nacionales o extranjeras, siempre que se constituyan bajo las leyes mexicanas.

Las concesiones de exploración tienen una duración improrrogable de seis años y las de explotación de 50 años.

Se contempla un estímulo adicional a los inversionistas privados, pues se benefician con todo tipo de minerales que se descubran en el lote minero concedido, sin tener que ampliar o declararlos al Consejo de Recursos Minerales.

Por mandato del artículo 5o., quedan excluidas de la ley el petróleo y los carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso y los minerales radiactivos, ambos con regulaciones jurídicas específicas.

La ley tiene 59 artículos y 12 transitorios, lo cual contrasta con la ley anterior que tenía 109 artículos.

Finalmente, es conveniente señalar que con la última reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el sector minero es de la competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial conjuntamente con la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, es decir, la Secretaría de Energía deja de tener presencia en el sector.

Con fecha 2 de julio de 1996, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el acuerdo delegatorio de facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en donde en los artículos 29 y 30 se describen las facultades que la Dirección General de Promoción Minera ejerce en la materia.

La Ley Minera se publicó el 26 de junio de 1992, después fue reformada mediante publicación en el DOF del 24 de diciembre de 1996. (Véase el anexo IV.)

Objeto. Regula la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos.

Sujetos. El artículo 10 señala que la exploración y explotación de los minerales o sustancias materia de esta ley podrá realizarse, mediante concesión, por:

- a) personas físicas de nacionalidad mexicana,
- b) ejidos y comunidades agrarias, y
- c) sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.

Autoridad. El Ejecutivo federal es la máxima autoridad por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Procedimiento. “Las resoluciones que dicte la Secretaría con motivo de la aplicación de la presente ley y su Reglamento, excepto aquellas que declaren la nulidad o cancelación de concesiones y asignaciones mineras o la suspensión o insubsistencia de los derechos que de ellas deriven, podrán ser recurridas para su revisión conforme al procedimiento que establezca el Reglamento de la misma [...]” (art. 59).

Tierra

El espacio terrestre de un país constituye el cuadro natural de las actividades agrícolas, ganaderas y artesanales, actividades primarias que forjaron el crecimiento y evolución del hombre actual. Este desarrollo rural, regido hasta ayer por el derecho civil que definía los derechos y transmisión de los propietarios, ha sido impactado por dos fenómenos trascendentales:

- a) el desarrollo de las ciudades, y
- b) los progresos técnicos, ambos a su vez influidos por el aumento demográfico y sus respectivas demandas alimentarias y habitacionales.¹²

Con ello el espacio rural se ve sometido a ataques múltiples, en vista de su utilización para fines que no tienen ninguna relación con su vocación natural. Sin embargo, el suelo es un elemento fundamental debido a que constituye el asiento de las principales formas de vida orgánica y es el escenario de las actividades económicas y culturales de los grupos humanos.¹³

El estudio sobre los suelos de México se encuentra precariamente realizado, y de los escasos datos conocidos se puede afirmar que los suelos teóricamente aptos para la agricultura son aproximadamente 70 millones de hectáreas, de las cuales 35 millones son cultivables y sólo 12 millones son susceptibles de riego.¹⁴

¹² José Sánchez González, *op. cit.*

¹³ Ángel Bassols Batalla, *op. cit.*

¹⁴ *Idem.*

Desde la perspectiva del derecho económico, varios ordenamientos legales se ocupan de la protección de éste y otros recursos naturales. En efecto, a nivel constitucional, el párrafo tercero del artículo 27 dispone textualmente:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para el fraccionamiento de los latifundios, para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en calidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

El 6 de enero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reformas al artículo 27 constitucional, cuyas partes fundamentales son:

1. Reafirmación y actualización del marco jurídico.
2. Fin del reparto agrario.
3. Prohibición constitucional de los latifundios.
4. Medidas para combatir el minifundio.
5. Reactivación de la inversión y productividades agrarias.
6. Reconocimiento de la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades.
7. Respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros.
8. Impartición de justicia agraria y abatimiento del rezago.
9. Refuerzo de garantías individuales.¹⁵

¹⁵ Rubén Valdez Abascal, "La reforma del artículo 27 constitucional en materia agraria", en Varios autores, *La modernización jurídica de México*, UNAM, México, 1992.

Derivado de estas reformas que modifican el suelo rural y agrario, se expide la Ley Agraria que se publicó el 26 de febrero de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*, junto a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios de igual fecha.

En materia de suelo urbano, la Ley de Asentamientos Humanos y la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, regulan y protegen este recurso natural renovable.

Zona económica exclusiva

Es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, donde el Estado costero goza de una serie de derechos económicos, que la Convención de 1982 enumera en su artículo 56 y que a continuación se procederá a analizar.

De manera amplia, en los artículos del 55 al 75, la Convención regula el importante tema de la zona económica exclusiva. Para los efectos limitados de esta obra, tomaremos las disposiciones que den un criterio respecto de esta zona de mar y sólo se retoman los textos de los dispositivos citados.

Se define la zona económica exclusiva como un área situada más allá del mar territorial, adyacente a éste, sujeta al régimen jurídico específico establecido en las disposiciones de la Convención, respecto de la situación que corresponde a los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño, así como los derechos y libertades de los demás Estados.

El Estado ribereño tiene derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económica de la zona, como la producción de energía derivada del agua de las corrientes y de los vientos.

A su vez, el Estado ribereño tiene jurisdicción con respecto al establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; le corresponde jurisdicción sobre la investigación científica marina, la protección y preservación del medio marino, así como los derechos y deberes que previene la Convención.

En el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes en la zona económica exclusiva el Estado ribereño tendrá en cuenta los derechos y deberes de los demás Estados y actuará de manera compatible con la Convención.

La zona económica exclusiva no se extenderá más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial

En la zona económica exclusiva, todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan, con sujeción a las disposiciones de la Convención, de las

libertades de navegación y sobrevuelo y de tendidos de cables y tuberías submarinas a que se refiere el artículo 87, y de otros usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades, como los vinculados a la operación de buques, aeronaves y cables y tubería submarinos, y que sean compatibles con las demás disposiciones de esta Convención.

Al Estado ribereño le corresponde determinar la captura permisible de los recursos vivos en su zona económica exclusiva. También le corresponde asegurar la preservación de los recursos vivos de su zona económica exclusiva cuando haya amenaza de un exceso de explotación.

El Estado ribereño promoverá la utilización óptima de los recursos vivos en la zona económica exclusiva y determinará su capacidad de capturar los recursos vivos de la zona citada. Cuando el Estado ribereño no tenga capacidad para explotar toda la captura permisible, dará acceso a otros Estados al excedente de la captura permisible, mediante acuerdos y otros arreglos y de conformidad con leyes y reglamentos del Estado ribereño. Estas leyes y reglamentos están en consonancia con la Convención.

En cuanto a las especies altamente migratorias, el Estado ribereño y los otros Estados cuyos nacionales pesquen en la región las especies altamente migratorias que enumera el Anexo I de la Convención cooperarán, directamente o por conducto de las organizaciones internacionales apropiadas, con miras a asegurar la conservación y promover el objetivo de la utilización óptima de dichas especies en toda la región, tanto dentro como fuera de la zona económica exclusiva.

La delimitación de la zona económica exclusiva entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente, se efectuará mediante acuerdo entre ellos tomando como base el derecho internacional aludido en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. A falta de acuerdo, en un plazo razonable, los Estados interesados recurrirán a los procedimientos previstos en la parte XV, relativa a la solución de controversias.¹⁶

México incorporó como zona económica exclusiva dos millones de kilómetros cuadrados a través de la reforma constitucional al artículo 27 (DOF, 6 de febrero de 1976), y de la reforma a la Ley Federal del Mar en sus artículos 30, 46 y 56 respectivamente (DOF, 8 de enero de 1986).

¹⁶ Carlos Arellano García, *Segundo curso de derecho internacional público*, Porrúa, México, 1998, pp. 197 y 198.

VII. LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL DERECHO ECONÓMICO, INSTRUMENTO PARA EL EQUILIBRIO DE LA ECONOMÍA Y EL DESARROLLO	127
La política fiscal: concepto y fines cuantitativos y cualitativos	127
Instrumentos de la política fiscal	132
Características jurídicas del presupuesto	132
Etapas del presupuesto	133
Fuentes jurídicas del presupuesto en México	133
Ley General de Deuda Pública	135
Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	137
La política monetaria. Concepto y objetivos	137
El Banco de México	138
Ley Orgánica del Banco de México	138
Instrumentos primarios de la política monetaria	141
Operaciones de mercado abierto	141
El redescuento (tipo de interés básico, tasa de descuento)	142
Variaciones en los porcentajes de reservas obligatorias	143
Otros instrumentos monetarios	144
Estructura del sistema financiero	144
Ley de Instituciones de Crédito	145
Ley de Agrupaciones Financieras	149
Coordinación de las políticas fiscal y monetaria	153
El Fobaproa (Fondo Bancario de Protección al Ahorro)	155
Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)	157
Presupuesto de egresos para el ejercicio 1999	159

VII. Las finanzas públicas y el derecho económico, instrumento para el equilibrio de la economía y el desarrollo

LA POLÍTICA FISCAL: CONCEPTO Y FINES CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS

Las finanzas públicas constituyen un aspecto central para definir o tipificar un sistema económico.

Cuando el Estado se apropia de los recursos materiales necesarios para satisfacer las necesidades colectivas o públicas, la calificación de estas necesidades es resultado de una decisión política que se expresa en un documento público llamado *presupuesto*.

En sus orígenes, el presupuesto no fue otra cosa que un acto esporádico de autorización para controlar al rey, tarea que luego quedó sumergida en la creciente actividad parlamentaria surgida a partir —precisamente— de la práctica presupuestal.

Con el desarrollo de esta práctica, el presupuesto adquirió una proyección inusitada que lo ha convertido en el resultado del proceso de toma de decisiones más importante del Estado, lo cual le confiere una naturaleza eminentemente política.

Al respecto, Valdés Costa señala que el presupuesto “es el programa de acción de las fuerzas políticas que gobiernan el Estado” cuyas “ideas se van a manifestar en el monto y naturaleza de los gastos, en la relación de éstos con los ingresos (teoría del equilibrio y del desequilibrio presupuestal)”.¹

Gerloff —uno de los más grandes teóricos contemporáneos de la ciencia financiera— decía que:

¹ Gerhard Colm, *Tratado de finanzas públicas*, El Ateneo, Buenos Aires, 1971, p. 390.

El punto de partida de toda consideración económico-financiera consiste, por consiguiente, en la cuestión económico-estatal y económico-política de saber qué parte de los recursos disponibles en una economía debe ser utilizada para satisfacer las necesidades públicas.

Y agregaba:

[...] la construcción del correcto sistema de necesidades —pues de eso se trata— es tarea eminentemente política. La justificación teórica de la manera de realizarla debía proporcionarla en cada época (a la vez como fundamentación ideológica) la teoría sobre el fin y funciones del Estado. Simultáneamente se trata aquí por igual de la determinación del volumen y del empleo de las necesidades públicas.²

Para Colm: “El presupuesto es, como si dijéramos, el centro nervioso de la economía pública, y desempeña en ella el papel del mercado en la economía privada.”³

En la economía pública las resoluciones sobre la disposición de bienes y servicios, sobre la distribución y el pago de los mismos, son adoptadas principalmente por la organización política, es decir, por la colaboración entre los órganos parlamentarios, ejecutivos y administrativos, según las normas constitucionales de cada país. Estos órganos posibilitan la expresión de las fuerzas sociales inclusive la representación de la opinión pública, que luego influye en las decisiones del gobierno.⁴

Los partidarios de las concepciones liberales en materia financiera coinciden en este aspecto: el sentido que cabe atribuir a la sanción parlamentaria del presupuesto se concreta con la triple pregunta para la cual ese acto está llamado a suministrar una triple respuesta: ¿cuánto debe gastar el gobierno?, ¿en qué debe gastar?, ¿cómo debe financiarse el gasto?

Se advierte, entonces, el aspecto que parece más importante en torno al presupuesto; su naturaleza de decisión política mediante procesos jurídicos que le suministran la legitimidad necesaria en un estado de derecho.

Al respecto, expresaba Gerloff que:

El punto de partida ha de ser la distinción entre gastos forzosos y gastos operativos. Los gastos forzosos garantizan la satisfacción de la demanda

² Wilhelm Gerloff, *Doctrina de la economía territorial*, El Ateneo, Buenos Aires, 1986, p. 231.

³ Óscar Sarlo, *Presupuesto, justicia y contralor*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1992, p. 31.

⁴ Gerhard Colm, *op. cit.*, p. 390.

existencial del Estado y a la vez el modo de vivir de la población con respecto a ciertas realidades básicas de la existencia, como libertad, seguridad, etc. La proporción de los gastos forzosos respecto a optativos se determina por la estructura del organismo público o de la comunidad pública, teniendo en cuenta la cantidad, estructura y densidad de la población, pero asimismo las condiciones geográficas: clima, formación del suelo, etcétera.

El monto de los gastos optativos depende de los gastos en su totalidad. Ellos aumentan en un presupuesto creciente con mayor rapidez que los gastos forzosos. La evolución de la vida nacional y política y el incremento de la productividad económica nacional, junto a una creciente participación de las masas en el producto social, originan individualmente la supresión de algunas funciones anteriormente a cargo de las comunidades públicas; pero, por lo común, se da, en mayor extensión, motivo para cumplir en forma más completa gastos tradicionales y a la vez crear gastos públicos nuevos, y así van en aumento los gastos optativos.

El gasto público es expresión de un estándar de vida, expresión ésta que debe relacionarse con ciertos factores para caracterizar su calidad social y cultural en una población. Es distinto en diferentes países y en diferentes épocas y está sujeto a las alteraciones del dominio cultural y a las determinaciones culturales en vigencia. Esto es valedero también para la compensación de los gastos públicos [...] a la modificación cuantitativa y cualitativa de los desembolsos públicos corresponde también una modificación del tipo y de la composición de los ingresos públicos.⁵

En el modelo de la economía de mercado mexicano, la transparencia y equilibrio de las finanzas públicas fueron elevados a la categoría de “supremo interés protegido”.

Esta premisa ha sido claramente expuesta en el sexto informe de gobierno de la administración pasada, que al respecto expresa textualmente:

La estabilidad macroeconómica se funda en la corrección estructural de desequilibrios fiscales y monetarios. La adecuada formulación y ordenada ejecución de las políticas de ingreso y gastos públicos permitieron reducir el déficit de niveles de 12.5% en 1988 a resultados superavitarios equivalentes al 0.5% y el 0.7% del PIB en 1992 y 1993, respectivamente, resultados que no incluyen los recursos provenientes de la privatización de empresas públicas. Este año se cumplirá la meta de lograr un presupuesto equilibrado y por tercer año consecutivo no se registrará déficit fiscal. La eliminación del déficit se logró mediante la corrección estructural de las finanzas públicas. El equilibrio fiscal es sostenible en el futuro. El gobierno ha dejado de absorber el ahorro de la sociedad, consolidando la estabilidad macroeconómica y liberando recursos para financiar proyectos productivos de los particulares.

⁵ Benjamin Retchkiman, *Introducción al estudio de la economía pública*, UNAM, México, 1977, p. 291.

Para institucionalizar la permanencia de una política monetaria prudente, en 1993 el Congreso de la Unión otorgó autonomía al Banco de México y estableció entre sus objetivos procurar la estabilidad de precios. Ninguna autoridad puede obligarlo a conceder financiamiento.

Sin embargo, esta visión dramáticamente desvirtuada por los sucesos financieros y bursátiles de diciembre de 1994, no fue compartida por académicos y economistas independientes, como se desprende del siguiente texto al respecto:⁶

La eliminación del déficit fiscal, objetivo e instrumento esencial de la estrategia económica neoliberal, es presentado como uno de los mayores logros del modelo. Sin embargo, parece haberse llevado al extremo la ortodoxia monetarista, puesto que la experiencia universal muestra situaciones de bonanza con finanzas públicas deficitarias en niveles manejables (Canadá: 1.3% en 1972 y 2.9% en 1989; Japón: 1.9% y 2.6%; Bélgica: 4.3% y 7.5%; Estados Unidos: 1.5% y 2.8%; Italia: 8.7% y 10.6%; Malasia: 9.4% y 2.9%, etc.). Pero sobre todo, cabe precisar si el superávit fiscal alcanzado (0.5% del PIB en 1992) es en verdad un logro o es un estigma perverso del modelo neoliberal mexicano, por los enormes costos económicos y sociales que ha implicado; y, además, elucidar la fragilidad de la propia eliminación de la brecha de ingreso-gasto público.

Tal política se ha basado en los siguientes instrumentos de política económica: *a*) reducción general del gasto público, afectando principalmente áreas estratégicas (energéticos e infraestructura) y programas de fomento sectorial (agropecuario, industrial, pesquero y comercial); *b*) privatización de empresas paraestatales, incluso financieramente sanas, aplicando los recursos obtenidos básicamente a amortizaciones de deuda pública interna; *c*) política de financiación y casi fijación del tipo de cambio, que ha rematado en la sobrevaluación del peso, pero ha reducido, en porcentaje del PIB nominal, el pago de intereses de la deuda pública externa; *d*) eventos ajenos a la política interna coadyuvaron al mismo fin: la disminución vertical de las tasas de interés internacionales, que disminuyó los pagos de intereses, y el Plan *Brady* que permitió la renegociación de la deuda externa aplazando amortizaciones y reduciendo intereses; *e*) abatimiento de las tasas nominales de interés internas como resultado del descenso de la inflación, que ha reducido los intereses nominales de la deuda pública interna en proporción al gasto público nominal; *f*) en menor medida, aumento de la tribulación y de los ingresos no tributarios del sector público federal.

La fragilidad del déficit fiscal cero deriva de su dependencia del factor exógeno del que cuelgan los demás precarios equilibrios macroeconómicos: la afluencia al país de volúmenes crecientes de ahorro externo. Si éstos se

⁶ José Luis Calva, *El modelo neoliberal mexicano*, Fontamara, México, 1993, pp. 38-41.

interrumpen (y más aún si salen del país los capitales golondrinos invertidos en títulos de la deuda pública interna y en valores de renta variable) tendrá que realizarse, se quiera o no, ¡una brusca devaluación monetaria! con lo cual reaparecerá el déficit fiscal, al elevarse el equilibrio en moneda nacional de los servicios de la deuda externa, así como las tasas internas de interés como resultado tanto de la necesidad de retener recursos externos en el mercado de dinero, como del repunte inflacionario producido por la devaluación.

Sin embargo, lo más grave es que el superávit de las finanzas públicas, ortodoxamente conseguido, afecta múltiples áreas del desarrollo económico y social de México. Más aún, la reducción general del gasto público programable (-32.3% entre 1982 y 1992) no sólo ha producido efectos contractivos inmediatos sobre el nivel general de la actividad económica y el bienestar social, sino que compromete el porvenir de nuestro país, al contraer severamente el gasto en fomento sectorial (-66.3% en desarrollo rural; -90.6% en pesca; -41.4% en energéticos; -83.5% en desarrollo industrial; -67.6% en comercio y abasto; -52.9% en turismo) y contraer más aún la inversión pública (-50.8% en general, entre 1982 y 1992) afectando el desarrollo de sectores estratégicos (-57% de inversión en energéticos; -70.8% en desarrollo rural, -89.8% en pesca), frenando la aplicación y aun el mantenimiento de la infraestructura económica y social (-46.6% en comunicaciones y transportes; -50.6% en desarrollo urbano; -40.7% en salud y laboral; -6.1% en educación; -28.1% en desarrollo social en general; -73.7% en comercio y abasto). Y si bien el gasto social global (suma del gasto en educación, salud, laboral, solidaridad, desarrollo regional y desarrollo urbano) ha crecido como porcentaje del gasto programable del sector público, el cual pasa del 32% en 1988 al 47.9% en 1992, también es cierta la disminución del gasto social *per cápita* de 6117 pesos en 1982 (a precios de 1980) a 5209.7 en 1992, así como en su disminución como porcentaje del PIB, del 9.2% en 1982 al 8.3% en 1992.

Al afectar las piedras angulares del desarrollo de la productividad y la competitividad en el largo plazo (formación de recursos humanos, infraestructura, industrias estratégicas y programas de fomento sectorial) se compromete el desarrollo económico y social futuro del país, además de que la desatención de áreas prioritarias como la infraestructura, crea cuellos de botella inmediatos que inciden sobre los costos, las ganancias y la competitividad de las empresas.⁷

Los acontecimientos de diciembre y enero de 1994 y 1995, respectivamente, dieron la razón a los académicos independientes, lo cual es de lamentar, y exhibieron a los que sin reflexión objetiva repitieron el discurso oficial.

⁷ Estas afirmaciones se hicieron en noviembre de 1993, sin que el Banco de México, ya organismo público autónomo, se diera por enterado.

Instrumentos de la política fiscal

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación son los instrumentos jurídicos. Para la Ley de Ingresos de la Federación, debe presentarse el proyecto anualmente antes del 15 de noviembre y en él se contemplan la clasificación de los ingresos fiscales que corresponden a los siguientes rubros:

- a) impuestos (renta, activo, IVA, VPS, impuestos al comercio exterior, etc.);
- b) aportaciones de seguridad social (Infonavit, IMSS, etc.);
- c) contribuciones de mejoras;
- d) derechos;
- e) contribuciones pendientes;
- f) accesorios;
- g) productos;
- h) aprovechamientos;
- i) ingresos derivados de funcionamientos, y
- j) otros ingresos.

Rubros todos que comprenden el concepto de ingresos públicos.

CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DEL PRESUPUESTO

1. *Competencia exclusiva del Estado* para su formulación, aprobación y ejecución.
2. *Principio de legalidad*, tanto en materia de gastos como de ingresos.
3. *Anualidad del presupuesto*, característica que se une a la *anualidad de los impuestos*.
4. *De naturaleza jurídica compleja*. Puede ser considerado una ley material o ley formal, o un acto administrativo aprobado por el Congreso.
5. *Unidad del presupuesto*. Consiste en la reunión o agrupación de la totalidad de los gastos y recursos del Estado en un documento único e indivisible.
6. *Principio de universalidad*. Se conoce también como principio del producto bruto, por el cual no se admite la compensación o confusión entre gastos y recursos, siendo ambos consignados por separado en el presupuesto atendiendo a un importe bruto, sin extraer saldos netos. Este principio se ha flexibilizado con el desarrollo del sector paraestatal; las empresas paraestatales deben entregar el presupuesto de sus saldos netos

positivos o negativos arrojado durante la gestión anual de dichos organismos.

7. *Principio de no afectación de recursos.* Esta característica tiene como finalidad básica impedir que determinados ingresos sufran una especial afectación. Es decir, la recaudación y captación debe destinarse a gastos generales y no a gastos especiales. En México este principio tiene excepciones en casos como el IMSS, ISSSTE, Infonavit, respecto a las cuotas bipartitas que recaudan.
8. *Especificación de gastos.* Como facultad del Congreso, este principio impone al Ejecutivo la limitación del gasto público. Esto es, el Ejecutivo está obligado a realizar erogaciones sancionadas de acuerdo con las especificaciones de gastos detallados en el documento presupuestario, aprobados por el Congreso o parlamento. Es un privilegio constitucional reconocido en todo el derecho presupuestario y económico comparado, del cual gozan los parlamentos.

En México, el artículo 74 constitucional en su fracción IV, prohíbe las partidas secretas a excepción de aquellas “que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto”.

ETAPAS DEL PRESUPUESTO

El presupuesto como instituto jurídico-económico comprende cuatro fases o etapas:

1. Preparación o elaboración.
2. Sanción o aprobación.
3. Ejecución.
4. Control.

En México, la Constitución dividió la competencia al respecto en dos fases esencialmente políticas: *a)* El Ejecutivo federal prepara y presenta el proyecto de presupuesto, y *b)* La Cámara de Diputados lo aprueba y lo controla. Control político que ejerce al examinar, revisar y aprobar *a posteriori* la cuenta pública.

FUENTES JURÍDICAS DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO

Los artículos 74 y 131 constitucionales facultan al Ejecutivo federal para preparar y presentar el proyecto de presupuesto, la Ley de Ingresos de la

Federación y del Departamento del Distrito Federal, anualmente y en fechas precisas. Esta función la cumple la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La presentación técnica del proyecto de presupuesto debe efectuarse con estricto apego a los artículos 4o., 13 y 17 de la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público que al respecto señalan:

Artículo 4o. La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 13. El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán en apoyo a programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.

Artículo 17. Para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo elaborarán sus anteproyectos de presupuestos, con base en los programas respectivos.

La ley en cuestión consta de cuatro capítulos en los que reglamenta las etapas teóricas observadas en todo presupuesto. En el capítulo primero se determina su contenido, sus bases y la competencia de los órganos administrativos que intervienen en los diversos aspectos relacionados con el gasto público. En el segundo regula la preparación de la iniciativa que anualmente se presenta a la Cámara de Diputados. En el tercero se estatuye cómo ha de ejercerse el gasto público y, finalmente, el cuarto señala el sistema de contabilidad que sirve de base a la cuenta pública que debe elaborar anualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto al equilibrio presupuestario, la ley mencionada señala en su artículo 22 el principio relativo de que a toda proposición de aumento o creación de partidas en el proyecto de presupuesto anual, debe señalársele la correspondiente iniciativa de ingreso. Dicha disposición legislativa es una derivación del principio presupuestario constitucional, contenido en la fracción IV del artículo 74 constitucional que expresamente señala:

Que al examinarse, discutirse y aprobarse anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, tendrán que discutirse primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir las.

En resumen, las fuentes jurídicas que regulan este importante instrumento de la política económica son las fracciones VIII del artículo 73; IV

del artículo 74 y artículo 126 constitucionales, federal, por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, artículos 31 y 32 y por la Ley General de Deuda Pública, las leyes anuales de ingresos de la Federación, los decretos anuales del presupuesto público, y la propia práctica presupuestaria de la administración pública.

Ahora bien, una vez ejecutado anualmente el presupuesto por el Ejecutivo federal, debe dar cuenta al órgano sancionador (Cámara de Diputados) por medio de la llamada cuenta pública, la cual es el informe anual que rinde el Poder Ejecutivo ante la Cámara de Diputados, informando de los resultados de su gestión financiera y los alcances que la acción reguladora del Estado ha tenido en el desarrollo económico y social del país.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público está a cargo de la elaboración de este documento, consolidando los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable, emanada de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con el fin de someterla a la consideración del presidente de la República, quien a su vez debe presentarlo a la Cámara de Diputados. Dicho documento muestra, mediante cifras razonadas, la actuación del gobierno federal.

Las fuentes jurídicas de esta importante función de fiscalización política *a posteriori* de la Cámara de Diputados están en la fracción XXIV del artículo 73, en las fracciones II y III del artículo 74 de la Constitución Federal, así como en el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (DOF, 29 de diciembre de 1978).

LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA

El aumento creciente de los gastos gubernamentales para atender a las necesidades colectivas ha llevado a los Estados contemporáneos a recurrir al endeudamiento tanto interno como externo.

Al respecto, el Congreso de la Unión de México aprobó la Ley General de Deuda Pública cuya exposición de motivos expresa:

Las perspectivas financieras del país deben encauzarse por los caminos que la experiencia y la técnica aconsejan. Los recursos crediticios del sector público federal deben enfocarse a la producción de bienes y servicios, en tal forma que su utilización se dirija, fundamentalmente, a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social de la Nación, que generen los ingresos para su pago o que se empleen para el mejoramiento de la estructura del propio endeudamiento público. De fundamental importancia es que el servicio de la deuda pública se mantenga siempre dentro de la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto.

Y agrega:

La Ley General de Deuda Pública tiende en suma a optimizar el uso de los recursos financieros que capte el sector público federal a través del crédito tanto interno como externo. Busca también asegurar los sistemas de información necesarios para conocer, vigilar y evaluar, en todo momento, la situación crediticia del país, con la cual podrá lograrse una programación eficiente del manejo de la deuda a través de la doble metodología que se propone: la normativa, por medio de técnicas jurídicas que emanan de esta ley y la programática, mediante las disposiciones que surjan de la actuación de los órganos que tendrán la responsabilidad de su manejo [...]

El fundamento constitucional de esta ley lo encontramos en la fracción VIII del artículo 73 de la carta fundamental, que faculta al Congreso *para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos para reconocer, mandar y pagar la deuda nacional.*

La Ley de Deuda Pública faculta al Ejecutivo federal, sus órganos directos y al Departamento del Distrito Federal para contraer obligaciones que obligan a la Nación, siempre que las fundamenten y programen, tanto en lo concerniente a su destino como su servicio, en un contexto de estricto apego a sus planes de inversión, autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A esta última compete contratar empréstitos y garantizarlos, así como emitir valores clasificables, como títulos de crédito y avalarlos.

Dicha competencia está subordinada a la exigencia legal de que el adeudo corresponda a una obligación pública productiva, o bien, al canje o refinanciamiento de adeudos anteriores.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene a su cargo, además de vigilar que los créditos obtenidos por las entidades públicas se apliquen a planes productivos que autogeneren su servicio, a llevar un registro de la misma, así como a participar en las emisiones de bonos que el gobierno federal coloque dentro o fuera del país (operaciones de mercado abierto del Banco de México, por ejemplo).

Es responsabilidad del Ejecutivo federal programar la deuda, y del Congreso autorizarla, fijando año con año sus límites. Sin embargo, el Congreso puede autorizar anualmente al Ejecutivo federal para que ejerza o apruebe montos de financiamiento adicionales en circunstancias extraordinarias justificadas.

Por último, a la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la ley agrega la creación y funcionamiento de una comisión asesora de financiamientos externos del sector público, constituida en primer término por la secretaría indicada, el Banco de México, sociedades nacio-

nales de crédito y bancos públicos especializados (Bancomext y Nafin, por ejemplo) y otras entidades estatales que dicha secretaría determine.

LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS

Las compras gubernamentales tradicionalmente han constituido instrumentos de política industrial, cuya regulación y práctica se ha orientado a apoyar a las empresas productivas y manufactureras nacionales. Esta ley tiene por objeto la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza, la obra pública y servicios relacionados con la misma, que contraten los órganos de la administración pública federal centralizada y paraestatal. En ella se define la obra pública, en la que se incluyen los trabajos de exploración, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros que se encuentren en el subsuelo; se señala que la aplicación de la misma será sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados y que las licitaciones podrán ser nacionales e internacionales (solamente se realizarán licitaciones de carácter internacional cuando ello resulte obligatorio, conforme a lo establecido en los tratados, cuando, previa investigación, no existan en cantidad y calidad los proveedores o contratistas nacionales, o cuando sea obligatorio por ser obra financiada con créditos externos). Actualiza además el marco normativo en relación al capítulo X del TLCAN, cuyas principales reglas en la materia son: trato nacional y no discriminatorio, reglas de origen, provisión de compensaciones, especificaciones técnicas, calificación de proveedores, lista permanente de proveedores, procedimiento de licitación, procedimiento de impugnación, suministro de información, operación técnica y programas para las micro, pequeña y mediana industrias.⁸

LA POLÍTICA MONETARIA. CONCEPTO Y OBJETIVOS

La política monetaria es una parte de la política económica, que consiste en la acción consciente emprendida por las autoridades monetarias (Banco de México) o la inacción deliberada, para cambiar la cantidad, la disponibilidad o el costo del dinero, con objeto de contribuir a lograr algunos de los

⁸ Raúl Jiménez Vázquez, "Consideraciones en torno al capítulo de compras gubernamentales del TLCAN y su eventual impacto en el derecho mexicano", en *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, UNAM, México, 1993, p. 261.

objetivos básicos de la política económica. El más importante para la política monetaria es, sin duda, la estabilización de precios, pero también coopera en la meta de un crecimiento sostenido y también en favor del equilibrio externo.

Los objetivos de la política monetaria son en la actualidad las denominadas políticas de estabilización.

Actuaciones a corto plazo que pretenden mantener un nivel de demanda efectiva suficiente para alcanzar un nivel aceptable de crecimiento de la renta y del empleo sin presionar excesivamente sobre el nivel de precios.

Los sujetos o agentes encargados de aplicar la política monetaria de un país son los bancos centrales, en México es el Banco de México el encargado de manipular los instrumentos monetarios que regulan la liquidez, y el gobierno, normalmente a través del respectivo ministerio de economía o de finanzas, que en México es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con carácter general, el gobierno es quien establece los objetivos económicos que pretenden lograr: la tasa de crecimiento de los precios, la tasa de crecimiento del PIB o el nivel de empleo. Cuando se pretende mantener un tipo de cambio fijo, éste puede venir determinado, sin embargo, desde dentro o desde fuera del país (caso del Sistema Monetario Europeo, SME). En aquellas economías en las que el banco central tiene un mayor grado de autonomía, es él quien suele responsabilizarse de fijar el nivel de precios que considera deseable de alcanzar.⁹

EL BANCO DE MÉXICO

Ley Orgánica del Banco de México

El objeto fundamental de la reforma del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue el de dotar de autonomía al Banco de México. Al efecto, en el párrafo sexto de ese artículo se establece que:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, que su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y que ninguna autoridad podrá ordenarle conceder financiamiento.

⁹ Juan Cuadrado Roura, *et al.*, *Introducción a la política económica*, McGraw-Hill, España, 1995, pp. 528 y ss.

Asimismo, en el séptimo párrafo de ese precepto se establece que:

La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso, desempeñarán su cargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por falta grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.¹⁰

En relación con la reforma constitucional antes mencionada, con fecha 23 de diciembre de 1993 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley reglamentaria del artículo 28 que materializa la nueva naturaleza jurídica y estructura del Banco de México (véase anexo V).

La razón fundamental para establecer la autonomía se funda en la necesidad de procurar una estabilidad financiera y una estabilidad sobre la moneda. Esta autonomía da al Banco de México la facultad de adoptar las medidas necesarias para lograr un equilibrio en el sistema de pagos, además de otros propósitos como mantener equilibrio sobre la emisión de la moneda, esto permite mantener un estándar de control sobre la inflación. Estas medidas, a su vez, están encaminadas a lograr un sistema financiero sólido y eficaz que permita fomentar la inversión y la productividad.

El Banco de México destaca entre sus facultades, las de regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación de los servicios financieros, así como los sistemas de pagos, también opera con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia; presta servicios de tesorería al gobierno federal y actúa como agente financiero del mismo; funge como asesor del gobierno federal en materia económica y, particularmente, en materia financiera; participa en el Fondo Monetario Internacional y otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y opera con los organismos a que se refiere anteriormente con bancos centrales y con personas morales y extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en la materia.

El Banco de México emitirá en forma exclusiva los billetes y ordenará la acuñación de moneda metálica; los billetes que emita el banco deberán contener la denominación con número y letra, la serie y número, la fecha de emisión y las firmas en facsímil de un miembro en la junta de gobierno y del cajero principal; deberá contener también la leyenda Banco de Méxi-

¹⁰ Roberto Cucto Legaspi, "La nueva Ley del Banco de México", en *Actualización jurídica*, UNAM, México, 1994, p. 39.

co y él mismo podrá fabricar sus billetes o encargar la fabricación de éstos a terceros.

Dentro de las operaciones que la ley señala al Banco de México en su artículo 7o., señala que podrá operar con valores; otorgar crédito al gobierno federal, a las instituciones de crédito, así como a los fondos bancarios de protección al ahorro y de apoyo al mercado de valores previstos en las leyes de instituciones de crédito y mercado de valores; podrá también otorgar crédito a las personas que esta misma ley señala, es decir, con bancos centrales y con las personas morales y extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera; podrá constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero; podrá adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior, de lo previsto por la ley en su artículo 20; emitir bonos de regulación monetaria; recibir depósitos bancarios de dinero del gobierno federal de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico y de los referidos en la fracción XI de ese artículo, de instituciones para depósitos de valores, así como entidades de la administración pública federal; podrá recibir depósitos bancarios de dinero de bancos centrales o personas morales y extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera; obtener créditos de las personas a que se hizo referencia antes, y de entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria; el banco también podrá efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos; actuar como fiduciario cuando por ley se le asigna esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones; también podrá el banco recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o administración de las personas que señalamos sobre entidades financieras del país y del exterior de fideicomisos públicos, bancos centrales, o personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad; el banco no podrá realizar un trabajo que no esté previsto por esta ley o leyes anexas a éstos.

El Banco de México, además, podrá imponer sanciones conforme a lo previsto en sus artículos 27, 29 y 33; dichas disposiciones mantienen como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público, imponer multas a los intermediarios financieros por operaciones activas y/o pasivas, así como por sus servicios al contradecir las disposiciones de esta ley, actuando conjuntamente con la Comisión Nacional Bancaria; también podrá imponer sanciones por incurrir en faltantes respecto a las inversiones que por ley deban mantener los intermediarios.

INSTRUMENTOS PRIMARIOS DE LA POLÍTICA MONETARIA

Los instrumentos monetarios han tendido a unificarse a nivel internacional. Sobre todo, a partir de los años setenta, etapa en la que empiezan a aplicarse esquemas de control monetario. Sin embargo, en contextos diferentes que tienen estructuras monetarias y financieras también distintas por razones de desarrollo económico desigual o por razones históricas, los efectos que se pueden obtener mediante la aplicación de cada uno de los instrumentos monetarios serán distintos. Por tanto, el grado de intensidad con que cada país los utilice será también diferente y la forma de aplicarlos tampoco será la misma.

Una de las características comunes que tienen estos instrumentos es que su aplicación es predecible y regular. Ello significa que ante situaciones de inestabilidad de precios o de tipos de interés, los agentes anticipan cuál va a ser la actuación del banco central, aunque no se pueda conocer perfectamente su cuantía, y que los efectos que tendrá dicha situación también pueden ser previstos.

Los instrumentos monetarios más clásicos son: las operaciones de mercado abierto, la manipulación de la tasa de redescuento y las variaciones en los porcentajes de reservas obligatorias.¹¹

Operaciones de mercado abierto

Es el instrumento fundamental de la política monetaria en la actualidad. Estas operaciones consisten en la compra y venta de fondos públicos por parte del banco central, que dota de liquidez al sistema financiero o la retira, dependiendo de las necesidades de la economía. Cuando se consideran agregados monetarios como objetivo, éstos pueden alcanzarse controlando directamente la liquidez o cambiando los tipos de interés a corto plazo.

Como puede apreciarse, hay dos tipos fundamentales de operaciones de mercado abierto (*open market*): las operaciones en firme y las operaciones con pacto de recompra (cuando se venden se acuerda la fecha en la que se van a volver a comprar). Se pueden realizar cuatro tipos de actuaciones:

1. Elevación de los tipos de interés de los valores. En principio los bancos mantendrán valores en función de la rentabilidad que les reporten; cuanto mayor sea ésta, mayor será el interés por conservarlos o adquirirlos. Siempre que se lleve a cabo un aumento de los títulos en poder

¹¹ Juan Cuadrado Roura, *op. cit.*, pp. 546 y 551.

- de la banca, con disminución de su tesorería, se estará produciendo una reducción de la liquidez.
2. Disminución de los tipos de interés de los valores. Su efecto es inverso al anterior.
 3. Venta de valores por parte del banco central. Producirá una detracción de liquidez de los bancos cuando éstos los adquieran.
 4. Compra de los valores por parte del banco central. Se inyectará dinero al resto del sistema financiero.

Obviamente, pueden efectuarse combinaciones a partir de las cuatro variantes citadas.

El éxito de las operaciones *open market* depende de la amplitud del mercado financiero y, más concretamente, del volumen y las características de los valores del Estado.

Las operaciones sobre obligaciones públicas a corto plazo, normalmente suponen el aumento (venta) o reducción (compra) de emisiones de títulos de hasta 90 días. En Estados Unidos constituye la primera operación de política monetaria desde hace años, instrumentándose para aliviar tensiones en la liquidez de las entidades financieras o para estabilizar la economía, reduciendo las posibilidades de crédito de aquéllas. En Europa su uso se ha generalizado e intensificado considerablemente a lo largo de la última década. En Alemania y Estados Unidos sólo se realiza con títulos del Departamento del Tesoro, pero en países como Japón, Francia y Reino Unido se utilizan también títulos privados (certificados de depósito o pagarés de empresa).

La compra-venta de valores a largo plazo por el banco central, se utiliza con el objeto de variar el tipo de interés de éstos. Esto se ha utilizado bastante menos, sobre todo en Estados Unidos.

El redescuento (tipo de interés básico, tasa de descuento)

Este instrumento consiste en la adquisición por la autoridad monetaria de valores o efectos descontados con anterioridad por la banca. En la práctica funcionan como créditos concedidos por el banco central a los bancos, con o sin garantía de títulos (son las “facilidades crediticias”).

El volumen del redescuento se ve afectado por tres tipos de variables:

1. Las líneas de redescuento, o límites máximos que puede redescantar el banco central.
2. Los sectores económicos sobre los que existe compromiso de redescuento.

3. La tasa de redescuento, es decir, el tipo de interés al cual realizar la operación.

Cuando se desea inyectar liquidez al sistema financiero, el banco central puede disminuir el tipo de redescuento y/o aumentar las líneas o cantidades totales de efectos redescontados. De esta manera, las entidades financieras que acuden a obtener este tipo de crédito del banco emisor tendrán mayor volumen de dinero, que después podrán prestar a sus clientes.

En la actualidad, el redescuento funciona más a través de la modificación del tipo de interés que del establecimiento de líneas de redescuento, puesto que se ha generalizado el uso del tipo de interés como variable operativa. Durante los años ochenta este instrumento ha perdido importancia, salvo en Japón, aunque en Alemania, Austria, Holanda y Portugal todavía sigue siendo relevante.

Las variaciones del tipo de redescuento suelen funcionar como señal de alarma, es decir, como indicador a los agentes económicos de lo que puede suceder a continuación, lo que significa que los mercados reaccionan de inmediato ante su utilización.

Variaciones en los porcentajes de reservas obligatorias

La legislación de muchos países exige a las entidades financieras el mantenimiento de unas reservas frente a sus depósitos, ya sea en dinero legal o en depósitos en el banco central. Estas reservas pueden cumplir varios fines: solvencia, liquidez, control monetario, incluso financiación del déficit público.

Al inicio de esta práctica predominó la preocupación por la solvencia y, por ello, el coeficiente de reserva era rígido y no susceptible de frecuentes variaciones, puesto que servía para dar seguridad a los depositantes. Después de la Segunda Guerra Mundial, las reservas tuvieron como fin primordial la absorción de dinero sobrante para evitar una excesiva expansión de la oferta monetaria, sobre todo procedente del superávit de la balanza de pagos.

La forma más habitual de las reservas bancarias es el coeficiente de caja, establecido como una proporción del volumen de depósitos y todas las posibles formas de captar fondos por parte de los intermediarios financieros. La cantidad resultante debe ser depositada en el banco central, pero también cabe que pueda ser mantenida en caja por los bancos. Éstos, para cumplir con dicha obligación, informan al banco central periódicamente del volumen total de sus depósitos computables, dato que es importante para controlar la liquidez. Las reservas depositadas constituyen lo que llamamos ACSB.

De los países pertenecientes a la Unión Europea sólo Grecia, Irlanda, Italia y Holanda remunerar estas reservas y, habitualmente, a un tipo de interés inferior al del mercado.

Otros instrumentos monetarios

Existe una enorme diversidad de instrumentos que pueden utilizarse para regular la liquidez y que han sido usados con mayor o menor intensidad en todos los países. Sin embargo, a medida que las economías se desarrollan y que sus mercados financieros se amplían, las políticas monetarias tienden a aplicarse con técnicas indirectas, en las cuales se manipula la liquidez con todos o algunos de los instrumentos antes explicados para obtener la cifra deseada en algún agregado o en el tipo de interés elegido.

Cabe recordar algunas de las medidas de carácter más directo que se han utilizado para influir en las variables monetarias.

Hasta finales de los años setenta los tipos de interés de las operaciones activas y pasivas de los bancos españoles estaban intervenidos. Esto significa que se establecía un control directo sobre ellos y, por tanto, las entidades financieras sólo podían determinar el volumen de sus operaciones, pero no su precio. Esta práctica ha existido, asimismo, en diversos países.

También pueden establecerse limitaciones sobre las operaciones de activo, fijando, por ejemplo, la tasa de crecimiento de los créditos a conceder por la banca. En ocasiones estas limitaciones son de carácter coercitivo.

La liquidez también puede limitarse obligando al cumplimiento de diversos coeficientes: *ratio* de recursos propios, coeficiente de inversión, etc., además del de caja.

Por último, se puede regular el volumen de crédito que las entidades pueden prestar a sus clientes a través de los préstamos que el banco central hace a la banca de forma directa.¹²

ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO

El sistema financiero ha venido experimentando desde la década de los ochenta una transformación significativa.

Dicho cambio se evidencia en un fortalecimiento de la intermediación financiera, que no funciona con base en depósitos, y que se conoce como *intermediación bursátil*. Esto es, la intermediación bursátil reemplaza a la intermediación bancaria.

¹² *Ibid.*

Esta división hace que el sistema financiero mexicano adquiera formas más sofisticadas de funcionamiento donde las fuentes de crédito pasan de un sistema basado en instituciones que reciben depósitos de corto plazo y otorgan préstamos de largo plazo a otro basado en el mercado de valores.

Éste es un proceso de cambio de una estructura financiera simple y altamente autorregulada a una sofisticada y menos regulada.

En México este proceso de sofisticación en la estructura y funcionamiento del sistema financiero comienza en 1989 mediante la liberalización del sector y reprivatización de los bancos. A partir de ambos hechos se aprobaron varias leyes para alcanzar dichos propósitos. A saber, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; la General de Instituciones de Seguros, la Federal de Instituciones de Fianzas; la General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito; la del Mercado de Valores; la General de Sociedades de Inversión, la de Agrupaciones Financieras y la de Instituciones de Crédito.

La premisa fundamental de estas reformas legales es que en el nuevo contexto internacional, la eficiencia y competitividad del sector se logra no en la dispersión legal, sino en una verdadera *corporativización financiera*.

De manera adicional, la reforma constitucional de junio de 1990 permitió el restablecimiento del régimen mixto en la prestación de servicios de banca y crédito, al introducir cambios sustanciales al régimen de propiedad, que regulaba a la banca desde la nacionalización de 1982. Tres iniciativas legislativas iniciaron este proceso: la Ley de Instituciones de Crédito, las modificaciones a la Ley del Mercado de Valores y la Ley para Regular las Instituciones Financieras son básicas en esa dirección. Así con ellas se permite que residentes extranjeros participen en la tenencia accionaria de las nuevas instituciones y las autorizan para adquirir bonos gubernamentales y acciones empresariales en casi cualquier sector de la economía.¹³

Ley de Instituciones de Crédito

La Ley de Instituciones de Crédito (LIC) orienta el tránsito de la estructura de la banca múltiple, existente desde los años setenta, hacia una de banca universal más en consonancia con la tendencia internacional dominante. El propósito último de esta nueva forma de organización es la explotación de economías de escala como medio para reducir costos y mejorar la rentabilidad, lo que permite enfrentar la competencia internacional. En tanto que,

¹³ Carlos Roza, *La política macroeconómica en México, Siglo XXI*, México, 1998, pp. 142 y ss.

con las modificaciones a la Ley del Mercado de Valores se adapta el marco jurídico a la existencia de agrupaciones financieras y se adecuan las normas de tenencia de acciones para permitir su propiedad en manos de no residentes.

Un nuevo y vigoroso impulso al proceso de internacionalización financiera ocurrió en 1993, al actualizar y renovar el marco jurídico y operativo que normaría la función de los intermediarios financieros. Impulsar una mayor eficiencia de la banca privatizada y abatir los costos de los servicios fue el objetivo. Para ello se autorizó la creación y operación de 19 instituciones de banca múltiple, de las cuales 11 operarían con una cobertura regional, seis serían de carácter subregional y las dos restantes atenderían la totalidad del territorio nacional.

En efecto, la nueva Ley de Instituciones de Crédito establece que la banca múltiple dividirá su capital social en 3 series de acciones. Las de serie "A" representativas del 51% del capital social de suscripción por personas físicas mexicanas o controladoras de grupos financieros, entre otros; las de serie "B", hasta un 40% del capital social, las cuales pueden ser suscritas por personas morales mexicanas con cláusulas de exclusión de extranjeros, y la serie "C" representativa hasta del 30% del capital social de suscripción de personas físicas o morales extranjeras.

La serie "C" de acciones en que se divide el capital de la banca múltiple representa una innovación importante que permite una apertura parcial del sistema bancario mexicano al capital foráneo, ya que dicha posibilidad estaba prohibida por las anteriores legislaciones que protegían a la industria bancaria mexicana frente al exterior.

Con una reforma de 1992 se creó una nueva serie accionaria correspondiente al capital adicional de las instituciones de banca múltiple y que son las llamadas acciones "L", de suscripción por capital extranjero en la Bolsa Mexicana de Valores (art. 12).

En materia de intermediarios y banca extranjera en México, éstas se regulan por el artículo 7o. de la ley, además, por las Reglas Generales sobre Operación y Establecimiento de Instituciones Financieras del Exterior dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Asimismo, es importante destacar en materia de regulación la facultad que tiene la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de emitir circulares que faciliten la aplicación y cumplimiento de la legislación bancaria.

De acuerdo con el artículo 8o. de la LIC se señala que se requiere autorización del gobierno federal, a través de la SHCP, para operar como institución de banca múltiple, esta facultad es discrecional. Por su naturaleza, dicha autorización es intransferible. Asimismo, el artículo 9o. describe las características corporativas que deben cumplir los interesados para constituir una institución de banca múltiple y que son las siguientes:

1. Ser sociedad anónima de capital fijo organizada de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles.
2. Tener por objeto prestar el servicio de banca y crédito en los términos de la LIC.
3. Deberán contar con un capital social y un capital mínimo que corresponda conforme a lo previsto en esta ley.
4. Su domicilio social estará en territorio nacional.
5. La escritura constitutiva y cualquier modificación a la misma se someterá a la SHCP e inscribirse en el Registro Público del Comercio, así como cualquier modificación o reforma a la misma sin que medie mandamiento judicial.

También señala el establecimiento de sucursales, sujeto a la aprobación y autorización de la SHCP, así como cualquier modificación a los estatutos sociales de la banca múltiple.

El capital social de las instituciones de banca múltiple estará formado por una parte ordinaria y podrá también estar integrado por una parte adicional (art. 11).

El capital social ordinario de las instituciones de banca múltiple se integrará por acciones de la serie "A", que representarán cuando menos el 51% de dicho capital. El 49% restante de la parte ordinaria del capital social podrá integrarse indistinta o conjuntamente por acciones serie "A" y "B".

En su caso, el capital social adicional estará representado por acciones serie "L", que podrán emitirse hasta por un monto equivalente al 40% del capital social ordinario, previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Las acciones serán de igual valor; dentro de cada serie, conferirán a sus tenedores los mismos derechos, y deberán pagarse íntegramente en efectivo en el acto de ser suscritas. Las mencionadas acciones se mantendrán en depósito en alguna de las instituciones para el depósito de valores reguladas en la Ley del Mercado de Valores, quienes en ningún caso se encontrarán obligadas a entregarlas a los titulares.

Las acciones serie "L" serán de voto limitado y otorgarán derecho de voto únicamente en los asuntos relativos a cambio de objeto, fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación, así como cancelación de su inscripción en cualesquiera bolsas de valores.

Además, las acciones serie "L" podrán conferir derecho a recibir un dividendo preferente acumulativo, así como a un dividendo superior al de las acciones representativas del capital ordinario, siempre y cuando así se establezca en los estatutos sociales de la institución emisora. En ningún caso los dividendos de esta serie podrán ser inferiores a los de las otras series.

Las instituciones podrán emitir acciones no suscritas, que conservarán en tenencia accionaria a que se refiere esta ley. Los suscriptores recibirán las constancias respectivas contra el pago total de su valor nominal y de las primas que, en su caso, fije la institución (art.12).

Las acciones representativas de la serie "A" únicamente podrán ser adquiridas por:

- I. Personas físicas mexicanas;
- II. Personas morales mexicanas, cuyo capital sea mayoritariamente propiedad de mexicanos, sean efectivamente controladas por los mismos y cumplan los demás requisitos que mediante disposiciones de carácter general establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. El gobierno federal y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa);
- IV. Las sociedades controladoras a que se refiere la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, y
- V. Los inversionistas institucionales mencionados en el artículo 15 de esta ley (art. 13).

Las acciones representativas de las series "B" y "L", serán de libre suscripción.

No podrán participar en forma alguna en el capital social de las instituciones de crédito, las personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad (art.14). Para efectos de lo previsto en la presente ley, por inversionistas institucionales se entenderán a las instituciones de seguros y de fianzas, únicamente cuando inviertan sus reservas técnicas y para fluctuaciones de valores; a las sociedades de inversión comunes; a los fondos de pensiones o jubilaciones de personal, complementarios a los que establece la Ley del Seguro Social y de primas de antigüedad que cumplan con los requisitos señalados en la Ley de Impuesto sobre la Renta, así como a los demás inversionistas institucionales que autorice expresamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional de Valores (art. 15).

De acuerdo con el artículo 17, ninguna persona física o moral podrá adquirir directamente o a través de interpósita persona, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de más del 5% del capital pagado de una institución de banca múltiple. Se exceptúa de lo anterior el gobierno federal, los inversionistas institucionales (siempre que no exceda su participación del 15%), el Fobaproa, las Sociedades Controladoras de Grupos Financieros y los accionistas dentro de programas de fusión de dichas instituciones aprobadas por la SHCP.

En enero de 1994 se otorgó autonomía legal al Banco de México. Por último, con el capítulo XIV del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se formalizaron las bases para liberar los movimientos de capital.

Por medio de estos cambios legislativos y estructurales, México ha venido ajustándose a la tendencia impuesta por la globalización en el funcionamiento del sistema financiero. Los cambios han estado orientados a lograr una transformación estructural del sector desde una perspectiva que hace hincapié en el funcionamiento bursatilizado de la economía, tal como lo requiere la dinámica de internacionalización financiera que se ha venido imponiendo mundialmente desde mediados de la década de los setenta, pero que se acentúa y acelera en el nivel mundial desde mediados de los años ochenta como consecuencia de la crisis de la deuda externa. El enorme flujo de capital de portafolio que entró al país entre 1989 y 1994 aceleró la consolidación de esta dicotomía institucional entre bancos y mercados de capital.

Ley de Agrupaciones Financieras

Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990. En 1990 la reprivatización de la banca produjo un cambio radical en la estructura del sistema financiero nacional. El marco jurídico para regular las actividades del sector financiero se fundó en la modificación (publicada en el DOF el 18 de julio de 1990) a los artículos 28 y 123 constitucionales, la publicación de la Ley de Instituciones de Crédito, las reformas a la Ley del Mercado de Valores, y por supuesto la Ley para regular las Agrupaciones Financieras, la cual ha sido objeto de 6 reformas¹⁴ a partir de la fecha de su publicación.

El contenido de la ley se divide en cinco títulos, a saber:

Título primero. De las disposiciones preliminares

Regula la formación, organización y funcionamiento de los grupos financieros, así como las atribuciones de las autoridades financieras, siendo facultad del Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien interpretará para efectos administrativos, los preceptos de esta ley.

En lo no previsto por esta ley se aplicarán supletoriamente: la legislación mercantil, los usos y prácticas mercantiles, el Código Civil para el

¹⁴ Mediante decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los días 9 de junio de 1992, 23 de julio de 1993, 23 de diciembre de 1993, 15 de febrero de 1995, 30 de abril de 1996 y 23 de mayo de 1996.

Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación para efectos de notificaciones y para la tramitación del recurso señalado en el artículo 27 de esta ley.

Título segundo. De la constitución e integración de grupos

No proporciona un concepto propiamente dicho, de lo que ha de entenderse por grupo financiero, sin embargo señala cómo estarán integrados:

Artículo 7o. Los grupos a que se refiere esta ley, estarán integrados por una sociedad controladora y por algunas de las entidades financieras siguientes:¹⁵

- I. Almacenes generales de depósito;
- II. Arrendadoras financieras;
- III. Empresas de factoraje financiero;
- IV. Casas de cambio;
- V. Instituciones de fianzas;
- VI. Instituciones de seguros;
- VII. Sociedades financieras de objeto limitado;
- VIII. Casas de bolsa;
- IX. Instituciones de banca múltiple;
- X. Sociedades operadoras de sociedades de inversión;
- XI. Administradoras de fondos para el retiro.

Las entidades financieras que formen parte de un grupo financiero podrán llevar a cabo las siguientes actividades (art. 8o.):

- a) actuar de manera conjunta frente al público, ofrecer servicios complementarios y ostentarse como integrantes del grupo de que se trate;
- b) usar denominaciones iguales o semejantes que los identifiquen frente al público como integrantes de un mismo grupo, y
- c) llevar a cabo operaciones de las que le son propias a través de oficinas y sucursales de atención al público de otras entidades financieras integrantes del grupo.

Se requiere de autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para:

¹⁵ El grupo financiero podrá formarse con cuando menos dos tipos diferentes de las entidades financieras siguientes: instituciones de banca múltiple, casas de bolsa e instituciones de seguros. En el caso de que el grupo no incluya a dos de las mencionadas entidades deberá contar por lo menos con tres tipos diferentes de entidades financieras de las citadas en el párrafo anterior, que no sean sociedades operadoras de sociedades de inversión o administradoras de fondos para el retiro.

- a) la constitución y funcionamiento de grupos financieros (art. 6o.);¹⁶
- b) la incorporación de una sociedad a un grupo ya constituido, la fusión de dos o más entidades participantes en un mismo grupo, o de una entidad financiera con cualquier sociedad (art. 10);
- c) la separación de alguno o algunos de los integrantes de un grupo, así como la disolución de este último (art. 11).

Las cuales serán otorgadas por la SHCP oyendo la opinión del Banco de México, y según corresponda de las comisiones Nacional Bancaria, de Seguros y Fianzas.

Tanto las autorizaciones como la revocación señaladas anteriormente deben publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* (art. 13).

Título tercero. Capítulo I. De las sociedades controladoras

La sociedad controladora es la encargada del control de las asambleas generales de accionistas y de la administración de todos los integrantes del grupo (art. 15).

Es una sociedad anónima cuyo objeto es adquirir y administrar acciones emitidas por los integrantes del grupo, su duración será indefinida y su domicilio social se encontrará en territorio nacional (art. 16). Sus órganos de administración son los normales de una sociedad anónima (consejo de administración), pero el número de sus miembros debe ser de 11 consejeros (o sus múltiplos).

Las bases de su funcionamiento y operación son las siguientes:

- a) Será propietaria de acciones con derecho a voto que representen por lo menos el 51% del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo.
- b) En ningún caso podrá celebrar operaciones que sean propias de las entidades financieras integrantes del grupo.
- c) Los estatutos de la sociedad controladora, los convenios que celebre con subsidiarias y las modificaciones a dichos documentos deberán aprobarse por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e inscribirse en el Registro Público de Comercio.
- d) Su capital ordinario se integrará por acciones serie "A" (cuando menos 51%) y acciones serie "B" (49% restante). Puede contar con un capital adicional serie "L", el cual no será mayor al 40% del capital ordinario.
- e) No podrán participar en forma alguna en el capital social de una controladora, personas morales que ejerzan funciones de autoridad. Tampoco

¹⁶ La cual es otorgada discrecionalmente y puede ser revocada si la controladora o alguno de los integrantes del grupo incumplen lo dispuesto en la ley en estudio.

podrán hacerlo entidades financieras del país, incluso las que formen parte del respectivo grupo.

- f) Ninguna persona física o moral podrá adquirir, directa o indirectamente, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de más del 5% del capital social de una controladora.

Capítulo II. De las filiales de instituciones financieras del exterior

Las filiales de instituciones financieras del exterior, son aquellas entidades financieras constituidas en un país con el que México haya celebrado un tratado o acuerdo internacional, en virtud del cual se permita el establecimiento en territorio nacional de filiales.¹⁷

También se prevé la existencia de sociedades controladoras filiales. Siendo estas sociedades mexicanas autorizadas para constituirse y funcionar como sociedad controladora de un grupo financiero en los términos de esta ley, y en cuyo capital participe una institución financiera del exterior.

En este título se establecen los requisitos para la constitución y funcionamiento de dichas entidades financieras, integración del capital social y requisitos para la adquisición de acciones.

Las sociedades controladoras filiales contarán con un consejo de administración (integrado por 11 consejeros o sus múltiplos), y el órgano de vigilancia estará integrado por lo menos por un comisario.

Título Cuarto. De la protección de los bienes del público

Establece la responsabilidad en que pueden incurrir la controladora y las entidades integrantes de un grupo financiero, las cuales deben plasmarse en un convenio. La controladora responderá subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades financieras integrantes del grupo; igualmente responderá de manera ilimitada por las pérdidas de todas y cada una de dichas entidades. En tanto que cada una de las entidades financieras no responderá por las pérdidas de la controladora, ni por las de los participantes del grupo.

Da los principios para el apoyo preventivo del Fondo Bancario de Protección al Ahorro y del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores. Establece la inspección y vigilancia a que estará sujeta la controladora mediante una comisión, según determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

¹⁷ Entendiendo por filial, a la sociedad mexicana autorizada para organizarse y operar conforme a la ley correspondiente, como cualquiera de las entidades financieras mencionadas anteriormente, que pueden formar parte de un grupo financiero.

para el supuesto de que la comisión competente detecte irregularidades en la controladora que afecten su estabilidad o solvencia y ponga en peligro los intereses del público o de sus acreedores, el presidente de aquella podrá, de acuerdo con la junta de gobierno, declarar la intervención gerencial de la controladora de que se trate y designar a la persona física que se haga cargo de la sociedad, con el carácter de interventor-gerente.

Título quinto. De las disposiciones generales

Establece la existencia de sociedades de información crediticia, regulando los requisitos para su establecimiento, y las reglas para su funcionamiento y operación, destacando la obligación de guardar el secreto bancario.

Señala las reglas y limitaciones para que los integrantes de un grupo puedan adquirir acciones representativas del capital de otras entidades financieras.

Establece la obligación de las controladoras y de las entidades financieras de proporcionar la información que les sea requerida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS FISCAL Y MONETARIA

De acuerdo con el análisis que se ha venido realizando, está claro que las actuaciones en materia fiscal y monetaria deben coordinarse necesariamente, aunque hasta ahora sólo se ha planteado el tema desde la óptica de la política fiscal, por lo que un análisis complementario y que al mismo tiempo tenga cierto sentido recapitulativo resulta muy conveniente.

De acuerdo con lo anterior, la cuestión clave a responder sería: ¿qué consecuencias plantea una acción fiscal expansiva a la política monetaria? La respuesta no puede ser unívoca, en el sentido de que depende de dos factores básicos. Primero, está condicionada por el papel que asignemos a la política monetaria: pasivo —supeditado a la política fiscal de la que depende y debiendo anteponer la financiación del déficit público a su objetivo primordial de control monetario— o activo —independiente, pero coordinado a la política fiscal y persiguiendo básicamente la estabilidad de precios a través del control monetario—.

En segundo término, este papel activo o pasivo de la política monetaria depende también de la forma elegida para financiar el déficit público: emisión de dinero y/o deuda pública interna.

Un análisis completo en torno a esta cuestión llevaría a tratar separadamente los siguientes elementos:

- a) política monetaria pasiva con déficit público financiado por vía monetaria;
- b) política monetaria pasiva con déficit público financiado por deuda pública;
- c) política monetaria activa con déficit público financiado por vía monetaria, y
- d) política monetaria activa con déficit público financiado con emisión de deuda pública.

En efecto, si el papel de la política monetaria es pasivo, debiendo anteponer la financiación del déficit público a su objetivo básico de control monetario, siempre se producirá un efecto expansivo sobre la economía, aunque normalmente se dará un cierto efecto inflacionario, añadiéndose un efecto de expulsión del sector privado en el supuesto de que la vía elegida de financiación fuese la emisión de la deuda.

Por el contrario, si el papel de la política monetaria es activo —prevalce el objetivo monetario sobre los fiscales—, una compensación de los incrementos no deseados de la cantidad de dinero —derivado del incremento del gasto público— mediante el uso contractivo de sus instrumentos (esterilización) —piénsese por ejemplo, en un incremento del coeficiente de caja o en un aumento del tipo de redescuento— no tiene por qué producir tensiones inflacionistas, sea cual sea la vía elegida para financiar dicho déficit público. No obstante, necesariamente se produciría una reducción de los fondos disponibles para la financiación del sector privado —reducción del crédito— y/o un incremento de los tipos de interés con el consiguiente efecto negativo en la inversión privada y el consumo (*crowding-out financiero*).

Por otra parte, la consideración adicional de los efectos de riqueza complica mucho más las relaciones entre política monetaria y fiscal, debido a que, como hemos comprobado, pueden originar un mayor grado de expulsión del sector privado o bien un efecto expansivo adicional, según dependiendo de si el déficit se financie con deuda pública o con creación de dinero, respectivamente.

En el caso particular de que se consideren variaciones en los precios, los resultados de intentar expansionar la economía por el cambio de un mayor déficit público —política fiscal expansiva— son mucho más inciertos, dependiendo sobre todo del grado de respuesta de los tipos de interés y de la importancia de los efectos de riqueza contrapuestos que se producen en el proceso. De cualquier modo, con carácter general, sí que puede afir-

marse que en el caso de generarse efectos positivos sobre la renta, éstos serán siempre más atenuados; es decir, la eficacia de la política fiscal expansiva será mucho más reducida que si no se tienen en cuenta cambios en los precios.

Dentro de este contexto, el análisis de los efectos de riqueza no suele poner de manifiesto, tan claramente como expusimos al comienzo de este apartado, la cuestión del papel que desempeña una política monetaria activa o pasiva frente a una política fiscal expansiva.

Es necesario dejar constancia de que estamos frente a un tipo de actuación de la política económica en la que los planteamientos macroeconómicos que se adopten, de partida condicionan de manera importante las conclusiones finales que se alcancen; no estando los economistas —en buena medida porque los estudios empíricos no arrojan resultados determinantes— de acuerdo acerca de si, ante la opción de una política fiscal expansiva, es mejor acudir a la vía monetaria o a la emisión de deuda pública; aparte de tampoco existir un consenso generalizado sobre los efectos macroeconómicos a corto y largo plazo que genera el déficit público.

La única cuestión que quizá deje en claro todo el tratamiento que se ha realizado sobre este tema es que, dentro del contexto real en el que funcionan las economías modernas, resulta del todo ineludible coordinar las actuaciones monetarias y fiscales si no quiere generarse un amplio y variado conjunto de efectos perversos sobre la economía, manifestados de manera fundamental por expansiones de mucha mayor magnitud de la prevista, con los subsecuentes incrementos de precios; aparte de una posible serie de efectos negativos —por diferentes vías— sobre la actividad del sector privado.¹⁸

EL FOBAPROA (FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO)

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro es un fideicomiso¹⁹ que fue creado en 1990, al contemplarse en la Ley de Instituciones de Crédito,²⁰ ya

¹⁸ Juan Cuadrado Roura, *op. cit.*, pp. 619 y 621.

¹⁹ El artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito establece la naturaleza jurídica del Fobaproa de fideicomiso; este artículo dice a la letra: "Las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección al ahorro, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente:

I. El Banco de México administrará un fideicomiso que se denominará Fondo Bancario de Protección al Ahorro [...]"

²⁰ Esta Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990. (En vigor a partir del 19 de julio de 1990.)

que el artículo 122 de este ordenamiento es el fundamento jurídico de dicho fondo; algunos aspectos sobresalientes del mismo son los siguientes:²¹

1. En este fondo (o fideicomiso) participan instituciones de banca múltiple, debido a que la finalidad del mismo es la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar dichas instituciones de crédito, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del fondo.
2. Un punto importante es que la constitución de este fideicomiso por el gobierno federal no le dará el carácter de entidad de la administración pública federal, sin embargo, este fondo es administrado por el Banco de México, además de que existe un comité técnico del fondo que está integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por lo que de hecho el Poder Ejecutivo tiene una gran influencia sobre este fondo.
3. Las instituciones de banca múltiple tienen que dar garantías, con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida, para que puedan recibir apoyos preventivos.
4. De igual forma, dichas instituciones de crédito deben cubrir aportaciones ordinarias y extraordinarias que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México.
5. En el supuesto de que se conformen sociedades que, con posterioridad a la fecha de constitución del fondo, obtengan autorización para constituirse y operar como instituciones de banca múltiple de conformidad con la Ley de Instituciones de Crédito, estarán obligadas a aportar al fondo la cantidad inicial que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México.

²¹ El antecedente del Fobaproa fue el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, prevista en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1985, que fue abrogada con el establecimiento de la Ley de Instituciones de Crédito, la cual en su artículo décimo transitorio señala lo siguiente: "El gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente, y el Banco de México, realizarán las modificaciones procedentes al contrato constitutivo del fondo de apoyo preventivo a las instituciones de banca múltiple, constituido de conformidad con el artículo 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que se abroga, para hacer los ajustes, a los términos previstos en el artículo 122 de esta ley, en un plazo de noventa días contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley."

Después del proceso de privatización de 18 instituciones bancarias, del impacto que tuvo la devaluación de diciembre de 1994 y de una anticipada apertura al capital extranjero, a la fecha quedan seis bancos cuyos accionistas originales mantienen sin cambios su control y 15 instituciones que en los últimos tres años fueron intervenidas, adquiridas o fusionadas.

Esto lleva a abordar el problema que ha implicado para el país enfrentar a un pasivo contingente derivado de todas estas deficiencias, que implicó en su origen alrededor de 90 mil 800 millones de pesos, en términos reales, y ahora se ubica en más de 380 mil millones, es decir, más de cuatro veces y el equivalente a 11.9 por ciento del PIB de 1997. Su razón de ser puede enfocarse en tres vertientes:²²

1. Derivado de las altas tasas de interés, la desaceleración económica y de un endeudamiento excesivo, ante una autoridad laxa en el seguimiento de esta variable fundamental, las familias y empresas se vieron en mayor o menor medida, impedidas a cubrir sus compromisos en los términos y montos originales.
2. A fin de evitar una corrida bancaria que pudiera derivar en un colapso financiero de importantes consecuencias para el crecimiento de la economía del país y asegurar el sistema de pagos nacional, se ha apoyado al ahorro interno a través de las distintas operaciones que ha realizado el Fobaproa, lo cual implica recursos por 264 mil 700 millones de pesos y que significan, de la misma manera, 8.3 por ciento del PIB.
3. El otro problema que tuvo que resolverse por esta vía fue el de las autopistas concesionadas, cuyo orden de magnitud rebasaba a los propios deudores y acreedores bancarios, implicando en su solución a las propias autoridades federales.

El Ejecutivo federal propuso al Congreso de la Unión desaparecer los Fondos Bancarios de Protección al Ahorro (Fobaproa) y de Apoyo al Mercado de Valores (Fameval) y crear, en su lugar, el Fondo de Garantía de Depósitos (Fogade).

INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO (IPAB)

Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* del día 19 de enero de 1999, fue expedida la Ley para la Protección al Ahorro Bancario. A través

²² Comentarios de Luis Fabre Pruneda, *El Financiero*, México, 31 de marzo de 1998.

de la cual se crea el Instituto para la Protección al Ahorro (IPAB), el cual sustituye al Fobaproa.

El IPAB es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de la administración del sistema de protección al ahorro bancario (art. 2o. LPAB).

El Instituto tiene por objeto (art. 67 LPAB):

- Proporcionar a las instituciones bancarias un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del instituto en forma subsidiaria y limitada en las obligaciones (establecidas en la ley) a cargo de dichas instituciones.
- Administrar los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.

Siendo algunas de sus atribuciones (art. 68 LPAB):

- Asumir y, en su caso, pagar en forma subsidiaria, las obligaciones que se encuentren garantizadas a cargo de las instituciones, con los límites y condiciones que se establecen en la presente ley.
- Recibir y aplicar, en su caso, los recursos que se autoricen en los correspondientes Presupuestos de Egresos de la Federación, para apoyar de manera subsidiaria el cumplimiento de las obligaciones que el propio Instituto asuma en los términos de esta ley, así como para instrumentar y administrar programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.
- Suscribir y adquirir acciones ordinarias, obligaciones subordinadas convertibles en acciones y demás títulos de crédito emitidos por las instituciones que apoye.
- Suscribir títulos de crédito, realizar operaciones de crédito, otorgar garantías, avales y asumir obligaciones con motivo de apoyos preventivos y programas de saneamiento financiero, tanto en beneficio de las instituciones como en las sociedades en cuyo capital participe directa o indirectamente el Instituto.
- Otorgar financiamiento a las instituciones, como parte de los programas de saneamiento, o cuando con él se contribuya a incrementar el valor de recuperación de los bienes, y no sea posible obtener financiamientos de fuentes alternas en mejores condiciones.
- Fungir como liquidador o síndico de las instituciones.

Su gobierno y administración estará a cargo de una Junta de Gobierno (formada por siete vocales)²³ y un secretario ejecutivo. Ello constituye la principal diferencia con relación al Fobaproa, ya que éste era dirigido por un solo hombre con facultades discrecionales.

El IPAB asumirá la titularidad de las operaciones de saneamiento diferente de aquella de capitalización de compra de cartera realizadas por el Fobaproa y el Fameval, así como las correspondientes a las instituciones intervenidas por la CNBV (art. 7o. transitorio).

La ley del IPAB abre la posibilidad de que los bancos emitan títulos negociables con el aval del Instituto hasta por 6% de los depósitos totales del sistema bancario, con el objeto de obtener liquidez.

Los artículos 45 y 47 de la ley establecen que para el cumplimiento de los compromisos asumidos el Instituto solicitará al Congreso, de conformidad con lo que establece el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política Mexicana, la asignación presupuestaria correspondiente. Mas si tomamos en cuenta que este Instituto asume las obligaciones que anteriormente tenía el Fobaproa, el Instituto solicitará anualmente una asignación presupuestal para cubrir las deudas de su antecesor.

PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL EJERCICIO 1999

El 31 de diciembre de 1998 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1999. Tras largas discusiones derivadas de divisiones partidistas y enfoques diferentes respecto a la estructura del gasto, finalmente fue aprobado oportunamente.

Resulta conveniente mencionar la tendencia a la disminución y eliminación de subsidios que se otorguen de manera general, tal es el caso del subsidio a la tortilla de maíz para consumo humano de precio controlado, el cual se dio por terminado mediante decreto de la misma fecha, sin embargo, según el mismo decreto del Presupuesto (art. 11 transitorio) se busca fortalecer y coadyuvar la suscripción de convenios o acuerdos de coordinación interinstitucional entre la Secretaría y las dependencias y entidades que participan en programas de combate a la pobreza.

Subsisten diversos programas de apoyo al campo, tales como los Programas de Alianza para el Campo, de Apoyos a la Comercialización y de Apoyos Directos al Campo, Procampo, cuyas reglas deberán publicarse a

²³ El secretario de Hacienda y Crédito Público, el gobernador del Banco de México, el presidente de la Comisión y cuatro vocales designados por el Ejecutivo federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores.

más tardar en el mes de marzo, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (art. 9o. transitorio).

Respecto a las erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, los recursos deberán asignarse al cumplimiento de dichos programas, y al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (décimo transitorio).

Analistas económicos y financieros definen como “austero” el presupuesto para 1999, toda vez que “ante el desplome de las bases gravables, el sector público depende esencialmente de los ingresos petroleros, cuyos precios se encuentran hoy por debajo de los 8 dólares por barril. La política monetaria restrictiva afectará el servicio de la deuda del sector público y el crecimiento de las bases gravables”.²⁴

²⁴ Capem/Oxford Economic Forecasting. “El austero presupuesto de 1999”, *Revisia Análisis*, México, Año 2, Núm. 8, p. 32.

VIII. DERECHO ECONÓMICO Y FOMENTO INDUSTRIAL	161
Introducción	161
Política de fomento industrial	162
Programa de Política Industrial y Comercio Exterior	163
Instrumentos jurídicos para el desarrollo económico	165
Subsidios	165
Estímulos fiscales	167
Desregulación económica	170
Programas de apoyo financiero	177
Problemas de transferencia de tecnología e inversión extranjera	179
De la tecnología	179
De la inversión extranjera	182
Legislación reglamentaria	184
Ley Federal de Competencia Económica	184
Ley de Metrología y Normalización	185
Ley de Inversiones Extranjeras	187
Ley de Propiedad Industrial	189

VIII. Derecho económico y fomento industrial

INTRODUCCIÓN

Según sea el sistema económico vigente, las normas jurídico-económicas que fomentan la actividad industrial, tienen una fisonomía diferente.

En México, que se encuentra en la implementación acelerada de una economía de mercado, se exhibe un derecho económico desregulador que al decir de Werner Sombart “se inclina hacia una marcada consideración hacia los intereses capitalistas”,¹ sobre todo con las libertades de propiedad, de adquisición, “de ejercer la actividad económica cómo, cuándo y dónde cada uno quiere, incluso esto se refuerza con el principio de trato nacional que el TLCAN otorga a los empresarios canadienses y estadounidenses”² (residencia, constitución y arbitraje, por ejemplo).

Así, el derecho económico moderno incluye, en el análisis de Sombart: las libertades de apropiación, utilización, enajenación y sucesión hereditaria de bienes; la protección de los derechos privados legítimamente adquiridos y de manera general, garantías de tráfico y positivo estímulo a los intereses capitalistas.³

Como se afirmó en el primer capítulo, el derecho económico mexicano asiste a un cambio cualitativo en el cual el Estado cede sus facultades de rectoría y planeación dejando a los sectores privados —nacionales y extranjeros— y al mercado interno —zonal y mundial—, las decisiones fundamentales del desarrollo industrial del país. Se trata, en suma, de un Estado menos interventor y cada vez más promotor.

Ahora bien, el sector industrial y su fomento en México comprende la planta productiva nacional, es decir, la suma de empresas manufactureras que tienen como arranque básico la utilización de energéticos, sector estra-

¹ Werner Sombart, *El apogeo del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 64-65.

² *Idem.*

³ Marcos Kaplan, *Crisis y futuro de la empresa pública*, UNAM-Pemex, México, 1994.

tégico que por mandato constitucional está radicado en el sector público de la economía (energía eléctrica y petróleo).

El sistema productivo nacional, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Nacional Financiera (INEGI-Nafin), está integrado por 1.3 millones de empresas establecidas, de las cuales 98% lo capturan las micro, pequeñas y medianas empresas. Estas empresas absorben más del 50% de la mano de obra, aportan 43% del producto nacional equivalente al 11% del producto interno bruto, PIB.

En cuanto a la localización de la planta productiva, se observa una concentración evidente. El 61% de dichos establecimientos se ubica en el Distrito Federal, Jalisco, México, Nuevo León, Guanajuato, Puebla y Veracruz.

Según la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), la planta industrial nacional la conforman 44 ramas que en conjunto generan 44% del producto manufacturero.⁴

De acuerdo con la revista *Expansión*, las diez principales empresas exportadoras nacionales son: Pemex, General Motors, Chrysler de México, Teléfonos de México, IBM de México, Desarrollo Industrial, ISPAT Mexicana, Aerovías de México, Celanese Mexicana y Met-Mex Peñoles.

Por su parte, las mayores importadoras son: General Motors, Chrysler de México, Hewlett Packard de México, Aerovías de México, Teléfonos de México, Controladora Comercial Mexicana, INIK, Kodak Mexicana, Teleindustria Ericsson y DINA Autobuses.⁵ Conviene destacar que estas últimas participaron activamente en los 38 483 millones de dólares que en 1993 integraron la columna de importaciones que no han sido hasta la fecha compensadas por las empresas exportadoras.

Sin embargo, para 1996, las exportaciones mantienen una tasa de crecimiento anual cercano al 20%, indicador positivo a todas luces que puede, sin embargo, neutralizarse con un aumento dinámico de las importaciones —digno de crecimiento para algunos analistas— provocando indicios de preocupación en la balanza comercial para los próximos 12 meses.

POLÍTICA DE FOMENTO INDUSTRIAL

El modelo económico neoliberal iniciado en la década de los ochenta, ha pretendido consolidarse al inicio de los noventa con base en tres premisas esenciales:

⁴ Canacintra, *Informe Anual*, Mimeo., 1993.

⁵ "Las Principales Empresas Importadoras y Exportadoras de México", en *Revista Expansión*, núm. especial, México, 1994.

1. Saneamiento de las finanzas públicas.
2. Privatización de empresas paraestatales.
3. Apertura económica y comercial.

El instrumento de política económica para llevar a cabo dichas metas han sido los numerosos pactos o acuerdos para la estabilidad y el crecimiento, mecanismos cupulares que no son contemplados ni en la carta fundamental, ni en el derecho económico nacional.

Programa de Política Industrial y Comercio Exterior

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1996, se diseñó este programa sectorial, que tiene como objetivo establecer la coordinación de los sectores productivos para desarrollar una planta industrial competitiva a nivel internacional, orientada a producir bienes de alta calidad y con mayor contenido tecnológico (véase anexo VII).

Las líneas estratégicas contempladas en él, apuntan a:

- a) crear condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta, y ampliar y fortalecer el acceso de los productos nacionales a los mercados de exportación;
- b) fomentar el desarrollo del mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones, para sustentar la inserción de la industria nacional en la economía internacional, y
- c) inducir el desarrollo de agrupamientos industriales, regionales y sectoriales de alta competitividad, con una elevada participación de micro, pequeñas y medianas empresas.

Ahora bien, las políticas para promover la competitividad de la industria mexicana se enumeran así:

1. Estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero.
2. Creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional.
3. Fomento a la integración de cadenas productivas.
4. Mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria.
5. La regulación económica.
6. Promoción de exportaciones.
7. Negociaciones comerciales internacionales.
8. Promoción de la competencia.

Para la nueva política industrial que se contempla, destaca el fomento a la integración de cadenas productivas y cuya importancia es textualmente señalada por el programa, que a la letra dice:

Resulta indispensable dar a la política de fomento de integración de cadenas productivas, una base regional sólida. La experiencia internacional confirma que con frecuencia, las cadenas industriales exitosas se integran sobre bases regionales, pues a ese nivel operan con mayor eficiencia las “economías de aglomeración”; la presencia de un núcleo de empresas exitosas tiende a atraer factores productivos en condiciones competitivas de calidad y precio —fuerza de trabajo capacitada, institutos de educación especializada, proveedores eficientes, clientes dinámicos—, que su vez, refuerzan la competitividad de todo el agrupamiento industrial[...]

En la estrategia de política industrial, las acciones que se contemplan al respecto son: *a)* diseñar programas de coordinación regional; *b)* desarrollar parques industriales e infraestructura de apoyo a la industria de las diferentes regiones, y *c)* diseñar y ofrecer servicios de atención y promoción a la inversión nacional y foránea.

Las cadenas productivas diseñadas en el programa son las siguientes:

- a)* industria manufacturera de contenido tecnológico elevado;
- b)* industria de manufactura ligera intensiva en mano de obra;
- c)* industria petroquímica y derivados;
- d)* industria automotriz;
- e)* proveedores del sector público;
- f)* sector forestal-industrial;
- g)* sector agroindustrial, y
- h)* sector minero.

Otro aspecto que destaca el programa, es el referente a la desregulación económica, la que se materializará con base en los siguientes principios:

1. Justificación y objetivos claros de la regulación.
2. Beneficios netos de la desregulación.
3. Factibilidad de aplicación.
4. Coordinación entre las distintas entidades del gobierno con facultades regulatorias.

La promoción de la competencia justa tanto interna como externa, permite la mayor eficiencia de todo el sector industrial, por ello es que el programa contempla en esta materia tres elementos. La prevención y combate a prácticas monopólicas, la protección oportuna contra el *dumping* y

la subvención y el estricto cumplimiento de regulaciones arancelarias y no arancelarias en la importación de productos.

En cuanto al comercio exterior, el programa contempla dos rubros importantes, la promoción de exportaciones y negociaciones comerciales internacionales.

La política de promoción de exportaciones se basa en los siguientes principios: mayores recursos para la promoción de exportaciones, promoción congruente con la oferta exportable y estrecha coordinación de las acciones, tanto del sector público como privado.

En materia de negociaciones comerciales internacionales, el programa establece los siguientes principios: reciprocidad de acceso a mercados, establecer plazos de apertura graduales para el sector industrial y comunicación estrecha entre el gobierno federal, Poder Legislativo y sector privado.

INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

Subsidios

Para iniciar este apartado es importante definir lo que ha de entenderse por subsidio: según la fracción I del artículo 73 del Presupuesto de Egresos para 1998.⁶

Los subsidios son los recursos federales que se asignan para apoyar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general como son: proporcionar a los consumidores los bienes y servicios básicos a precios y tarifas por debajo de los del mercado o de los costos de producción, así como para promover la producción, la inversión, la innovación tecnológica o el uso de nueva maquinaria, compensando costos de producción, de distribución u otros costos.

Un concepto muy vinculado a éste, es el de transferencias, las cuales según la fracción II del artículo antes mencionado "son las ministraciones de recursos federales, que se asignan para el desempeño de las atribuciones que realizan las entidades y los órganos administrativos desconcentrados". Es decir, tienen la misma función que los subsidios, la diferencia es a quién le son asignados.

Respecto a los subsidios, es importante mencionar, en principio, que cada institución que recibe dicho ingreso, debe destinarlos a programas o planes bien definidos, los cuales deben cumplir con los requisitos antes señalados.

⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1997.

Por lo que se refiere a las transferencias, éstas se destinan a diversos organismos desconcentrados, con funciones muy específicas,⁷ como por ejemplo las siguientes:

1. Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
2. Caminos y Puentes Federales.
3. Ferrocarriles Nacionales de México.
4. Instituto Mexicano del Seguro Social.
5. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
6. Fondo Nacional de Habitaciones Populares.
7. Centro Nacional de Metrología.
8. Colegio de México.
9. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.
10. Comisión Nacional de Derechos Humanos.
11. Distribuidoras Conasupo (son regionales).
12. Hospital General.
13. Instituto Nacional de Bellas Artes.
14. Instituto Nacional Indigenista.
15. Instituto de Ecología.
16. Instituto Politécnico Nacional .
17. Leche Industrializada.
18. Televisión Metropolitana Canal 22.
19. Universidad Nacional Autónoma de México.

Con el objeto de asegurar que los subsidios y las transferencias se apliquen efectivamente para alcanzar los objetivos y metas contenidos en los programas autorizados, así como a los sectores o población objetivo, además de ser plenamente justificados, será responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades evaluar y reportar los beneficios económicos y sociales, con la periodicidad que determinen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias.⁸

Por ser erogaciones con cargo al presupuesto público, el Ejecutivo federal, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, debe tener un control sobre los mismos. En el informe de gobierno de este año se exhibe una síntesis de la cuenta de la hacienda pública federal, en la que se detalla lo relativo a subsidios y transferencias:

⁷ Para información más detallada consultar la publicación de la SHCP, *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública*, publicación trimestral de la SHCP.

⁸ Artículo 79 del Presupuesto de Egresos para 1998.

Durante enero-junio de 1998, el gobierno federal otorgó ayudas, subsidios y transferencias por 127 958.4 millones de pesos, monto superior en 22.9% en términos reales respecto al del mismo periodo del año anterior. Los recursos asignados para ayudas, a los diferentes sectores de la población e instituciones sin fines de lucro ascendieron a 1 470.4 millones de pesos, destinándose al pago de pensiones civiles, militares y de gracia.⁹

Por concepto de subsidios se asignaron 11 811.0 millones de pesos para apoyar el consumo de tortilla y harina de maíz, la distribución de maíz en zonas rurales, la provisión de leche a niños de escasos recursos, así como las actividades prioritarias de ASERCA, la Comisión de Sanidad Agropecuaria, el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas y a los órganos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social; asimismo, se otorgaron 385.6 millones de pesos para la descentralización de recursos a las entidades federativas y a los municipios, principalmente a través de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.¹⁰

Según el objeto del gasto, los subsidios se clasifican en:

- a) subsidios a la producción;
- b) subsidios al consumo;
- c) apoyos financieros a estados y municipios;
- d) subsidios para inversión, y
- e) subsidios para cubrir deficientes de operación.

En el cuadro de la página siguiente, extraído del informe de gobierno de 1998, se detallan las cantidades destinadas a ayudas, subsidios y transferencias durante 1996 y 1997.

Estímulos fiscales

Con fecha 29 de diciembre de 1997 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* los siguientes decretos: el decreto por el que se reforma el diverso apoyo adicional a los deudores del fisco federal. Mediante este decreto se extiende la vigencia del Proafi hasta el 31 de diciembre de 1998, y el decreto por el que se exime del pago de diversas contribuciones federales, como las siguientes:

Exención del impuesto al activo de 1998. Artículo primero. A los contribuyentes del impuesto al activo cuyos ingresos para efectos de la Ley del Impuesto sobre la

⁹ Publicación oficial del informe anual de gobierno de 1998, p. 76.

¹⁰ *Idem.*

CONCEPTO MILLONES DE PESOS	1996	1997
MILLONES DE PESOS		
TOTAL	149 156.4	233 747.4
Ayudas	5 946.3	8 144.6
Pensiones	1 150.7	1 552.0
Ayudas para expropiación de predios	1 741.3	448.0
Ayudas a instituciones sin fines de lucro	945.9	3 322.7
Becas	1 342.9	1 376.6
Ayudas culturales y sociales	648.4	710.4
Otros	117.1	734.9
Subsidios	22 929.0	28 258.7
Subsidios a la producción	7 674.8	10 078.4
Subsidios al consumo	8 716.8	8 303.1
Apoyos financieros a estados y municipios	0	1 875.0
Subsidios para inversión	1 566.8	1 305.6
Subsidios para cubrir deficientes de operación	4 471.8	6 461.8
Otros	498.8	234.8
Transferencias	120 281.1	197 344.1
Apoyos financieros a estados y municipios	50 728.4	83 539.5
Servicios personales	23 986.6	47 360.1
Adquisición de materiales y suministros	9 605.9	7 819.2
Contratación de servicios	7 779.2	12 629.2
Adquisición de bienes muebles	6 796.9	8 076.1
Gastos de asistencia social	3 064.5	3 986.1
Apoyos para obras públicas	4 810.6	5 011.7
Transferencias del Estado para seguridad social	6 633.7	22 124.8
Inversión financiera	3 800.4	0
Otros	3 074.9	6 797.4

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Renta en el ejercicio de 1997, no hubieren excedido de 10 000 000 de pesos, se les exime del pago del impuesto al activo que se cause durante el ejercicio fiscal de 1998.

Exención de impuesto al valor agregado (IVA) por la prestación del servicio o suministro de agua para uso doméstico. Artículo segundo. Se exime totalmente del IVA que se cause por la prestación del servicio o suministro de agua para uso doméstico durante el ejercicio fiscal de 1998.

Acreditamiento del IVA. Artículo tercero. Los contribuyentes que presten el servicio o suministro a que se refiere el artículo anterior, podrán efectuar el acreditamiento del impuesto que se les hubiere trasladado por la adquisición de bienes y servicios destinados a la prestación del servicio o suministro señalado, en los términos de las disposiciones aplicables.

Facultades de la SHCP. Artículo cuarto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá las disposiciones necesarias para la correcta y debida aplicación de las exenciones previstas en el presente decreto.

Decreto. Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor desde el 1o. de enero hasta el 31 de diciembre de 1998.

Artículo segundo. Publíquese en el *Diario Oficial de la Federación*.

Se creó un decreto de estímulos fiscales previstos en la Ley de Ingresos de la Federación, como el siguiente:

Impuesto al activo. Artículo 14. En materia de estímulos fiscales, durante el ejercicio fiscal de 1998, se estará a lo siguiente:

- I. Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes de los sectores agropecuario y forestal, consistente en permitir el acreditamiento de la inversión realizada contra una cantidad equivalente al impuesto al activo determinado en el ejercicio, mismo que podrá acreditarse en ejercicios posteriores hasta agotarse.
- II. Se otorga un estímulo fiscal en el impuesto al activo a los contribuyentes residentes en México que se dediquen al transporte aéreo o marítimo de personas o bienes por los aviones o embarcaciones que tenga concesión o permiso del gobierno federal para ser explotados comercialmente, en los siguientes términos:
 - a) Tratándose de aviones o embarcaciones arrendados, acreditarán contra el impuesto al activo a su cargo, el impuesto sobre la renta que se hubiera retenido de aplicarse la tasa del 21% en lugar de la tasa del 5% que establece el artículo 149 de la Ley del Impuesto sobre la Renta a los pagos por el uso o goce de dichos bienes, siempre que se hubiera efectuado la

retención y entero de este último impuesto y que los aviones o embarcaciones sean explotados comercialmente por el arrendatario en la transportación de pasajeros o bienes.

- b) En el caso de aviones o embarcaciones propiedad del contribuyente, el valor de dichos activos que se determine conforme a la fracción II del artículo 2 de la Ley del Impuesto al Activo, se multiplicará por el factor de 0, tratándose de aviones y por el factor de 0.2 tratándose de embarcaciones y el monto que resulte será el que se utilizará para determinar el valor del activo de esos contribuyentes respecto de dichos bienes, conforme al artículo mencionado.

Los contribuyentes a que se refiere esta fracción que hubieran ejercido la opción a que se refiere el artículo 5-A de la Ley del Impuesto al Activo, podrán efectuar el cálculo del impuesto que les corresponda, aplicando para tal efecto lo dispuesto en esta fracción.

Los contribuyentes a que se refiere esta fracción no podrán reducir del valor del activo del ejercicio las deudas contratadas para la obtención del uso o goce o la adquisición de los aviones o embarcaciones por los que se aplique el estímulo a que la misma se refiere.

- III. Se otorga un estímulo fiscal en el impuesto al activo a los almacenes generales de depósito por los inmuebles de su propiedad que utilicen para el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías, consistente en permitir que el valor de dichos activos que se determine conforme a la fracción II del artículo 2o. de la Ley del Impuesto al Activo, se multiplique por el factor de 0.2; el monto que resulte será el que se utilizará para determinar el valor del activo de esos contribuyentes respecto de dichos bienes, conforme al artículo mencionado.

Los contribuyentes a que se refiere esta fracción, que hubieran ejercido la opción a que se refiere el artículo 5-A de la Ley del Impuesto al Activo, podrán efectuar el cálculo del impuesto que les corresponda, aplicando para tal efecto lo dispuesto en esta fracción.

- IV. Se otorga un estímulo fiscal en el impuesto al activo a las personas físicas que tributen conforme a la sección III. del capítulo VI, del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, consistente en eximir a dichos contribuyentes del pago de este impuesto.

Desregulación económica

Por acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 1989, se facultó a la Secretaría de Comercio y Fomento

Industrial (Secofi), para revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional.¹¹

Para llevar a cabo dicha revisión y cumplir con los demás objetivos contenidos en el acuerdo mencionado, se estableció un programa a través de un acuerdo secretarial, mismo que fue publicado en el DOF el 3 de febrero de 1989.

Este programa precisa las acciones a realizar para el cumplimiento de los propósitos previstos en el acuerdo presidencial citado, y prevé que estará a cargo de un coordinador, que actualmente es el jefe de la Unidad de Desregulación Económica de la Secofi.

Asimismo, con fecha 2 de octubre de 1995, se publicó en el DOF el Reglamento Interior de la Secofi, mismo que establece en su artículo 37 las atribuciones a cargo de la Unidad de Desregulación Económica, entre las que se encuentran:

Desarrollar una estrategia general y lineamientos específicos para adecuar el marco regulatorio de la actividad económica nacional en aquellas áreas y ramas donde la reglamentación existente sea inconvenientemente inhibitoria o constituya un obstáculo a la eficiencia y productividad económica nacional.

Realizar los estudios necesarios que permitan identificar aquellos ordenamientos cuyas normas constituyen barreras innecesarias para la adecuada concurrencia a los mercados o que fomente una concentración excesiva de los productores, en detrimento de la eficiencia y el bienestar de los consumidores.¹²

Estas facultades se han venido ejerciendo a través de la formulación de diversos proyectos de reformas, adiciones o derogaciones de aquellas disposiciones jurídicas que inhiben la libre concurrencia de los particulares o grupos sociales a la actividad económica nacional, y promoviendo la celebración de convenios con otras dependencias del gobierno federal o con entidades federativas, para analizar y proponer medidas en materia de regulación económica.

Además, la desregulación se ha enfocado, principalmente, a mejorar la eficiencia del marco normativo vigente, para que la salud humana, el medio ambiente, la sanidad vegetal y animal, así como los intereses de los

¹¹ Este acuerdo presidencial fue abrogado por el artículo segundo transitorio del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de noviembre de 1995.

¹² Véase fracciones II y III del artículo 37 del Reglamento Interior de la Secofi.

consumidores, sean preservados al menor costo posible para el establecimiento y crecimiento de las empresas.

De esta manera, y en aras de fortalecer la desregulación a través de la supresión de aquellas disposiciones legales que por los requisitos o trámites que prevén aumentan costos y desalientan la producción, el 24 de noviembre de 1995 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE).

Dicho acuerdo presidencial (ADAE), tiene por objeto establecer las bases para llevar a cabo la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas, estando a cargo de la Secofi su aplicación e interpretación para efectos administrativos.¹³

Asimismo, destacan en el contenido del ADAE, la creación del Registro Público de Trámites Empresariales que llevará Secofi y que formará parte del Registro Federal de Trámites de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como del Consejo para la Desregulación Económica (Consejo), como órgano técnico y consultivo para el cumplimiento del acuerdo, que integra las opiniones de los diversos sectores de la sociedad en el esfuerzo desregulatorio, y que sesionó por primera vez el 8 de diciembre de 1995.¹⁴

Dicho Consejo está integrado por los titulares de las secretarías de Comercio y Fomento Industrial, que lo preside; de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que funge como vicepresidente; de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Previsión Social; por cinco representantes del sector empresarial y dos de cada uno de los sectores académicos, laboral y agropecuario. Además, se invita de manera permanente al gobernador del Banco de México y, cuando los asuntos a tratar así lo requieren, el presidente del Consejo puede invitar a los gobernadores de los estados y a otros servidores públicos.

Asimismo, con el ADAE se ha iniciado un proceso de revisión y ajuste de las disposiciones administrativas de carácter federal y del Distrito Federal, cuya aplicación compete a las dependencias de la administración pública centralizada, y con esta misma finalidad, se elaboran propuestas de reformas a las disposiciones legislativas federales y del Distrito Federal, así como a las disposiciones expedidas por entidades federales, es decir, por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos.

¹³ Véase artículo 10. del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de noviembre de 1995.

¹⁴ *Ibid.*, artículos 90. y 11.

El citado proceso de revisión y ajuste se ha emprendido con la realización de tres acciones que tienen por objeto establecer un marco normativo que incremente la competitividad de las empresas, a saber:

1. Revisión integral de los trámites federales vigentes.
2. Revisión de requisitos contenidos en proyectos de disposiciones normativas.
3. Elaboración de propuestas para mejorar el marco regulatorio de la actividad económica.

Revisión integral de los trámites federales vigentes. Por acuerdo del Consejo se estableció una estrategia de *revisión vertical* y otra *horizontal* de los trámites y requisitos que establecen las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal.

La *estrategia vertical* consiste en revisar los trámites vigentes de cada una de las dependencias y entidades, y consta de dos etapas:

La primera consiste en elaborar un inventario de todos los trámites federales existentes, que habrá de publicarse en otoño de 1996. Su finalidad es identificar la totalidad de los trámites vigentes en cada una de las dependencias y entidades federales y describir en forma detallada la información, datos y demás documentos anexos que se requieren para realizar el trámite.

La otra consiste en revisar el inventario de trámites vigentes de cada dependencia y entidades e inscribir, en el Registro Federal de Trámites Empresariales, aquellos cuya permanencia se justifique. Esta instrumentación, así como la publicación de los inscritos, en el *Diario Oficial de la Federación*, se irá realizando conforme a la conclusión que de la revisión mencionada se realice en cada dependencia y entidad, así como en la medida en que se lleven a cabo las reformas administrativas y legales correspondientes.

Esta *estrategia vertical* ha dado buenos resultados —por lo menos en el caso de la Secofi—, la que el 28 de junio de 1996 publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo Desregulatorio¹⁵ de la misma y su Sector Coordinador.¹⁶

En efecto, con este Acuerdo Desregulatorio se redujeron los trámites vigentes de 211 a sólo 127; disminuyeron los requisitos y documentos

¹⁵ Véase Acuerdo Desregulatorio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y su Sector Coordinador, publicado en el DOF el 28 de junio de 1996.

¹⁶ El Sector Coordinador de Secofi se integra actualmente por el Centro Nacional de Metrología (Cenam), el Consejo de Recursos Minerales (Coremi), el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) y la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (Profeco).

anexos; casi 10% de los trámites que aún subsisten se transformaron en simples avisos a la autoridad, bajo protesta de decir verdad; se establecieron plazos de respuesta de la autoridad y, en caso de que ésta no cumpla, se configurará la *afirmativa ficta*; ¹⁷ y, por último, se descentralizó la realización de los trámites a las delegaciones federales de Secofi, además de que, de manera general, podrán realizarse a través de correo certificado o por servicios de mensajería, tanto las solicitudes o avisos correspondientes, como la resolución que emita la autoridad.

Por lo que hace a la *estrategia horizontal*, ésta consiste en revisar los trámites y requisitos vigentes para detectar problemas comunes o duplicidad de regulaciones que competen a diversas dependencias o entidades, con el fin de elaborar e instrumentar propuestas que permitan resolverlos.

Esta *estrategia horizontal* se está realizando de manera coordinada con 12 dependencias federales, las que han venido remitiendo a Secofi información relativa a los trámites, así como el sistema electrónico correspondiente, el cual consta de una parte descriptiva y otra justificativa. Por último, se está verificando la información remitida, e instrumentando las propuestas de desregulación, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Dependencia	Trámites entregados	Parte descriptiva	Parte justificativa
Secofi*	211	entregado	entregado
SRE*	24	entregado	entregado
SSA*	112	entregado	entregado
DDF*	119	entregado	entregado
SEP*	26**	entregado	26 de agosto
STPS	103	entregado	2 de septiembre
SE	178	entregado	17 de septiembre
Segob	30	entregado	9 de septiembre
Semarnap	85	entregado	19 de septiembre
SCT	830	entregado	23 de septiembre
Sagar	64	entregado	30 de septiembre
SHCP	—	24 de junio	7 de octubre

* La revisión de los trámites de estas dependencias, por parte de la Secofi, será en 1996.

** Sólo su sector central.

¹⁷ Sin embargo, sólo en nueve trámites, como excepción a la regla general, se establece la figura de la *negativa ficta*. Ésta se conservó en los trámites que implican un alto riesgo, y para otorgar certeza a las empresas como en los casos de la autorización de modelos o prototipos de instrumentos de medición previa a su comercialización y para la autorización de reconstrucción o reacondicionamiento de productos usados.

¹⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de mayo de 1996.

Revisión de requisitos contenidos en proyectos de disposiciones normativas. Secofi, en coordinación con el grupo de trabajo del Consejo, y con la finalidad de verificar que su instrumentación no imponga costos innecesarios a las empresas, ha revisado los proyectos de reformas a las leyes y directivas siguientes:

Dependencia	Disposición normativa
SE	Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
SE	Reglamento de Gas Natural
SE	Directiva de Contabilidad para las Actividades Reguladas en Materia de Gas Natural
SE	Directiva sobre la Determinación de Precios y Tarifas para las Actividades Reguladas en Materia de Gas Natural
SHCP	Reglamento de la Ley Aduanera
SCT	Ley Federal de Telecomunicaciones
SCT	Reglamento del Servicio Ferroviario (de pronta emisión)
DDF	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
DDF	Ley Ambiental del Distrito Federal
DDF	Ley de Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos

Elaboración de propuestas para mejorar el marco regulatorio de la actividad económica. Con la finalidad de contar con disposiciones normativas que prevengan su ágil aplicación, mediante una impartición de justicia pronta y expedita; que coadyuven a la reactivación de la actividad empresarial; que impulsen mecanismos crediticios a más bajo costo, y que fortalezcan el desarrollo de los mercados, Secofi participó en la elaboración del proyecto de Decreto que se publicó en el DOF el 24 mayo de 1996, mismo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los siguientes ordenamientos jurídicos:

1. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
2. Ley Orgánica de Nacional Financiera.
3. Código de Comercio.
4. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
5. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Asimismo, el proceso de revisión y ajuste de disposiciones legales que se inició con el ADAE, y al que ya se ha aludido, se lleva a cabo también en las entidades federativas y municipios mediante la celebración de acuerdos

análogos en su ámbito de competencia, con el propósito de que los beneficios que genere la desregulación se perciban también en los tres niveles de gobierno. Así, en las siguientes 11 entidades federativas se han expedido acuerdos para la desregulación de la actividad empresarial a nivel local, y en algunas, inclusive, se ha hecho convenio municipal, a saber:

Estado	Acuerdo/convenio
Baja California	Acuerdo estatal y convenio municipal
Campeche	Acuerdo estatal y convenio municipal
Estado de México	Acuerdo estatal y convenio municipal
Guerrero	Convenio municipal
Hidalgo	Acuerdo estatal y convenio municipal
Jalisco	Acuerdo estatal y convenio municipal
Morelos	Acuerdo estatal y convenio municipal
Sonora	Acuerdo estatal y convenio municipal
Tamaulipas	Acuerdo estatal
Yucatán	Acuerdo estatal y convenio municipal
Zacatecas	Acuerdo estatal

Otros ocho estados (Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz) presentan un avance considerable en la elaboración de instrumentos jurídicos para la desregulación de la actividad empresarial.

Por último, cabe decir que de conformidad a lo dispuesto en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, publicado en el DOF el 31 de mayo de 1996, la revisión del marco regulatorio durante el sexenio 1995-2000 persigue dos objetivos principales:

1. Reducir a un mínimo indispensable el costo para las empresas derivado de todas las disposiciones normativas que afectan a la planta productiva y, en particular, el costo de los trámites y requisitos para su establecimiento y operación.
2. Reducir la incertidumbre en las transacciones económicas, derivada de la obsolescencia de la legislación mercantil vigente y de los elevados costos de recurrir al sistema judicial para lograr el cumplimiento de las obligaciones mercantiles.

Por todo lo anterior, se puede afirmar que la desregulación ha venido fortaleciéndose al grado que actualmente constituye una de las principales acciones gubernamentales de la política industrial y comercial de México, reflejándose los beneficios que su actividad acarrea, al incrementarse la competitividad de las empresas nacionales, tanto a nivel nacional como internacional.

Programas de apoyo financiero

En el contexto de la banca de desarrollo (Nafin, Bancomext y Banobras). Nacional Financiera (Nafin) tiene como misión:

- a) fomentar el desarrollo integral;
- b) fomentar la eficiencia y competitividad del sector industrial, y
- c) promover el ahorro y la inversión.

En su condición de banca de desarrollo, Nafin persigue los siguientes objetivos:

1. Fomentar, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades del sector industrial en las distintas zonas del país o que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos de cada región.
2. Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales.
3. Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica, el incremento de la productividad, el desarrollo integral del mercado de valores, acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito, y con los sectores social y privado.
4. Fomentar la reconversión industrial, producción de bienes exportables, sustitución eficiente de importaciones.
5. Ser administradora y fiduciaria de los fideicomisos, mandatos y comisiones constituidos por el gobierno federal para el fomento de la industria o el mercado de valores.

Los objetivos particulares de Nafin para 1996 fueron los siguientes:

1. Apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas de la industria manufacturera.
2. Atender, especialmente, a los sectores y ramas de la industria manufacturera que Nafin considera como prioritarias.
3. Apoyar el desarrollo de proveedores.
4. Coadyuvar en la preservación de la planta productiva y del empleo.
5. Impulsar la realización de nuevas inversiones que estimulen el crecimiento de la economía.
6. Canalizar, a través de los bancos, 85% de los recursos presupuestados por Nafin en apoyo a la reactivación económica del país.
7. Recuperar la cartera vencida.
8. Identificación y formulación de proyectos detonadores del desarrollo regional.

Los tipos de empresas industriales y de servicios susceptibles de acceder a los programas Nafin, se describen en el siguiente cuadro:

Tamaño de empresa	Ventas netas anuales	Núm. de empleados
Micro	hasta \$1 500 000	hasta 15 empleados
Pequeña	hasta \$15 000 000	de 16 a 100
Mediana	hasta \$34 000 000	de 101 a 250
Grande	más de \$34 000 000	más de 250

Fuente: Nafin.

Respecto a la ubicación y domicilio de las empresas beneficiadas por los apoyos Nafin, los estados se ubican en una clasificación tripartita de la siguiente forma:

GRUPO I (Menor desarrollo relativo)	GRUPO II (Desarrollo relativo intermedio)	GRUPO III (Mayor desarrollo relativo)
Baja California Sur	Aguascalientes	Baja California
Campeche	Chihuahua	Coahuila
Chiapas	Guanajuato	Distrito Federal
Colima	Michoacán	Estado de México
Durango	Puebla	Jalisco
Guerrero	Querétaro	Nuevo León
Hidalgo	Sinaloa	Sonora
Morelos	Tamaulipas	
Nayarit	Veracruz	
Oaxaca		
Quintana Roo		
San Luis Potosí		
Tabasco		
Tlaxcala		
Yucatán		
Zacatecas		

Fuente: Nafin.

Programas de Nafin

Programa único de financiamiento a la modernización industrial (Promin). Es el conjunto integrado de los programas para la micro y pequeñas empresas, de mejoramiento del medio ambiente, de desarrollo tecnológico, de infraestructura y de modernización.

El programa otorga recursos para capital de trabajo, activos fijos, reestructuración de pasivos, contratación de asesorías, desarrollo de tecnologías, infraestructura tecnológica y mejoramiento del medio ambiente.

Durante 1996, el Promin otorga dichos recursos por un monto superior a 30 000 millones de pesos a empresas de diversos estratos, tanto en pesos (54%) como en dólares (46%).

Los sujetos de apoyo del Promin son empresas productivas o de servicios que se ubican en algunas de las siguientes tres hipótesis.

1. Proyectos de empresas micro, pequeñas y medianas del sector industrial, así como del sector servicios que sean proveedores de la industria.
2. Proyectos de empresas micro, pequeñas y medianas de los sectores comercio y servicios, ubicadas en los estados de la República con menor desarrollo relativo.
3. Proyectos de ampliación de grandes empresas que favorezcan el desarrollo de proveedores o la creación e integración de cadenas productivas en las que participen micro, pequeñas y medianas empresas.

Las características de los créditos que ofrece el Promin son plazos máximos a 20 años y las tasas de interés dependen del estrato de la empresa y del tipo de moneda (nacional o extranjera).

Otros programas de Nafin. Esquema de reestructuración de pasivos en diferentes programas: apoyo extraordinario para capital de trabajo en UDIS; financiamiento al comercio exterior; programa de garantías; programa de participación accionaria; programa extraordinario de capital de riesgo Nafin (banca comercial); servicios de banca de inversión; operaciones internacionales y programa de desarrollo empresarial (Prodem); programa de desarrollo de proveedores; programa de apoyo a la constitución y desarrollo de empresas integradoras; programa de fortalecimiento para uniones de crédito y, finalmente, operaciones de crédito de primer piso.

PROBLEMAS DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA E INVERSIÓN EXTRANJERA

De la tecnología

Si se observa el panorama de la tecnología en el mundo, se llega a la conclusión de que está concentrada en los países "avanzados" y que en ellos tiende a monopolizarse cada vez más, lo que no es resultado de la casualidad, sino de una estrategia bien planteada, cuyos exitosos resultados están

a la vista, como en el caso de países como Alemania, Reino Unido y Francia, entre otros.

Los países industrializados destinan sumas crecientes a la investigación tecnológica, convencidos de que se trata de una inversión redituable, lo que en efecto así es, debido a que es la base de la productividad, además que el proceso de traspaso tecnológico, tal como se verifica actualmente, ha hecho de la tecnología una mercancía que se vende a altos precios en un mercado monopolizado por sus propietarios.

Hay una estrecha vinculación entre el desarrollo y la tecnología, ya que ésta constituye un prerrequisito para alcanzar aquél, pero también el desarrollo es indispensable para que pueda darse el progreso tecnológico. Esta clase de "círculo virtuoso" acontece en los países avanzados, mientras que en el mundo en desarrollo se convierte en un "círculo vicioso" que no es fácil de romper.

En efecto, la carencia de recursos financieros aunada a la urgencia de resolver necesidades básicas de la población conduce a postergar o hasta a abandonar la investigación y el desarrollo tecnológicos, lo que a su vez trae como consecuencia la "pobreza" tecnológica que se observa en casi todos los países no industrializados.

México es un país en proceso de desarrollo con enormes carencias todavía no resueltas y con una población mayoritariamente marginada de los beneficios del progreso, y al igual que en las demás naciones que componen ese heterogénico grupo, es el Estado el que fundamentalmente enfrenta el gasto en estas actividades, obviamente, de manera incompleta y además generalmente ineficiente.

La crisis financiera que se desencadenó a partir de 1995, ha traído como consecuencia que el Estado mexicano le destine cada vez menos recursos financieros a este renglón, que es fundamental, por lo que la brecha tecnológica que separa a México de los países industrializados se ha venido ensanchando cada vez más.

A lo anterior se aúna la circunstancia de que para enfrentar la crisis se adoptó un nuevo modelo de desarrollo que pone el acento en la apertura comercial y la interrelación con otras economías, tratando de provocar en el aparato productivo una actitud más propicia para generar exportaciones.

La apertura comercial es un reto para los empresarios, pero constituye también una oportunidad para la modernización del aparato productivo. Mejorar los procesos productivos significa introducir tecnología "de punta", mejorar la planta es obtener nuevos y más modernos equipos tecnológicamente avanzados y no descartar la automatización. Todo esto implica la necesidad de alcanzar una adecuada importación tecnológica y una rápida asimilación de lo importado, aunada a la realización de actividades propias de investigación que propicien innovaciones en procesos y productos.

Por su parte, el gobierno debe apoyar los esfuerzos del sector productivo mediante el fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica, y propiciar el desarrollo de la tecnología en las instituciones de investigación con acciones que faciliten y promuevan la vinculación entre ambos.

El progreso tecnológico se ha acelerado en las últimas décadas debido a muy diversas causas, de entre las cuales destaca el incremento de las inversiones que realizan todos los países, especialmente los industrializados (arriba del 2% del producto interno bruto) en las actividades de investigación y desarrollo tecnológicos, la aparición reciente de un “método” para inventar, además del apoyo que las computadoras brindan a aquellas complejas tareas al simplificar las operaciones que incluyen un amplio número de variables.

El progreso tecnológico se manifiesta en la elevación del monto de los bienes y servicios que el aparato productivo pone a disposición de los consumidores, es decir, en el incremento de los volúmenes de producción, pero su impacto no es sólo cuantitativo sino también cualitativo, ya que la tecnología permite acceder a la productividad y provoca cambios importantes en los hábitos de consumo y en el modo de vida de las personas.

Nadie puede dudar que el desarrollo de la ciencia y la tecnología se alimenta constantemente de los frutos de la capacidad inventiva del ser humano, máxime si se reconoce que la tecnología es dinámica por naturaleza y en esa constante evolución la propiedad intelectual funge como el motor que propicia su aceleramiento.

Una vez creada la obra (la artística o la tecnológica), es necesario protegerla. Mantenerla para las siguientes generaciones sin enturbiar su origen y propiciar que se generen otras. Para enfrentar estas necesidades surgió el sistema de protección a la propiedad intelectual.

Si la obra intelectual tiene como destino la producción o satisfacción de un mero sentimiento estético o cultural, como una pintura, una escultura, novela, poema, sinfonía, canción, texto universitario o una cinta cinematográfica, estamos frente a un objeto que corresponde al ámbito de la propiedad intelectual en un sentido estricto, o derechos de autor.

Pero si el esfuerzo del investigador o el resultado de su actividad intelectual apuntan al planteamiento de un problema técnico que se origina en la industria y a la solución idónea del mismo, entonces el fruto del talento —llamado actividad inventiva— genera otra propiedad que también es intelectual pero que específicamente se denomina “propiedad industrial”.

El sistema de la propiedad industrial se originó con el propósito de proteger las invenciones, recompensando al creador con la ventaja de un monopolio de explotación de su invento, para promover éstas en beneficio de la comunidad, por lo que desde su origen se presenta estrechamente vinculado al desarrollo tecnológico.

Como ha señalado la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI),

cuanto más moderna sea la tecnología y más elevado sea el grado de especialización del procedimiento o del producto, tanto más probable es que esa tecnología esté sujeta a derechos de propiedad industrial y que esa información técnica, calificaciones o experiencia profesional, esté controlada en forma exclusiva por un particular o una empresa que a menudo opera en muchos países, es decir, una corporación trasnacional.

Los principales derechos pertenecientes a la propiedad intelectual son las patentes, los certificados de invención, las marcas, los certificados de dibujos o modelos industriales; los derechos de autor también son conocidos como *copyright*.

El debate acerca de estos derechos ha ido ganando trascendencia en las negociaciones económicas internacionales, debido a que a través de ellos se otorga protección jurídica a los nuevos desarrollos tecnológicos que ocurren fundamentalmente en los países avanzados, como la biotecnología, la cibernética, la informática, los nuevos materiales industriales, las fibras ópticas y otros.

En efecto, el adelanto económico y el progreso de la técnica han motivado que se pretenda ampliar el concepto de protección a la propiedad intelectual a otras esferas, como la de las variedades vegetales, los conocimientos técnicos (*know how*) y otras fases de la tecnología en su sentido más alto, lo cual ha dado lugar a una tendencia propiciada por los países avanzados, que sostiene la incorporación de estas nuevas materias en el concepto amplísimo de propiedad intelectual. Lo mismo debe decirse respecto de la protección jurídica de la cibernética en general, de los sistemas de computación electrónica y de los modernos medios de transmisión del arte y de la ciencia como los videocasetes y las estaciones nacionales y multinacionales operadoras de satélites.¹⁹

De la inversión extranjera²⁰

Es la actividad económica (producción o prestación de servicios) que realizan los nacionales de un país mediante la adquisición de activos de cualquier índole en otro país como depósitos bancarios, acciones, valores

¹⁹ Jaime Álvarez Soberanes, "México: reto y oportunidades en el año 2000", en *Jus*, México, 1993, pp. 64 y ss.

²⁰ OCDE, *Proceedings, Políticas de inversiones en América Latina y reglas multilaterales de inversiones*, París, 1997.

industriales, participación en el capital de empresas locales e incluso en bienes raíces.

Este tipo de inversión puede ser directa e indirecta, productiva o de portafolio. La inversión extranjera de *portafolio* es aquella que adquiere valores (Cetes, Tesobonos, etc.) con el único objetivo de obtener ganancias especulativas de corto plazo al amparo de tasas de interés altas o de diferencias cambiarias programadas. Su expansión proliferó a principios de los noventa y se basa en la desregulación mundial de las tasas de interés y de la libre flotación de las monedas.

La crisis financiera de México, Argentina, Brasil, Rusia, Japón y Asia desde 1995 hasta 1999, son la mejor evidencia del carácter cíclico y devastador de sus efectos financieros, sociales y económicos.

La inversión extranjera *productiva* o directa es el aporte proveniente del extranjero, es propiedad de personas naturales o empresas extranjeras, al capital de una empresa local en monedas libremente convertibles, maquinaria o equipos con derecho a la reexportación de su valor en divisas y a la transferencia de utilidades al exterior (dividendos).

Según el último informe de Naciones Unidas referente a la inversión extranjera en el mundo:

los flujos de inversión destinados a América Latina y el Caribe han crecido en un 52% en 1996 (es decir, la mayor alza registrada en las regiones en desarrollo) alcanzado un nivel récord de cerca de 39 mil millones de dólares. Importantes modificaciones han sido introducidas en la región concernientes a los regímenes aplicables a la inversión extranjera directa —tanto a nivel nacional como por la vía de acuerdos bilaterales de inversiones— lo que ha ciertamente contribuido a tal resultado.²¹ La inversión intrarregional ha progresado sensiblemente, siendo Chile, Brasil y Argentina los principales países de origen y Argentina, Perú y Venezuela las principales destinaciones.²²

La idea generalizada de que la inversión extranjera y las empresas transnacionales pueden jugar un rol muy positivo en el proceso de desarrollo de los países receptores, es particularmente nítida en América Latina. En efecto, una encuesta reciente revela que en esta región existe una mejor percepción de la inversión extranjera: señala que mientras el 48% de los estadounidenses piensa que la inversión extranjera da demasiada influencia a otros países, sólo el 25% de los latinoamericanos comparte esa opinión. Por otra parte, el 57% de los latinoamericanos piensa que el capital

²¹ Naciones Unidas, *Rapport sur l'investissement dans le monde*, 1997, Ginebra, septembre de 1997, p. 23.

²² *Ibid.*, p. 24.

extranjero ayuda al crecimiento de la economía y sólo el 40% de los estadounidenses comparte la opinión.²³

Por ello, el mundo actual ha abierto sus puertas a la inversión extranjera. Incluso los países más proteccionistas han reemplazado sus normas de carácter restrictivo o disuasivo por legislaciones que tienden a incentivar los flujos de capital externo (para conocer el marco regulatorio existente en México, véase el anexo VIII). Esta situación ha generado un clima de alta competencia en el que la inversión extranjera y las empresas transnacionales son percibidas como factores que pueden incidir positivamente en el desarrollo nacional de los países receptores. Diversos Estados de América Latina, África y Asia han cambiado radicalmente de actitud y se han sumado a la corriente imperante en el mundo que tiende a revalorizar la inversión extranjera directa y a las empresas transnacionales, superando los marcos ideologizados que eran tradicionales, hace apenas algunos años, en los países en vías de desarrollo y en general en los países de economía centralmente planificada.²⁴

El enorme interés que existe hoy en todos los países por atraer inversiones extranjeras ha generado la preocupación por protegerlas debidamente. En efecto, algunos países han creado interesantes mecanismos de protección jurídica interna, como los contratos-ley en Chile o los convenios de estabilidad en Perú, al mismo tiempo que se han ido adhiriendo a sistemas internacionales de garantía como el Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), del Banco Mundial y a sistemas de solución de conflictos, como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) o ICSID.²⁵

A estos esfuerzos debemos sumar los Acuerdos Bilaterales de Promoción y Protección de Inversiones (APPRI); el Capítulo XI del TLCAN y el discutido proyecto multilateral de la OCDE conocido como Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI).

LEGISLACIÓN REGLAMENTARIA

Ley Federal de Competencia Económica

Esta ley se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1992, y tiene por objeto proteger el proceso de competencia y la libre

²³ Encuesta Panamericana El Mercurio/Wall Street Journal Americas, *El Mercurio*, 26 de abril de 1998, Cuerpo B, Santiago de Chile, p. 1.

²⁴ Juan Banderas, *El nuevo marco jurídico de inversión extranjera en América Latina*, Comité de Inversiones Extranjeras, Santiago de Chile, 1992, p. 9.

²⁵ *Ibid.*, p. 24.

concurrencia y amplía los espacios para la actualización de los particulares en el ámbito económico, mediante la prevención y eliminación de estancos, monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios (producción, procesamiento, distribución y comercialización). Permite la acción correctiva del Estado para evitar el abuso monopólico; el surgimiento de barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores, y fusiones de empresas que desemboquen en prácticas monopólicas. Adecua a las necesidades actuales la legislación reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, para promover la eficiencia económica; protege el proceso competitivo y la libre concurrencia de los particulares en las actividades económicas, reiterando la ilegalidad de las prácticas monopólicas y sancionándolas severamente (véase anexo IX). Se crea la Comisión Federal de Competencia que goza de autonomía para dictar resoluciones encaminadas a combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones. Promueve la eficiencia económica y protege el proceso competitivo de los particulares.

Esta ley debe analizarse en función del capítulo XV del TLCAN debido a que se trata de disciplinar la competencia, no solamente a nivel interno, sino a nivel zonal.²⁶

Con fecha 4 de marzo de 1998 se publicó en el DOF el Reglamento de esta ley, con lo cual se cubrió un vacío de 7 años en la materia, así como el Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia, publicado en el DOF el 28 de agosto de 1998.

Ley de Metrología y Normalización

Esta ley se expide y se publicó en el DOF el 1o. de junio de 1992, con la finalidad de adecuar el marco jurídico de las normas y la metrología a sistemas internacionales de normalización, permitiendo una participación activa del sector privado en su elaboración.

La metrología es el campo del conocimiento relativo a las mediciones. Incluye todos los aspectos, tanto teóricos como prácticos, que se relacionan con las mediciones; cualquiera que sea su nivel de exactitud y en cualquier campo de la ciencia y la tecnología.

En este aspecto, la ley tiene por objeto:

- a) establecer el Sistema General de Unidades de Medida;
- b) precisar los conceptos fundamentales sobre metrología;

²⁶ Rogelio López Velarde, "La Ley Federal de la Competencia Económica y algunas consideraciones desde la perspectiva del derecho internacional privado", en *Jurídica*, núm. 24, México, 1995, p. 281.

- c) establecer los requisitos para la fabricación, importación, reparación, venta, verificación y uso de los instrumentos para medir y los patrones de medida;
- d) establecer la obligatoriedad de la medición en transacciones comerciales y de indicar el contenido neto en los productos envasados;
- e) instituir el Sistema Nacional de Calibración;
- f) crear el Centro Nacional de Metrología, como organismo de alto nivel técnico en la materia, y
- g) regular, en lo general, las demás materias relativas a la metrología.

De manera adicional, se instituye el Sistema Nacional de Calibración (SNC) y el Centro Nacional de Metrología (Cenam).

En materia de normalización se plantea la separación de denominación entre las normas voluntarias y las obligatorias. De esta manera las normas obligatorias reciben el nombre de Norma Oficial Mexicana (NOM) y las voluntarias se conocen como Normas Mexicanas (NMX).

En cuanto a la elaboración de normas oficiales mexicanas señala:

1. Cada secretaría, según el ámbito de competencia, está facultada para elaborar, adoptar y aplicar normas oficiales mexicanas. Estas secretarías son la de Energía, Secofi, SAGD, SCT, SS, STPS, Sector, Semarnap.
2. Se instituye la Comisión Nacional de Normalización con el fin de coadyuvar en la política de normalización y permitir la coordinación de actividades que en esta materia corresponda realizar a las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal.
3. Cada dependencia creará los comités consultivos nacionales de normalización que considere oportunos. Estos comités estarán integrados por personal técnico de la propia dependencia y por organizaciones de industriales y prestadores de servicios.

Otros temas que contempla la ley son el acreditamiento, la certificación, verificación, vigilancia y sanciones (multa, clausura temporal o definitiva y arresto).

Esta ley se relaciona con el Código sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, que fue suscrito por México y cuyo decreto aprobatorio del Senado se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de abril de 1988 y que fue reformado por los acuerdos de la Ronda Uruguay que dio nacimiento a la Organización Mundial de Comercio (OMC) que reemplaza al GATT y que está vigente en el derecho económico mexicano a partir del 1o. de enero de 1995.

Las empresas exportadoras, además de observar las regulaciones de metrología y normalización antes descritas, si desean penetrar el mercado de la Unión Europea deben cumplir con la norma de calidad *iso 9000*.

La ISO 9000 (International Standard Organization) es un organismo nacido en 1945 con el fin de emitir normas internacionales para reglamentar el comercio internacional. Existen más de 10 000 normas a nivel mundial. Su sede se ubica en Ginebra, Suiza, y tiene 96 países miembros que han hecho de ISO su propia norma oficial.

México forma parte de ISO desde 1945, y de sus 2207 comités de elaboración de normas, participa en 27 de ellos y a partir de 1990 adoptó éstas como normas oficiales.

En agosto de 1994, ISO emitió la nueva versión de sus normas que en 1995 regirán mundialmente. El Comité Técnico Nacional de Normalización y Certificación trabaja en Secofi actualizando las normas nacionales a las exigencias de las nuevas ISO 9000.

Ahora bien, la norma ISO 9000 controla la calidad de los productos y procesos. Se trata de un control de calidad total a las empresas.

La certificación ISO 9000 la realizan empresas de gran prestigio internacional, en los que destacan British Standard Institute, Floyd Register del Reino Unido, Societe General de Surveillance (SGS) de Suiza, Underwriter Laboratories (UL) de Estados Unidos, y Av. Qualité de Bélgica.

El costo de una certificación ISO 9000 fluctúa entre 10 000 y 80 000 dólares, inversión que se compensa ampliamente con las ventas a mercados externos. Actualmente sólo 60 empresas mexicanas han obtenido la certificación ISO 9000.²⁷

Ley de Inversiones Extranjeras

Esta ley se publicó en el DOF el 27 de diciembre de 1993, define conceptos relevantes sobre inversión extranjera, establece las vías para la canalización del capital extranjero, permite la apertura a la inversión extranjera en actividades donde su participación se considera necesaria y simplifica los trámites administrativos. Esta ley es fundamental porque establece los parámetros a seguir por las demás leyes relacionadas con la inversión extranjera, además se debe conocer su reglamento, publicado en el DOF el 8 de septiembre de 1998.

En esta ley, de acuerdo con lo pactado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, establece que actualmente están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades de mexicanos con cláusula de exclusión de extranjeros, las actividades de transporte terrestre internacional de pasajeros, turismo y de carga entre puntos de territorio de México y

²⁷ A. Marasch Stanley, *La calidad de los productos y procesos de la Unión Europea*, Instituto Español de Comercio Exterior, España, 1993, p. 17.

el servicio de administración de centrales camioneras de pasajeros y servicios auxiliares; la inversión extranjera podrá participar en esos rubros a partir del 18 de diciembre de 1995 hasta con 49% del capital social de sociedades de mexicanos; a partir del 1o. de enero del año 2001, hasta con 51% y a partir del 1o. de enero del año 2004 hasta con un 100 por ciento.

La inversión extranjera podrá participar de inmediato hasta con el 40% del capital social en las actividades de fabricación y ensamble de partes, equipo y accesorios para la industria automotriz y a partir del 1o. enero de 1998 la inversión extranjera podrá participar hasta con 100%. La inversión extranjera podrá participar de inmediato hasta con 49% en servicios de los videotextos y computación en paquete y a partir del 1o. de julio de 1995 hasta con 100 por ciento.

Se requiere resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para participar en un porcentaje mayor al 49% en actividades de edificación, construcción e instalación de obras y a partir del 1o. de enero de 1999 hasta con 100 por ciento.

Estas disposiciones muestran claramente cómo se ha empezado a establecer lo pactado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la nueva Ley de Inversión Extranjera (véase el anexo VIII). Pero para el estudio que se pretende realizar en este trabajo, es fundamental que se detallan algunas de las disposiciones establecidas en la Ley de Inversión Extranjera que tienen el mismo propósito:

La inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos de actividad económica, fabricar nuevos líneas de productos, abrir y operar establecimientos y ampliar y relocalizar los ya existentes (art. 4o.).

Se reservan de manera exclusiva al Estado las siguientes áreas estratégicas: petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, electricidad, generación de energía nuclear, minerales radiactivos, comunicación vía satélite, telégrafos, radiotelegrafía, correos, ferrocarriles, emisión de billetes, acuñación de moneda, control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos.

Están reservados de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con exclusión de extranjeros: transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo, servicios de radiodifusión (excepto televisión por cable), uniones de crédito, banca de desarrollo y servicios profesionales y técnicas que señalan las leyes.

La inversión extranjera podrá participar hasta: el 10% en sociedades cooperativas de producción; el 25% en el transporte aéreo nacional, transporte en aerotaxi y transporte aéreo especial; el 30% en sociedades controladoras de agrupaciones financieras, instituciones de crédito de banca múltiple, casas de bolsa y especialistas bursátiles; el 49% en instituciones de seguros, institucio-

nes de fianzas, casas de cambio, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades financieras de objeto limitado a las que se refiere el artículo 103, frac. IV, de la Ley de Instituciones de Crédito, sociedades a las que se refiere el artículo 12 bis de la Ley de Mercado de Valores, acciones representativas del capital fijo de sociedades de inversión y sociedades operadoras de sociedades de inversión, fabricación y comercialización de explosivos, impresión y publicación de periódicos, acciones serie "T" de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales, televisión por cable, servicios de telefonía básica, pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva, administración portuaria integral, servicios portuarios de pilotaje, sociedades navieras, servicios conexos al sector de ferrocarriles, suministro de combustibles y lubricantes para embarcaciones, aeronaves y equipo ferroviario.

Estos límites de participación sólo podrán ser reservados por la inversión extranjera neutra (la que sólo otorga derechos pecuniarios a sus seguidores, derechos corporativos limitados, sin derecho de voto en asambleas generales ordinarias).

Se requiere resolución favorable de la Comisión para que la inversión extranjera participe en: servicios portuarios, sociedades navieras, administración de terminales aéreas, servicios privados de educación, preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados, servicios legales, sociedades de información crediticia, instituciones calificadoras de valores, agentes de seguros, telefonía celular y construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados y perforación de pozos petroleros y de gas (art. 8o.).

Esta ley necesariamente debe analizarse con el capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, debido a que en él se establecen cuatro principios básicos: 1. apertura sectorial; 2. trato a la inversión; 3. inexistencia de requisitos de desempeño, y 4. transferencias, expropiación, compensación y solución de controversias.²⁸

Ley de Propiedad Industrial

Esta ley se publicó en el DOF el 1o. de agosto de 1994 y su Reglamento el 23 de noviembre de 1994.

La propiedad industrial y la propiedad autoral que se refieren a la protección de los derechos de autor, conforman la propiedad intelectual. En México las instituciones encargadas de administrar el sistema de propiedad industrial y los derechos de autor son el Instituto Mexicano de la Propiedad

²⁸ Fernando Heftye Ettiene, "El capítulo XI del TLC de América del Norte. Inversión", en *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, UNAM, México, t. II, 1993, p. 55.

Industrial y la Secretaría de Educación Pública, por medio de la Dirección General de Derechos de Autor.

La propiedad industrial consiste en todas las creaciones realizadas por personas físicas o morales, como un producto técnicamente nuevo, una mejora a una máquina o aparato, un diseño industrial original para hacer más útil o más atractivo un producto, un proceso de fabricación novedoso, una indicación distintiva del fabricante o distribuidor particular, una denominación identificadora de un establecimiento, un aviso publicitario, y una aclaración sobre el origen geográfico que distingue y hace especial a un producto. Estas creaciones se presentan y se utilizan continuamente en las actividades de producción y comercialización de bienes y servicios, y redundan en un beneficio económico para sus creadores y en un mayor bienestar para los consumidores o usuarios.

En el marco de la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial y para apoyar el proceso de modernización en la materia, en diciembre de 1993 se creó por decreto presidencial el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI). El objetivo inicial fue ofrecer apoyo técnico a la Secofi para el otorgamiento de los derechos de propiedad industrial y con ello brindar un servicio expedito a los usuarios del sistema de propiedad industrial.

Como resultado de las reformas a la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, en julio de 1994 se dio al IMPI autoridad para administrar el sistema de propiedad industrial, por lo que está capacitado para proporcionar, entre otros servicios, asesoría y orientación a la industria nacional, y elaborar estudios sobre la situación del sistema de propiedad industrial en otros países. Además, examinará y resolverá solicitudes para proteger invenciones y registrar signos marcarios y será la autoridad responsable de vigilar el cumplimiento de la ley y aplicar, en su caso, las sanciones que procedan.

Por lo que respecta a la adhesión a los tratados internacionales más importantes en la materia, en 1995 México ingresó al Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCR, por sus siglas en inglés), ya que este instrumento multilateral es consecuente con la política de internacionalización de la economía mexicana. Una vez que México ingresó a ese tratado, puede solicitar el registro de una patente en varios países por medio del IMPI.

La reforma que se le hizo a la ley, que incluso cambió el nombre por Ley de Propiedad Industrial (véase anexo XI), se planteó los siguientes objetivos:

1. Se otorga una protección mayor a las marcas notoriamente conocidas en escala internacional, conforme a las actuales tendencias del comercio mundial. Cabe señalar que en las nuevas disposiciones se incluye

una definición que considera conceptos innovadores en escala mundial en la protección de este tipo de marcas.

2. Establece un capítulo especial de disposiciones para prevenir o reparar los daños ocasionados por la violación de los derechos de propiedad industrial.
3. Se establece el procedimiento de la inversión de la carga de la prueba para los casos de posibles invasiones de patentes en proceso. En este sentido, corresponderá al presunto infractor demostrar que no está utilizando el proceso protegido por la patente en cuestión.
4. Se definen de manera clara los derechos que confiere una patente. En esta disposición se precisa que no se permitirán importaciones paralelas en materia de patentes.
5. Se atribuyen al Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial las funciones de autoridad administrativa para que ofrezca un servicio más eficiente en el otorgamiento, registro y protección de los derechos de propiedad industrial.

Esta ley debe relacionarse con el capítulo XVII del TLCAN que en materia de propiedad intelectual establece cinco principios generales, de aplicación en Canadá, Estados Unidos y México. Estos principios son:

1. La protección y defensa de los derechos de propiedad industrial no deberán constituir en ningún caso un obstáculo al comercio legítimo.
2. Se reconoce la aplicabilidad de las disposiciones sustantivas del Convenio de París para la protección de la propiedad industrial, que representa un instrumento de armonización y consenso internacional en la materia.
3. La protección que los tres países se comprometen a otorgar a los derechos de propiedad industrial es la mínima. Cada país, si así lo desea, puede conceder una más amplia que la comprendida en el TLCAN.
4. Se reconoce el principio de trato nacional conforme al cual los medios y procedimientos para la protección y defensa de los derechos de propiedad industrial que se dispongan en cada uno de los tres países deberán proporcionarse sin discriminación a los individuos o empresas que sean nacionales de cualquiera de los tres signatarios. Es decir, que en cada uno de los países, sus nacionales no recibirán en esta materia un trato más favorable que el que se otorgue a los nacionales de los otros dos, sino que todos recibirán el mismo trato como si fueran nacionales del país en cuestión.

5. Como parte de la legislación para procurar el buen funcionamiento de la competencia en sus mercados, cada país podrá regular determinadas prácticas o conductas que, tratándose de derechos de propiedad industrial, puedan considerarse anticompetitivas. Con esto se pretende que el ejercicio legítimo de los derechos de propiedad industrial no conduzca a abusos por parte de sus titulares, con efectos negativos en la competencia en los mercados de cualquiera de las tres economías.²⁹

²⁹ Jorge Amigo, "Modernización del sistema de propiedad intelectual", en *Comercio Exterior*, México, 1994, p. 40.

IX. TURISMO	193
Introducción	193
El turismo en México	194
Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000	195
Ley Federal de Turismo	196
Entidades paraestatales del sector turismo	199
Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur)	201
Consejo para el Desarrollo Turístico de la Ciudad de México	202

IX. Turismo

INTRODUCCIÓN

Dentro de las actividades terciarias o de servicios, el turismo ocupa lugar destacado tanto como fuente de empleos cuanto generador de divisas. Más aún, el turismo constituye un factor fundamental de identidad nacionalista que propicia el entendimiento cultural interno y mejora las relaciones del país con la comunidad internacional.

La actividad turística, conocida también como “industria sin chimeneas”, se ha convertido, para muchos países, en uno de los capítulos importantes de su balanza de pagos, ya que las erogaciones que hacen los viajeros extranjeros constituyen una entrada de divisas que beneficia su economía nacional.

Entre estos beneficios cabe destacar que el país visitado explota una riqueza que no se menoscaba nunca, debido a que el turista, a cambio de su dinero, recibe principalmente la oportunidad de conocer una urbe, admirar una ruina arqueológica o recrearse en un museo, bienes éstos que en general no experimentan ningún desgaste económico directo.

Las riquezas turísticas son patrimonio de un pueblo que habita un territorio y la administración de ellas debe necesariamente corresponder al Estado, quien debe proveer el impulso de las corrientes turísticas, ya sea con criterios sociales internos de integración nacional (turismo interno) o atrayendo a turistas extranjeros con campañas de publicidad y protegiendo una estancia tranquila y racional en los lugares de servicios turísticos. Es decir, el Estado debe ejercer una facultad de policía administrativa que oriente y controle a los prestadores de servicios, quienes no deben actuar sólo con criterios lucrativos.

Esto es, la fiscalización de hoteles, transportes y centros de diversión, la observancia de normas de higiene, salud y ecológicas, la conservación de los lugares turísticos son funciones que realiza el Estado moderno en el ámbito global de intervención administrativo-económica.

Pero a esa función fiscalizadora los estados agregan la tarea de ejecutar inversiones en infraestructura, alentando a los sectores social y privado,

y señalando regiones prioritarias para diversificar la explotación de un recurso renovable de enorme impacto en el sistema económico.¹

EL TURISMO EN MÉXICO

El fenómeno turístico en México está constituido por más de 85 millones de visitantes extranjeros, que en 1995 derramaron 6 164 millones de dólares, de acuerdo con los datos de INEGI-Sector. Durante 1994, el número de turistas domésticos que viajaron dentro del país con pernocta fue de 137 millones, mientras que los excursionistas o visitantes cuyo viaje duró un solo día, fueron 250.6 millones, lo que suma 388 millones de viajes dentro del país.

Si bien es cierto que en México ha venido creciendo el volumen y el gasto del turismo nacional e internacional, año con año; es necesario destacar puntos importantes de ese desarrollo, comparándolo con otros centros y regiones turísticas del mundo.

Las tasas de crecimiento del número de turistas internacionales y de su gasto es menor frente a otras regiones o países, las tarifas hoteleras de algunos destinos del Caribe en instalaciones hoteleras similares, y la competencia con base en tarifas reducidas, tiende a afectar la rentabilidad de las empresas hoteleras ubicadas en centros turísticos de playas mexicanas.

La reducción de las tasas de crecimiento de la corriente turística internacional hacia México, del incremento de su gasto promedio y de la rentabilidad de las empresas turísticas, es el resultado de la creciente competencia internacional y del cambio de los patrones de consumo del turismo moderno.

Los hábitos y patrones de consumo del turista internacional, se han sofisticado, segmentado en nichos de interés, y aquél ha adquirido mayor conciencia sobre el nivel de servicios y la calidad ambiental.

Estos cambios en el perfil del turista han provocado modificaciones en los productos turísticos ofrecidos, destacando la especialización y diversificación de la oferta turística a través del valor agregado, en materia de entretenimiento y la elevación de la calidad de los servicios y el entorno ambiental.

Un ejemplo al respecto es el desarrollo de una oferta diversificada en todo el sur de los Estados Unidos, que incluye los parques temáticos de California y Texas, las Marinas de Florida y California, el equipamiento de parques naturales como el cañón de Colorado, la utilización turística de la cultura y la historia indígena como en Arizona y Nuevo México y el desa-

¹ Manuel Ramírez Blanco, *Teoría general del turismo*, Diana, México, 1982.

rollo de instalaciones y facilidades para convenciones en Texas; todo ello utilizando la herencia hispanomexicana como elemento de identidad regional.

La competencia mundial, en consecuencia, obliga a planear una política que fortalezca la identidad de los productos turísticos mexicanos. En nuestro mercado, el flujo turístico más importante es el proveniente de los Estados Unidos de América; el número de viajeros anglosajones se ha estabilizado en el último sexenio y el poco crecimiento observado es atribuible a los mexicanos o méxico-norteamericanos residentes en el vecino país, los cuales han duplicado su número de visitas en los últimos cinco años.

México requiere fortalecer su competitividad frente a sus principales competidores en productos turísticos de playa; los Estados Unidos —Hawai y Florida— y el Caribe.

Por tanto, es evidente que la tarea fundamental del sector turístico mexicano es recuperar y acrecentar su capacidad competitiva.²

PROGRAMA DE DESARROLLO DEL SECTOR TURISMO 1995-2000

Publicado en el DOF el 27 de junio de 1996, en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo, este programa persigue tres objetivos:

- a) generar empleos;
- b) contribuir a la captación de divisas, y
- c) estimular el desarrollo regional.

El contenido del programa que ostenta un claro perfil para diseñar y proteger los productos turísticos sustentables, evidencia la seriedad con que la actual administración aborda a este sector terciario de la economía nacional.

En efecto, los principales rubros del programa son:

1. Diagnóstico del mercado turístico mundial y regional.
2. Competitividad, especialmente con Estados Unidos y el Caribe.
3. Destinos prioritarios.
4. Estrategias por tipo de producto: frontera norte, centros de playa integralmente planeados, centros tradicionales de playa, grandes ciudades y ciudades del interior.

² Véase *Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000*, publicado en el DOF el 27 de junio de 1996, primera sección, pp. 35 y 36.

5. Políticas. De financiamiento e inversión de transporte; educación, capacitación y cultura turística; seguridad jurídica; desarrollo sustentable y promoción.
6. Alianza para el turismo. En el marco de la alianza para la recuperación económica, los diferentes participantes del sector turismo crearon este instrumento, en el cual además intervienen 15 secretarías de Estado y 18 organismos públicos, respetando la presencia de los estados y municipios, en su circunscripción.
7. Instrumentos. Una novedad importante al respecto, es que los medios o instrumentos para cumplir los objetivos de este ambicioso programa se precisan en cuatro vertientes: *a*) coordinación y facilitación (Comisión Ejecutiva de Turismo y Gabinete Turístico); *b*) promoción (Consejo Mexicano de Promoción Turística); *c*) descentralización (consejos consultivos turísticos estatales y concertación de estados y municipios), y *d*) financiamiento (Fondo Nacional de Fomento al Turismo).

LEY FEDERAL DE TURISMO

Esta ley se publicó en el DOF el 31 de diciembre de 1992, es de interés público y de observancia general en toda la República, y corresponde a la Secretaría de Turismo su aplicación (véase el anexo XII).

En el artículo 2o. de la ley se señalan sus objetivos:

- I. La programación de la actividad turística;
- II. La elevación del nivel de vida de los habitantes en las entidades con afluencia turística;
- III. La coordinación con las entidades federativas y municipios para la aplicación y cumplimiento de los objetivos;
- IV. La búsqueda de mecanismos para la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el equilibrio ecológico y social;
- V. El auxilio de los turistas;
- VI. La calidad de los servicios;
- VII. El fomento de la inversión de capitales nacionales y extranjeros;
- VIII. Los mecanismos para la participación del sector privado y social, y
- IX. La promoción del turismo social y el fortalecimiento del patrimonio histórico y cultural de cada región del país.

A continuación se señalan los temas de los artículos de la ley:

Artículo 3o. Define al turista y al prestador de servicios.

Artículo 4o. Enmarca los servicios turísticos.

Artículo 5o. Las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán apoyar a la Secretaría.

Artículo 6o. La Comisión Ejecutiva de Turismo conocerá, atenderá y resolverá los asuntos de naturaleza turística.

Artículo 8o. La Secretaría elaborará el programa sectorial en función del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 9o. Las dependencias y entidades de la administración pública federal coordinarán esfuerzos entre sí y con sus gobiernos y municipios.

Artículo 13. Esta Secretaría y la de Desarrollo Social, en coordinación con los estados y municipios, formularán las declaratorias de zonas de desarrollo turístico prioritario.

Artículo 14. La Secretaría considerará las zonas de desarrollo turístico.

Artículo 15. Fomento de las empresas turísticas.

Artículo 16. Se impulsa la creación de infraestructura en las zonas de desarrollo turístico.

Artículo 17. La Secretaría y el gobierno de cada entidad promoverán la creación de un Consejo Consultivo Turístico.

Artículo 24. La Secretaría y la de Relaciones Exteriores alentarán las corrientes turísticas del exterior a nuestro país.

Artículo 25. Representaciones del país en el extranjero para promover la imagen de México.

Artículos 26-29. Tratan sobre el Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Artículos 30-31. Capacitación e investigación turística.

Artículos 32-35. Reglamentan el control de los prestadores de servicios turísticos.

Artículo 36. Establece el Registro Nacional de Turismo.

Artículos 37-40. Señalan normas de protección al turista.

Artículos 41-46. Establecen la vigilancia y verificación a los prestadores de servicios.

Artículos. 47-55. Sanciones y recursos de revisión.

Finalmente, la ley tiene cuatro artículos transitorios, que complementan este marco legislativo de derecho administrativo turístico.

La ley define al *turista* como “la persona que viaja fuera de su domicilio con el propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso o cualquier otro similar, y que utiliza los servicios turísticos mexicanos sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley General de Población” (DOF, 7 de enero de 1974, y reformas del 17 de julio de 1990 y 22 de julio de 1992).

El turismo puede clasificarse en: de recreación, de cultura, deportivo, ecológico y social, especialmente en el nivel interno o doméstico.

Sin oposición a la Ley General de Población, el turista se caracteriza por entrar y permanecer en el país (plazo máximo de 180 días) sin desarrollar actividad lucrativa alguna (art. 42, frac. I).

Conviene mencionar la forma migratoria (FMN) referida a los hombres de negocios, originarios de Canadá y Estados Unidos, que en virtud del capítulo XVI del TLCAN, pueden entrar a México sin visa consular y permanecer un plazo máximo de 30 días.

También, ahora el turista puede constituir empresas, comprar acciones en la Bolsa de Valores y adquirir inmuebles. No puede, sin embargo, contratarse ni recibir remuneración alguna, pues es de la naturaleza de su condición no realizar actividad alguna de tipo remunerado.

La ley antes descrita promueve la diversificación de los servicios y destinos turísticos, ya que a diferencia de las acciones derivadas de la anterior legislación abrogada, que reafirmaba la rectoría del Estado, hoy se avanza en el programa de desregulación y simplificación de trámites administrativos y se impulsa la desconcentración de funciones y actividades hacia las delegaciones estatales y las representaciones en el exterior. En la nueva legislación se enfatiza el inicio de un sistema de información turística mediante la integración de módulos generales de registro y regulación, capacitación turística, y control de eventos especiales. Todo gira en torno a la inversión privada, ya sea nacional o extranjera.

En este contexto, a fin de impulsar la desregulación y simplificación administrativa, se elaboraron manuales de procedimientos administrativos de las delegaciones federales de turismo y de procedimientos de la contraloría interna, entre otros.

Se fortalecen las instancias de coordinación con otras dependencias de la administración pública, y las de concertación e inducción de los sectores social y privado.

Se intensifica la capacitación de los trabajadores en todos los niveles en los que participan activamente los prestadores de servicios turísticos.

Con el fin de incrementar el movimiento de viajeros por carretera, se continúa dando asistencia, auxilio, seguridad e información al turista, tanto nacional como extranjero que se desplaza por vía terrestre.

Para facilitar el diseño de la política turística y la toma de decisiones, se fortalece la modernización del sistema de información turística y económica del sector.

En conclusión, siguiendo los criterios generales de política económica y en congruencia con los ordenamientos del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), la Secretaría de Turismo desarrolla sus actividades respetando los montos globales de gasto corriente y de inver-

sión, canalizando las transferencias estrictamente necesarias a las entidades coordinadas por el sector.

Ello propicia un cambio en las normas de derecho público hacia un sistema de organización orientado a incrementar la eficiencia y racionalidad en el gasto público, así como al establecimiento de metas y unidades de medida más precisas que permitan efectuar las tareas de conducción y evaluación de las actividades desarrolladas por las diversas unidades administrativas del sector central de las entidades paraestatales.

Complemento de esta ley, son los siguientes ordenamientos legales en el ámbito del turismo.

1. Acuerdo por el que se crea el Consejo Mexicano para la Promoción Turística (DOF 31 de enero de 1996).
2. Decreto por el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000 (DOF, 27 de junio de 1996).
3. Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo (DOF, 31 de mayo de 1996).
4. Acuerdo por el que se determina el número, ubicación y circunscripción de las representaciones de turismo en el extranjero (DOF 22 de julio de 1996).
5. Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Turismo (DOF, 1 de julio de 1996).

ENTIDADES PARAESTATALES DEL SECTOR TURISMO

Tienen el objetivo de promover la inversión para la rama turística y la capacitación de visitantes internacionales, llevar al país a cambios estructurales en el sector, crear una oferta turística hacia el creciente mercado internacional, planteando como meta la creación de 50 000 nuevos cuartos de hotel de calidad internacional.

No es suficiente el viejo esquema de promoción, hotel por hotel, seguido por el gobierno federal por medio de Fonatur; en consecuencia, aparece el concepto de megaproyecto.

Un megaproyecto es una fórmula de desarrollo que consiste en la realización de un proyecto integralmente planeado, preferentemente dentro de un centro turístico de primera calidad que se ofrece a la inversión privada, para que ésta desarrolle en forma garantizada la infraestructura y la superestructura, fortaleciendo la imagen y la identidad de ese centro turístico.

Es un grupo de promotores privados el que se compromete al desarrollo del proyecto que puede contener varios hoteles, una marina, campo de golf, centros comerciales, departamentos y residencias, así como otros servicios y atractivos, contando con el apoyo y supervisión de Fonatur y, desde luego, en el entorno esencial de un centro turístico ya creado, con una imagen, un aeropuerto y con una población ya establecida, lo cual es garantía de continuidad para el desarrollo. Participa la iniciativa privada, nacional y extranjera. Significa la generación de una masa importante de atractivos turísticos bajo un solo impulso, el establecimiento de una imagen arquitectónica, turística y urbana definida y, en última instancia, mantener la orientación y la rectoría de la Sectur en los centros turísticos del país, pero transmitiendo la ejecución y desarrollo a los grupos promotores e inversionistas privados capaces de realizarlos.

México tiene, aunque con diversos grados de avance, 15 megaproyectos; en el centro turístico de Cancún se han definido los megaproyectos: Puerto Cancún, que será uno de los puertos turísticos más importantes del Caribe, y la vista al mar de Ciudad Cancún y San Buenaventura, proyecto turístico urbano frente a la laguna de Nichupté, y la zona recreativa que se ubicará en la tercera etapa de Cancún. En Bahías de Huatulco, el megaproyecto de Puerto Chahué; y el desarrollo de la Bahía de Cacaluta, en Baja California Sur. El gran puerto náutico de Puerto Escondido, y los megaproyectos de Punta Nopolo y Punta Bono, que combinan la oferta hotelera y residencial con actividades del deporte náutico.

Se ha firmado con un grupo promotor privado el megaproyecto de la marina de Ixtapa, ubicado en la parte media de la bahía del Palmar, en Ixtapa, Gro., que consiste en el desarrollo de una marina turística con hoteles, condominios hoteleros y departamentales, un campo de golf de 18 hoyos, zonas comerciales, plazas, andadores y residencias, todo ello bajo el control de un estilo arquitectónico colonial.

Está en proyecto la creación de una escalera náutica en la costa del Pacífico, con la construcción de marinas y dársena en el litoral, a fin de establecer una verdadera comunicación marítima con las marinas de Los Ángeles y San Diego en Estados Unidos de América.

El Mundo Maya dará un panorama integral de las culturas maya y olmeca, respetando el ambiente de una de las selvas tropicales más exuberantes.

Para captar al turismo fronterizo carretero se están realizando proyectos como:

1. Rehabilitación del corredor Tijuana-Ensenada-San Felipe, en Baja California.

2. Los megaproyectos de Puerto Peñasco y el estero de El Soldado, en la costa del mar de Cortés, Sonora.
3. La creación de un circuito turístico en el estado de Chihuahua, en la Sierra Tarahumara.
4. El desarrollo turístico ecológico de la Presa de la Amistad, en la frontera con el estado estadounidense de Texas y el mexicano de Coahuila.
5. La creación de un centro turístico integralmente planeado en la costa del Golfo de México.

FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO (FONATUR)

Con 20 años de actividad, Fonatur es parte importante en el desarrollo de la vida económica, social y turística de México.

Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Loreto y las bahías de Huatulco, son la máxima expresión de la realización institucional.

Los desarrollos de Fonatur generan 33 110 empleos directos y 106 352 indirectos.

En los cinco centros integralmente planeados, vive una población inducida de 366 000 habitantes. Con sólo 7.7% del total de cuartos del país, los centros Fonatur recibieron en 1993 el 29% del turismo extranjero y captaron 39.2% del total de ingresos por divisas del país.

Fonatur ha financiado 31% de la oferta hotelera de México; los centros Fonatur cuentan con la planta hotelera más amplia y diversificada del país.

Las acciones estratégicas de Fonatur son:

1. Vender, liquidar o traspasar aquellas empresas en donde participa Fonatur y que significan costos operacionales.
2. Trasladar a los municipios los centros integralmente planeados que se ubican dentro de su jurisdicción, de manera gradual y con base en su nivel de consolidación.
3. Buscar la eficiencia operativa y financiera en aquellas inversiones donde Fonatur participa, a través del cambio de operador, concesión a inversionistas privados, cobrando Fonatur una renta o una participación de los ingresos.
4. Optimizar la operación regional de los centros integralmente planeados, incrementando su rentabilidad por medio de la reducción de costos y el mejoramiento de la calidad de los servicios.
5. Consolidar financieramente al organismo, dentro de un esquema autosuficiente y productivo con fórmulas de inversión modernas y flexibles.

6. Establecer una estrategia de comercialización y promoción, con un enfoque de negocios que permita constituir las ventas simples de terrenos por las de proyectos integralmente planeados.
7. Promover una política crediticia dirigida al financiamiento de los nuevos productos turísticos, orientando con ello la inversión y el financiamiento de los sectores público, privado y social, hacia nichos de mercado más competitivos.
8. Procurar la mayor rentabilidad del fondo y su mejor posicionamiento frente a otros organismos en el sistema financiero de fomento, por medio de un intenso programa de coinversiones, desincorporación de activos, el establecimiento de nuevos esquemas de fondeo, generación de recursos mediante asesorías nacionales y extranjeras, y un programa de fomento a las inversiones, sustentado en una base amplia de promoción y difusión.

CONSEJO PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Con el propósito de elevar y reiterar la importancia del turismo en la economía nacional, modernizar las funciones del sector público y propiciar una mayor participación de las empresas y asociaciones turísticas, el gobierno del Distrito Federal creó el 2 de junio de 1995 el Consejo para el Desarrollo Turístico de la Ciudad de México.

Se fundamenta con la participación de los sectores público, social y privado con la finalidad de promover, fomentar e incentivar el adecuado desarrollo turístico del Distrito Federal.

Entre los objetivos del Consejo destacan los siguientes:

1. Apoyar el desarrollo turístico de la ciudad de México, mediante la coordinación de voluntades y esfuerzos de todas las instancias federales, estatales y privadas que participan en la actividad turística.
2. Promover y estimular el aprovechamiento de los recursos turísticos de la Ciudad de México, en general, así como el de cada delegación en particular.
3. Apoyar la inversión, tanto nacional como extranjera, en proyectos turísticos para la Ciudad de México.
4. Promover en el capitalino una cultura turística que lo sensibilice hacia el cuidado y embellecimiento de la Ciudad de México.
5. Propiciar la elaboración y actualización de las campañas de promoción, publicidad, mercadeo directo, relaciones públicas y comerciali-

zación de las ofertas turísticas de la Ciudad de México, tanto para el mercado nacional como internacional.

6. Contribuir al desarrollo de opciones recreativas que permitan un mejor aprovechamiento del tiempo libre a través de recorridos turísticos orientados a los habitantes de la Ciudad de México.
7. Promover la capacitación y actualización continua de los empresarios y trabajadores del sector turístico, con el objeto de elevar la calidad de los servicios.
8. Impulsar el desarrollo educativo de los planteles de enseñanza turística para mejorar y complementar la enseñanza en los niveles superior y de posgrado.
9. Aportar criterios que permitan mejorar el marco normativo y que faciliten a las empresas turísticas la comercialización de sus ofertas y el cumplimiento de los servicios que se promueven.
10. Impulsar los mecanismos ya existentes en materia de seguridad turística, con el fin de brindar al visitante seguridad y confianza durante su estancia en la Ciudad de México.

X. EL DERECHO ECONÓMICO COMO INSTRUMENTO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA	205
Introducción	205
Asentamientos humanos	206
El derecho a la vivienda	210
Marco jurídico	212
La Secretaría de Desarrollo Social	214
El Infonavit	215
Otros organismos de gestión	217
Derechos del consumidor	224
Organización de los consumidores	227
Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor	229
Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor	230
Educación y consumo	230

X. El derecho económico como instrumento para mejorar la calidad de vida

INTRODUCCIÓN

El derecho económico, por integrar a la ciencia económica con el derecho, es una disciplina instrumental que busca el bienestar del hombre y su entorno. La calidad de vida es un interés protegido que se plasma en un desarrollo sustentable que armoniza la obtención de satisfactores con la naturaleza y el ambiente.

Se habla entonces de la salud ambiental como meta a alcanzar por el sistema económico jurídico.

La salud ambiental comprende aspectos como la calidad del aire, el agua, los alimentos, el manejo adecuado de las sustancias tóxicas, la seguridad de productos destinados al uso y consumo, las características de la vivienda, la eliminación de los desechos sólidos, el uso del suelo, el control del ruido, la salud y seguridad ocupacionales, protección contra los efectos de la radiación, la seguridad o inocuidad de playas, piscinas y áreas de recreación, entre otras.¹

Este catálogo se imbrica con el modelo económico y, por ende, con las políticas públicas. Si bien el desarrollo industrial es un objetivo a lograr para los países de la globalización lenta como México, las consecuencias y efectos en la calidad de vida de los mexicanos no pueden subestimarse. El derecho económico, como disciplina humanista y programática, debe regular y promover comportamientos productivos sustentables que apunten a mejorar la calidad de vida integral bajo el concepto de salud ambiental antes descrito.

Conviene aclarar que este nuevo programa de introducción al derecho económico excluye toda referencia sistemática al derecho ecológico, debi-

¹ Daniel López Acuña, *et al.*, *La salud ambiental en México*, Universo Veintiuno, México, 1987, p. 16.

do a que como disciplina autónoma y emergente, tiene una cátedra y programa independientes de nuestra disciplina.²

ASENTAMIENTOS HUMANOS

Los asentamientos humanos son fenómenos que surgen paralelos a los sucesos de urbanización y concentración de las actividades industriales. Son resultado de las migraciones campo-ciudad, y de los aumentos anuales de población que experimentan los países que están en vías de desarrollo.

En México, el proceso de urbanización acelerada con un incremento promedio de 4.9% anual, superior al 3.4% nacional en el último decenio, registra tendencias que permiten calcular que para el año 2000, el 80% de la población radicará en ciudades mayores de 15 000 habitantes.

Esta explosiva tendencia ha dado lugar a los asentamientos, es decir, la ocupación, adaptación y uso que un grupo humano hace de un territorio determinado. El surgimiento errático de los asentamientos da origen a las llamadas ciudades perdidas y a los crecimientos irregulares de colonias, lo que plantea serios problemas a la administración pública en cuanto a servicios como agua potable, infraestructura urbana, locales hospitalarios, escolares y mercados.

Esto es, el asentamiento es la expresión de la diferencia existente entre necesidades indispensables y la oferta de viviendas o terrenos que permitan un desarrollo armónico de ciudades y poblados, en áreas apropiadas para conformar un hábitat mínimo, para los grupos de familias que emigran a los centros industriales en busca de trabajo y progreso.

Detrás de todo esto está, entonces, el derecho a la vivienda que el Estado debe garantizar a sus habitantes en una sociedad planificada y moderna.³

Para enfrentar ambos fenómenos, asentamientos humanos y derecho a la vivienda, en México se expidió una legislación que intenta regular en parte estos fenómenos. Su fundamento constitucional se encuentra en los artículos 4o., 27, 42, 48, 89, 90, 102, 123, 130 y 132.

Es preciso mencionar dos reformas jurídicas trascendentes: la reforma al artículo 27 constitucional y la nueva Ley de Asentamientos Humanos.

La reforma del precepto constitucional aprobada en enero de 1992, se ubica como una de las transformaciones de mayor trascendencia para el

² El *Plan de Estudios de la Facultad de Derecho* de la UNAM [2 de septiembre de 1993], establece en el octavo semestre la cátedra de derecho ecológico.

³ Enrique Álvarez del Castillo, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, Porrúa, México, 1978, t. II, pp. 591 y ss.

desarrollo agropecuario y, desde la óptica de este libro, también para la generación de viviendas a futuro. En conjunto con las disposiciones desregulatorias de simplificación administrativa y el fortalecimiento financiero de los organismos de vivienda, la oferta de tierra resulta, sin lugar a dudas, indispensable para la reactivación del proceso habitacional.

Con la modificación quedó establecido que:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los cambios de población.

Así enunciada, la reforma permite crear las reservas de tierra necesarias para el ordenamiento de los centros de población y, sobre todo, aquellas destinadas a la construcción de viviendas, garantizando que las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios tengan capacidad de adquirir los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

La reforma del artículo 27 constitucional y la Ley Agraria que de él se deriva, brindan nuevas posibilidades para conducir la ampliación del suelo urbano, a partir de una planeación adecuada que ha incluido la administración y la regulación del uso del suelo.

Es preciso indicar que el gobierno federal no constituye reservas territoriales, sin embargo, en conjunto con las autoridades estatales y municipales, impulsa la creación de reservas destinadas a programas habitacionales, con la finalidad de ofrecerlas directamente a los demandantes de vivienda o a empresarios promotores.

Ha sido la Sedesol la dependencia encargada de instrumentar esquemas de financiamiento para la urbanización básica de reservas territoriales que en principio se han destinado al desarrollo de lotes con servicios (es el caso de acciones realizadas dentro del Programa de 100 Ciudades) como una manera de garantizar las condiciones elementales para el crecimiento de espacios habitables y en general de los centros urbanos.

Con el objeto de orientar y regular el crecimiento de los poblamientos y asentamientos humanos en el país, en razón de buscar una distribución equilibrada de la población, se promulgó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, en julio de 1993, la cual sustituye a la de 1976.

Dicha ley constituye una expresión jurídica adecuada del desarrollo sustentable, ya que busca reducir los desequilibrios regionales, garantizar

la calidad de vida de la población rural y de la urbana, conservar el ambiente, reconociendo el valor incuantificable de los recursos naturales, y fortalecer al municipio en tanto autoridad más cercana a las necesidades de la población.

Los municipios adquirieron importancia fundamental para llevar a cabo las acciones que en política social impulsa el gobierno federal. Asumen atribuciones y funciones que los capacitan para formular, aprobar y administrar planes y programas de desarrollo urbano y habitacional; a ellos corresponde expedir licencias y permisos de uso del suelo, construcción de fraccionamientos y condominios, retotificación, así como la regularización de la tenencia de la tierra urbana y la adquisición y administración de reservas territoriales.⁴

Con la nueva ley quedaron enunciadas y reglamentadas las acciones básicas que en materia de asentamientos humanos han sido implantadas por el actual gobierno federal: el fomento a las ciudades medias; la descongestión de las zonas metropolitanas; el resguardo de los centros históricos como patrimonio cultural; la concertación como instrumento de la planeación urbana y regional, y la regulación del mercado de los terrenos y de la vivienda de interés social. Vista complementariamente, dicha reglamentación constituye un paso en cuanto a acotar la función del Estado en la planeación del desarrollo; en materia de vivienda, por su función orientadora de la edificación o mejoramiento de las habitaciones de interés social y popular, y en el mercado de la tierra y la vivienda, busca evitar los excesos que el libre juego de la oferta y la demanda pueda ocasionar en perjuicio de los más necesitados.

Un aspecto relevante de la nueva ley lo constituye el hecho de que la participación social se concibe —al igual que en la visión integral de la modernización— como garantía de la consecución de los objetivos gubernamentales. Queda regulada y normada en ella la participación social en la construcción y mejoramiento de la vivienda, en el financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura de servicios públicos y en los proyectos estratégicos urbanos y habitacionales.

Completa el marco jurídico la Ley General del Equilibrio Ecológico y la de Protección al Ambiente, que en materia de asentamientos humanos y suelo urbano establece:

La regulación ecológica de los asentamientos humanos consiste en el conjunto de normas, disposiciones y medidas de desarrollo urbano y vivienda para mantener, mejorar o restaurar el equilibrio de los asentamientos humanos con

⁴ Rafael Catalán Valdez, *Las nuevas políticas de vivienda*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

los elementos naturales y asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población, que lleven a cabo el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios.

Para la regulación ecológica de los asentamientos humanos, las dependencias y entidades de la administración pública federal, considerarán los siguientes criterios generales:

1. La política ecológica en los asentamientos humanos requiere, para ser eficaz, una estrecha vinculación con la planeación urbana y su aplicación.
2. La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de la vida de la población y, a la vez, regular las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de vida.
3. En el proceso de creación, modificación y mejoramiento del ambiente construido por el hombre, es indispensable fortalecer las previsiones de carácter ecológico y para proteger y mejorar la calidad de vida.

Los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos serán considerados en:

1. La formulación y aplicación de las políticas generales de desarrollo urbano y vivienda.
2. Los programas sectoriales de desarrollo urbano y vivienda que realice el gobierno federal.
3. Las normas de diseño, tecnología de construcción, uso y aprovechamiento de vivienda y en las de desarrollo urbano que expida la Secretaría.

En el programa sectorial de desarrollo urbano se incorporarán los siguientes elementos ecológicos y ambientales:

1. Las disposiciones que establece la presente ley en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente.
2. La observancia del ordenamiento ecológico del territorio.
3. El cuidado de la proporción que debe existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, los servicios y en general otras actividades.

4. La integración de inmuebles de alto valor histórico y cultural con áreas verdes y zonas de convivencia social.

El programa sectorial de vivienda y las acciones de vivienda que ejecute o financie el gobierno federal, promoverán:

1. Que la vivienda que se construya en las zonas de expansión de los asentamientos humanos guarde una relación adecuada con los elementos naturales de dichas zonas y que considere áreas verdes suficientes para la convivencia social.
2. Que la vivienda que se construya en los asentamientos humanos incorpore criterios ecológicos y de protección al ambiente, tanto en su diseño como en las tecnologías aplicadas, para mejorar la calidad de la vida.⁵

Se le hicieron reformas a la Ley General de Bienes Nacionales (DOF del 8 de enero de 1982, 3 de enero de 1992 y 29 de julio de 1994). Estas reformas tienen como objetivo básico simplificar trámites y procedimientos administrativos, con el fin de que las dependencias y entidades de la administración pública federal puedan disponer de su patrimonio y mobiliario y, en general, facilitar la privatización de los suelos de dominio público con fines de desarrollo urbano y poblacional.

En efecto, el nuevo artículo 3o. de la ley reformada establece la posibilidad de constituir reservas territoriales sobre bienes de dominio privado de la Federación.

EL DERECHO A LA VIVIENDA

El derecho a la vivienda tiene una fuerte relación con los asentamientos humanos, porque aquélla debe estar garantizada a los mexicanos por el gobierno federal.

Este derecho, que integra el campo de los derechos sociales, fue contemplado en el artículo 123 de la originaria carta de Querétaro de 1917:

Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional

⁵ María del Carmen Carmona Lara, "Los problemas ambientales y la legislación ambiental y ecológica en México", en *Modernización del derecho mexicano*, UNAM, México, 1992, p. 212.

de vivienda con el fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad dichas habitaciones.

Por su parte, la fracción IV del artículo 4o. constitucional, señala textualmente: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.”

Para dar cumplimiento a estos mandatos constitucionales, al término del sexenio 1988-1994, se concluyó el diseño del Sistema Nacional de Vivienda, que se conceptúa como el conjunto integrado y armónico de las relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que da coherencia a las acciones, instrumentos y procedimientos de los sectores público, social y privado orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda.

Este sistema se planteó los siguientes objetivos:

- a) fortalecer los mecanismos de coordinación entre los organismos públicos de vivienda;
- b) orientar los beneficios a los grupos de menores ingresos;
- c) modernizar los instrumentos financieros;
- d) apoyar los procesos de descentralización y desconcentración para modificar el patrón territorial de asentamientos humanos, y
- e) actualizar el aparato productivo y de distribución de los insumos de vivienda.

Para alcanzarlos, se procedió a la reorganización financiera de los organismos públicos de la vivienda; a las acciones de desregulación y simplificación administrativa para disminuir sus costos indirectos; a la implantación de programas específicos para los sectores de más bajos ingresos, como Pronasol y Fonhapo; al diseño de estrategias de planificación urbana, las cuales, materializadas en el sistema urbano nacional, buscan encauzar el crecimiento de los centros urbanos de acuerdo con las características de éstos, controlando el crecimiento de las grandes ciudades e impulsando el desarrollo de aquellos centros urbanos alternativos que presenten condiciones favorables para el desarrollo industrial y la absorción de migrantes; a consolidar los centros de población mediante la utilización plena de su infraestructura y equipamiento urbano, y, finalmente, a lograr la coordinación intersectorial indispensable mediante la coordinación de una secretaría de Estado que actuara como cabeza del sector, en concordancia con las atribuciones establecidas en la Ley Federal de Vivienda.

Las acciones anteriores constituyeron el grupo de respuestas articuladas con las que se hizo frente a la multiplicidad de problemas y alternativas de solución inherentes al proceso de generación de vivienda.

La Ley Federal de Vivienda (DOF, 7 de febrero de 1984, 7 de febrero de 1985, 29 de marzo de 1985 y 1o. de abril de 1985) es la Ley Reglamentaria del artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución General de la República. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto: “establecer y regular los instrumentos y apoyos para que las familias puedan disfrutar de viviendas dignas y decorosas”. Comprende ocho capítulos y 64 artículos, más dos transitorios.

En seguida transcribimos uno de los principales artículos de esta ley:

Artículo 2o. Los instrumentos y apoyos a la vivienda que establece esta ley, comprenden:

- I. La programación y evaluación de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal que intervienen en la producción, financiamiento y mejoramiento de la vivienda;
- II. Las normas para operar y conducir las acciones del gobierno federal en materia de tierra para la vivienda;
- III. Los estímulos y fomentos para la producción, distribución y uso de materiales, tecnología y asistencia técnica para la construcción de la vivienda urbana y rural;
- IV. Las normas para el otorgamiento de créditos y asignación de viviendas;
- V. La promoción y fomento a las sociedades cooperativas de vivienda y de otras formas de gestión solidaria, y
- VI. Las bases de coordinación y concertación de las dependencias y entidades de la administración pública federal con los gobiernos de los estados, con los municipios y con los sectores privado y social para el establecimiento del Sistema Nacional de Vivienda.

Como se puede observar, por primera vez en la legislación, se visualiza el problema de la vivienda en forma unitaria, contemplando suelo urbano, materiales de construcción, créditos y participación de los grupos sociales (cooperativas de vivienda), y la concertación de las autoridades estatales y municipales.

MARCO JURÍDICO

A las reformas jurídicas antes mencionadas se suma la reforma al Código Civil en materia de arrendamiento (DOF, 21 de julio de 1993).

En efecto, la vivienda en renta ocupa un lugar importante en la solución del problema habitacional. Siempre ha sido así, tanto en nuestro país

como en muchos otros. Por diversas causas, en ocasiones no se quiere, aun pudiendo, vivir en casa propia. Existen condicionantes como la localización inadecuada de viviendas en la periferia de las ciudades, el desarraigo social y los altos costos de transporte que inclinan a sectores importantes de la población a rentar en lugar de adquirir vivienda en propiedad. La vivienda en arrendamiento es una solución para aquellos que no pueden, o no quieren, adquirir el inmueble, y representa una alternativa habitacional que es imprescindible atender y estimular, debido a que en México representa aproximadamente el 12% de las unidades en existencia.

Por su trascendencia e impacto social debe hacerse mención a las reformas y adiciones aprobadas por el Poder Legislativo al Código Civil en julio de 1993, las cuales reformulan la intervención del Estado en materia inquilinaria. Circunstancias diversas condujeron a posponer su aplicación, pero en su forma actual o modificada establecerán una nueva dinámica de estímulo a la generación de vivienda para alquiler. Su característica más conspicua consiste en poner fin a los contratos de renta congelada, aspecto que, aunque debatido, consensualmente inhibe la expansión de oferta de vivienda para renta.

Las reformas propuestas, o una versión modificada, deberán estimular la generación de vivienda para renta, así como proteger al inquilino. Si mediante estas acciones de desregulación se busca estimular a los inversionistas, simultáneamente convendrá crear mecanismos que permitan evitar los excesos del mercado, y velen por la adecuada protección del arrendatario. La coherencia constitucional entre el derecho a la propiedad del artículo 27 y el derecho a la vivienda del artículo 4o., puede y debe traducirse en criterios prácticos que eviten posibles abusos entre las partes contratantes.

Además de las modificaciones al Código Civil —a la llamada popularmente Ley Inquilinaria— los organismos públicos de vivienda incluyeron programas específicos de apoyo crediticio para quienes, siendo arrendatarios, tuviesen la posibilidad de comprar la vivienda que rentaban. A partir de 1990, el Fovissste, dentro de su Programa de Casa Propia, dio facilidades para obtener créditos destinados a comprar vivienda en renta a aquellos derechohabientes con ingresos hasta de 1.5 veces el salario mínimo y cuya familia fuera de cuatro miembros. En el mismo año, Fovi aumentó su apoyo crediticio de 70% a 80% a las viviendas en operación bajo régimen de arrendamiento que tuvieran la posibilidad de ser adquiridas en propiedad. Sin embargo, este tipo de programas tienen como finalidad comprar la casa rentada, que no es el caso de aquellos que, aun pudiendo comprar, prefieren no hacerlo.⁶

⁶ Rafael Catalán Valdez, *op. cit.*

LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

En lo que atañe al orden institucional se procedió a transformar la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 1992, para llevar al cabo mejor todas aquellas funciones que permitirían convertir en hechos la visión del desarrollo social. Para avanzar en la elevación productiva de los niveles de bienestar general de la población mexicana, era necesario contar con una concepción integral del desarrollo sustentable.

Hablando específicamente de vivienda, la Sedesol asumió sus responsabilidades normativas, de coordinación institucional y promocionales. Para dar impulso a las ya transformadas políticas habitacionales, se requería propiciar la construcción de más viviendas, pero aplicando criterios y políticas que diferían de las hasta entonces prevalecientes. Atrás había quedado el Estado que actuaba, en ocasiones, con recursos financieros provenientes del déficit fiscal, para dar paso al Estado que actúa con los recursos disponibles, administrados con mayor eficiencia, y que canaliza selectivamente el gasto social, estableciendo, con oportunidad, las regiones y sectores que con más urgencia requieren de recursos.

Dicho en otras palabras: la reforma del Estado llevada a cabo llegó también —no podía ser de otra manera— a las nuevas políticas de vivienda, traducidas en eficacia y eficiencia, en especialización para aprovechar ventajas competitivas, en desregulación, en coparticipación, en más claridad en el uso de los recursos, en descentralización y en simplificación administrativa.

Un avance importante fue la creación en la Sedesol de dos direcciones generales: la Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda, cuyo funcionamiento atiende el propósito de coordinar a los organismos públicos de vivienda y de incorporar nuevas formas crediticias para ampliar su cobertura nacional, y la Dirección General de Financiamiento a la Vivienda, que atiende los programas de financiamiento.

La Sedesol, constituida durante el sexenio 1988-1992, resultado de la tesis modernizadora del Estado, y autoridad máxima en el sector de vivienda, coordina a las dependencias y entidades públicas que se dedican a realizar acciones de construcción, mejoramiento, financiamiento y asignación de vivienda en el nivel nacional, impulsa la desconcentración de las entidades financieras de vivienda al promover y apoyar a los institutos estatales de vivienda y ejerce una coordinación interinstitucional entre las autoridades y organismos que actúan en los niveles federal, estatal y municipal.

EL INFONAVIT

En febrero de 1992, como resultado de las nuevas políticas de vivienda, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) se transformó.

La importancia y trascendencia del Infonavit en el campo de la vivienda está más allá de toda discusión: en sus 21 años de existencia ha contribuido a la generación de cerca de un millón de viviendas de las aproximadamente tres millones construidas con intervención del Estado a partir de 1925.

Para comprender cabalmente por qué se transformó el Instituto, presentamos la exposición de motivos de la iniciativa del presidente de la República sobre reformas, adiciones y derogaciones a la ley.

La iniciativa tiene por objeto adecuar la normatividad aplicable al organismo citado, a los depósitos en favor de los trabajadores y a los sistemas de crédito a la vivienda, con vistas a los propósitos específicos siguientes:

1. Modificar las características de los créditos que otorga el Instituto de manera que pueda construirse un número creciente de viviendas.
2. Dar las bases para que se creen mecanismos de valoración objetiva para la asignación de los créditos que, al mismo tiempo que respeten los principios de equidad, permitan su recuperación.
3. Que los depósitos a favor de los trabajadores se constituyan en instituciones de crédito, con la finalidad de que los mismos tengan conocimiento de los saldos a su favor y además que el instituto se encuentre en posibilidades de pagar a los trabajadores un mejor rendimiento sobre su ahorro.
4. Generar mayor oferta de vivienda con más transparencia.
5. Adecuar la organización y estructura del instituto a fin de que pueda cumplir de mejor manera los propósitos anteriores.

Al efecto, la reforma propone que:

- a) las aportaciones del 5% destinadas al financiamiento de la vivienda se acrediten en una subcuenta relativa al Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro de los trabajadores, previstas en la iniciativa de decreto que modifica la Ley del Seguro Social que se somete a la consideración del H. Congreso de la Unión en esta misma fecha;
- b) los saldos de la mencionada subcuenta causen intereses en función del remanente de operación del Instituto;
- c) se dote al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de facultades que le permitan ser un auténtico organismo fiscal

- autónomo, con el objeto de que cuente con la facultad económica coactiva para realizar el cobro forzoso de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos. Estas funciones permitirán disminuir el incumplimiento en el entero de dichas aportaciones y descuentos, lo que se traducirá en que el Fondo Nacional de la Vivienda cuente con mayor cantidad de recursos para financiar la vivienda;
- d) el monto de los créditos se determine de acuerdo con la capacidad de los trabajadores, a cuyo efecto se aumenta el plazo máximo de pago de los créditos;
 - e) los trabajadores con un crédito asignado, elijan libremente la vivienda nueva o usada, a la que aplicarán el importe del mismo;
 - f) los créditos se otorguen en forma inmediata y sin exigir requisitos adicionales a los previstos en las reglas que al efecto expida el consejo de administración del Infonavit, que se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*;
 - g) se establezcan los términos y condiciones conforme a los cuales el Instituto deberá someter a concurso los financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales, determinar las garantías que para su otorgamiento debieran constituirse, así como vigilar el cumplimiento de la obligación de los constructores de responder ante los trabajadores por los defectos que resulten de la construcción de que se trate, de los vicios ocultos de la misma y de cualquier otra responsabilidad en que incurran en los términos de las disposiciones aplicables, y
 - h) adecuar las facultades de los órganos del Instituto con el fin de que el mismo pueda impulsar la construcción de más viviendas para los trabajadores.

Mediante la expedición de la nueva Ley del Infonavit de 1992, se logró una profunda modificación del Instituto. Del análisis de ella y de sus reglamentos pueden identificarse cinco cambios sustanciales:

- a) otorgamiento de créditos con base en un sistema objetivo de puntaje y una puntuación mínima para tener derecho a recibirlos;
- b) la libertad del trabajador para elegir la vivienda, nueva o usada, de su preferencia;
- c) los montos del crédito;
- d) la recuperación de crédito al 100 por ciento, y
- e) el sistema de subastas de financiamiento para la construcción de viviendas.

Derivados de ellos se constituyeron los sistemas de operación del nuevo Infonavit. Por su importancia, vale la pena describirlos con mayor detalle.

Sistema para el otorgamiento de créditos. Los factores que se tomarán en cuenta para determinar la puntuación de los trabajadores interesados en obtener un crédito, son cinco:

- a) el salario;
- b) la edad;
- c) el saldo de la subcuenta de vivienda del SAR;
- d) el número de aportaciones al Instituto efectuadas por el patrón en favor del trabajador, y
- e) el número de dependientes económicos del trabajador.

El consejo de administración del Instituto determinará cada bimestre la puntuación mínima para tener derecho a un crédito. Por otro lado, los trabajadores mismos podrán determinar en cualquier momento su puntuación, por tratarse de un procedimiento sencillo y simplificado.

OTROS ORGANISMOS DE GESTIÓN⁷

Fovissste

El Fovissste emprendió un proceso de cambios, debido a que su balance interno evidenciaba una disminución de las prestaciones ofrecidas en los años 1987-1988, resultado del incremento en los costos de construcción, de la insuficiencia de recursos y de los bajos montos de recuperación del crédito. Las reformas realizadas por esta institución buscaron transformar-la en un organismo eminentemente financiero (constante que se observa en todos los organismos), para lo cual se llevó a cabo, primero, una reorganización administrativa que volviera más eficientes sus funciones y que atendiera la descentralización.

En 1990 se creó la Subdirección de Vivienda, la cual se abocó a la adjudicación de vivienda financiada, a la ejecución del programa de autoadministración de módulos sociales y al dictamen de ajustes constructivos. De nueva creación fue, también, la Jefatura de Servicios de Planeación y Evaluación Técnica que reasignó los departamentos de Programación y Control Presupuestal, Reserva Territorial y Normatividad y Trámites. Las unidades administrativas relacionadas con la adjudicación de vivienda y las promotoras de desarrollo comunitario pasaron a formar parte de la Subdirección Jurídica, la cual adquirió una nueva función operativa que se

⁷ *Ibid.*, excelente ensayo que sirvió de base a esta sección.

sumó al apoyo que ya desempeñaba, transformándose en la Subdirección de Asuntos Jurídicos y Notariado.

En el campo de la simplificación administrativa y desconcentración se realizaron diversas acciones, las cuales:

1. Hicieron posible que los trámites de otorgamiento de créditos, devolución de depósitos, avalúo de predios, pago de contratistas, captación del entero de cuotas y aportaciones y los descuentos a sueldos por el otorgamiento de préstamos hipotecarios no rebasaran los 30 días.
2. Permitieron reducir los tiempos de entrega de vivienda mediante la preadjudicación en el momento en que la construcción llevara un avance del 70 por ciento.
3. Establecieron mecanismos de coordinación, asesoría y supervisión a las subdelegaciones de vivienda en lo relativo a autoadministración de módulos sociales.
4. Establecieron un conducto expedito de información con el Registro Público de la Propiedad y del Comercio para verificar la existencia de propiedades de los derechohabientes.
5. Permitieron un procedimiento para la implantación de los nuevos programas de autogestión, crédito a la palabra y mejoramiento de vivienda.
6. Lograron que, en algunas entidades federativas, los títulos de propiedad y la cancelación de gravámenes se otorgaran sin intervención de notarios públicos y, finalmente, hicieron posible que se instalara, en todas las subdelegaciones, un sistema de recuperación de crédito que facilitara la labor de cobranza.

Fonhapo

Desde su origen, al inicio de los ochenta, el Fonhapo ha sido un organismo orientado hacia los sectores de más bajos ingresos, a aquellos que no cuentan con un trabajo estable e ingresos seguros, que trabajan por cuenta propia, y que constituyen lo que se ha llamado el sector informal. Por ello contempla dos requisitos fundamentales para otorgar créditos: que el beneficiario no sea asalariado, pero además que exista una organización de por medio.

Fonhapo ofrece programas que buscan fomentar el mejoramiento de una vivienda ya existente, la construcción por etapas de viviendas o bien la introducción de servicios básicos. Estas características lo distinguen de aquellas instituciones que ponen el énfasis en programas de vivienda terminada. Por su propia naturaleza, las acciones de Fonhapo son de un me-

nor costo unitario y de tiempos de gestión más breves, lo cual permite la culminación de proyectos en plazos de un año y una recuperación más rápida de los préstamos otorgados.

Al igual que los otros organismos públicos de vivienda, Fonhapo define sus sistemas de operación en congruencia con la normatividad establecida en la política de vivienda de la administración. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Plan Nacional de Vivienda (PNV), como es natural, sirven de marco para la elaboración de sus dos programas operativos: el Programa de Mediano Plazo 1989-1994 y los programas operativos anuales.

Los principales objetivos del fondo, de acuerdo con sus documentos básicos, son:

1. Desconcentrar los centros de población prioritarios y establecer programas de vivienda popular en los centros de integración urbana.
2. Atender los centros de población prioritarios y establecer programas de vivienda popular en los centros de integración urbana.
3. Adecuar los mecanismos de financiamiento a fin de que sean más expeditos y flexibles, de acuerdo con la capacidad de pago de la población que atiende.
4. Ampliar las fuentes de financiamiento y consolidar las existentes.
5. Impulsar los programas de regeneración urbana.
6. Apoyar la adquisición de predios valdíos y construcción de viviendas en las zonas centrales e intermedias de los grandes centros urbanos.
7. Fomentar la adquisición de inmuebles para transformar a los actuales inquilinos en propietarios.

Ante el deterioro provocado por la prolongada crisis, Fonhapo inició la modernización de su estructura, buscando la eficiencia que ha caracterizado los cambios de los otros organismos públicos de vivienda desde inicios del sexenio, para estar en posibilidades de cumplir con las metas del mediano y largo plazos que orientan su acción:

- a) incrementar el volumen de créditos a los sectores de bajos ingresos;
- b) mejorar los mecanismos para su cabal recuperación, y
- c) canalizar los subsidios en forma diferencial, en función de las posibilidades de las familias, de manera que lleguen precisamente a los sectores de más bajos ingresos.

Entre los cambios más significativos sobresalen la adopción del mecanismo de subasta pública para alcanzar transparencia y objetividad en la adjudicación de obra, así como el otorgamiento de créditos individualizados

en función de, entre otros factores, la edad del solicitante y sus ingresos, los cuales deberán ser menores a 2.5 veces el salario mínimo, de acuerdo con la región que le corresponda.

A las modificaciones anteriores se agrega una nueva opción para incrementar los recursos financieros del organismo. A los ingresos propios y a las aportaciones fiscales se sumó, desde 1990, financiamiento proveniente del Banco Mundial. Esta fuente ha llegado a representar 40%, frente al 36% generado internamente y al 24% proveniente de las transferencias del gobierno federal.

La labor de Fonhapo se ha dirigido a financiar acciones de bajo costo unitario y a atender, prioritariamente, a grupos organizados, con un ámbito de acción dirigido a aquellos cuyos ingresos no rebasen 2.5 veces el salario mínimo.

El hecho de que los créditos de Fonhapo se otorguen en forma colectiva, ha tenido un impacto social de importancia al producir un doble efecto: por una parte, los lazos comunitarios existentes en el grupo se traducen en una mayor eficiencia en los pagos, debido a la presión grupal sobre los individuos y, por otra, la existencia de una relación entre Fonhapo y diversos grupos organizados de la sociedad permite a la institución ampliar su capacidad de respuesta ante las demandas de amplios sectores.

Para atender las demandas de quienes ganan menos de 2.5 salarios mínimos, aproximadamente 70% de la población del país en 1991, Fonhapo cuenta con tres programas: *a*) lotes con servicios; *b*) vivienda mejorada, y *c*) vivienda progresiva.

Fovi

El Fovi es un fideicomiso del Banco de México creado para canalizar recursos por medio de la banca comercial para financiar la vivienda de interés social. Desde su creación, en 1981, ha atendido a una población cuyos ingresos oscilan entre los 2 y 12 salarios mínimos, financiando la construcción de vivienda terminada para venta y renta a través de créditos individuales, los cuales canaliza mediante la banca de primer piso. En sus 30 años de operación, el Fovi, conjuntamente con la banca comercial, ha financiado la adquisición de poco más de un millón de viviendas de interés social.

En 1989, ya en el sexenio de la modernización, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México diseñaron un esquema para su financiamiento con parte de la desregulación de la banca. Las modificaciones tuvieron por resultado la cancelación de la inversión obligatoria de la banca en vivienda por medio del canje legal y permitieron que el subsi-

dio a los programas de vivienda no gravitara sobre las utilidades, sino que los créditos a la vivienda se fondearan con recursos canalizados mediante el Banco de México. Hasta esa fecha el Fovi obtenía sus recursos con aportaciones provenientes del ahorro pactado de la banca comercial, del cual se destinaba 6% a los programas de vivienda.

El Fovi otorga el crédito de largo plazo para el adquirente final y a la solicitud de la banca el crédito puente para el constructor, distribuyéndolos entre los conjuntos habitacionales propuestos por los promotores mediante subastas de derechos sobre créditos; la banca corre con un porcentaje de riesgo en la recuperación de los créditos a los adquirentes. El crédito puente para el promotor lo otorga la banca comercial a la tasa de interés de mercado cuando utiliza recursos propios y a CPP + 5 puntos, cuando aplica recursos del Fovi. Los créditos para el adquirente se otorgan a la tasa fijada por el Banco de México.

Para convertirse en autosuficiente, desde el punto de vista financiero, el Fovi estableció tasas de interés que incluyen el costo del dinero más el costo de intermediación bancaria. Sin embargo, como esta medida pudiera afectar al segmento de bajos ingresos (de 2 a 4 salarios mínimos), se ampliaron los plazos de amortización hasta 25 años, para conservar en niveles razonables los pagos mensuales.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 1996, y en el *Diario Oficial de la Federación* el día 7 de febrero del mismo año, la ley tiene por objeto (art. 1o.) fijar las normas básicas para planear la fundación, el desarrollo, mejoramiento, crecimiento y conservación de los centros de población, determinar los usos del suelo, su clasificación y zonificación, así como establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo el desarrollo urbano.

Son autoridades en materia de desarrollo urbano (art. 8o.): la Asamblea de Representantes; el Jefe del Distrito Federal; la Secretaría, y los delegados del Distrito Federal.

La planeación del desarrollo urbano, encuentra su materialización a través de los diversos programas, los cuales pueden ser de los siguientes tipos (art. 17):

1. Programa General. Se subordinará al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

2. Programas delegacionales. Los cuales se subordinarán al Programa General y deberán ser congruentes entre sí.
3. Programas parciales. Cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de dos o más delegaciones, o dentro de una sola delegación, los cuales se subordinarán a los programas delegacionales.
4. Programas sectoriales. (En materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial), elaborados por la administración pública del Distrito Federal, se deberán subordinar a los programas antes mencionados.
5. Programas anuales.

El contenido detallado de cada uno de estos programas se encuentra en los artículos 18 al 21 de la ley de referencia.

Se establece el procedimiento para la elaboración y aprobación de los programas (arts. 23 al 25), así como para su revisión, modificación o cancelación (arts. 25 al 27). Existe un sistema de información y evaluación de los programas cuyo objetivo es detectar, registrar, procesar y actualizar la información sobre el Distrito Federal, en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial (art. 28).

La ley señala que el ordenamiento territorial comprende el conjunto de disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos del suelo del Distrito Federal, con los asentamientos humanos, las actividades y derechos de sus habitantes, así como la zonificación del suelo y las normas de ordenación (art. 29).

El territorio del Distrito Federal se clasificará en el Programa General en (art. 30):

Suelo urbano: constituyen el suelo urbano las zonas a las que el Programa General clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y por estar comprendidas fuera de las poligonales que determine el programa general para el suelo de conservación.

Suelo de conservación: comprende el que lo amerite por su ubicación, extensión, vulnerabilidad y calidad; el que tenga impacto en el ambiente y en el ordenamiento territorial; los promontorios, los cerros, las zonas de recarga natural de acuífero, las colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales del territorio de la ciudad y aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representen peligros permanentes o accidentales para el establecimiento de los asentamientos humanos. Asimismo, comprende el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística y los poblados rurales.

El artículo 32 de la ley establece los diferentes usos del suelo, para cada una de las modalidades antes señaladas. En *suelo urbano*, el uso pue-

de ser habitacional, comercial, de servicios, industrial, de infraestructura, y para espacios abiertos.

En *suelo de conservación*, puede ser para las áreas de rescate ecológico, para las áreas de preservación ecológica, y para las áreas de producción rural y agroindustrial.

La ley detalla los usos para cada una de estas áreas, así como los usos permitidos y prohibidos para las diversas zonas.

También prevé la existencia de las reservas territoriales para el desarrollo urbano (arts. 34 y 35), así como de la fusión, subdivisión y relotificación de terrenos (arts. 36 al 47).

La ejecución de los programas está a cargo de las autoridades correspondientes; sin embargo, la administración pública del Distrito Federal apoyará y promoverá la participación de los sectores social y privado, ajustándose a las disposiciones de los programas. Para lo cual se crean estímulos para los pobladores de menores ingresos y para quienes se ajusten a las acciones determinadas como prioritarias (art. 62).

Esta ley determina las siguientes licencias (art. 72):

- a) uso del suelo;
- b) construcción en todas sus modalidades;
- c) fusión;
- d) subdivisión;
- e) relotificación;
- f) conjunto;
- g) condominio, y
- h) explotación de minas, canteras y yacimientos pétreos, para la obtención de materiales para la construcción.

El título X de la ley prevé las sanciones y procedimientos administrativos. Establece como sanciones la rescisión de convenios, la suspensión de los trabajos, la clausura de obra, la demolición de construcciones, la intervención administrativa de las empresas, la pérdida de los estímulos otorgados, la revocación de las licencias y permisos otorgados, las multas y el arresto administrativo hasta por 36 horas, conmutable por multa (art. 78).

Para el caso del silencio administrativo, es decir, que la autoridad competente omita responder a una solicitud fundada, operará la afirmativa ficta, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (art. 81).

En contra de las resoluciones que dicten o ejecuten las autoridades administrativas del Distrito Federal, en materia de esta ley, los interesados o afectados podrán interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o intentar el jui-

cio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

DERECHOS DEL CONSUMIDOR

Se expide la Ley General de Protección al Consumidor (DOF, 24 de diciembre de 1992 y reformas; DOF, 21 de julio de 1993 y 5 de agosto de 1994, véase anexo XIII), después de una experiencia de 17 años de vigencia de la primera ley en la materia y luego de consolidar a la Procuraduría General del Consumidor como institución básica encargada de la promoción y protección de los derechos e intereses de los consumidores. Esta ley, que se analiza brevemente en el presente apartado, siguiendo el estudio sistemático efectuado por José Ovalle Favela.⁸

En el artículo 1o. se señala que el objeto de esta ley es promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. La equidad es entendida en el sentido aristotélico de aplicación justa de la ley en el caso concreto, como una forma específica de la justicia. La seguridad jurídica, por su parte, consiste en dar certeza, certidumbre conforme al orden jurídico, a las relaciones entre proveedores y consumidores.

En el mismo artículo se enuncian como principios básicos los que el artículo 6o. de la Ley Federal 8078 de 11 de septiembre de 1990 de Brasil, denomina derechos básicos del consumidor:

- I. La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;
- II. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones;
- III. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que presente;
- IV. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos;
- V. El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, administrativa y técnica a los consumidores;

⁸ José Ovalle Favela, *La Ley Federal de Protección al Consumidor, comentada*, McGraw-Hill, México, 1993.

- VI. El otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos, y
- VII. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.

Por otro lado, en el artículo 2o., fracción I, se delimita el concepto de *consumidor* para los efectos de la ley: “la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final, bienes, productos o servicios”. Este concepto de consumidor comprende exclusivamente al consumidor final, no así al consumidor intermedio. Para mayor claridad, el mismo artículo en la misma fracción I, advierte: “No es consumidor quien adquiere, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros.”

El *proveedor* queda definido como “la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios”. Esta definición recoge sustancialmente el contenido de los artículos 2o. y 3o. de la ley abrogada.

En el artículo 3o. se distribuye la competencia para aplicar la nueva ley entre la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), a la que se encarga la expedición de las normas oficiales previstas en la propia ley, y la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), a la que se encarga vigilar el cumplimiento de la ley y sancionar su incumplimiento. En la nueva ley la autoridad competente para imponer las sanciones previstas en la misma es sólo la Procuraduría Federal del Consumidor; ya no hay la doble competencia que la ley anterior atribuía a la Secofi y a la Profeco en esta materia.

En el artículo 5o. se exceptúan de las disposiciones de la ley, por una parte, los servicios que se presten en virtud de una relación o contrato de trabajo, así como los servicios profesionales que no sean de carácter mercantil, y, por la otra, los servicios que presten las instituciones y organizaciones sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores o la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

La ley otorga nuevas atribuciones a la Procuraduría Federal del Consumidor, algunas de las cuales correspondían al Instituto Nacional del Consumidor, organismo descentralizado que se extingue por fusión, de acuerdo con lo que serían los artículos 2o., 3o. y 4o. transitorios de la nueva ley. Dichas atribuciones se encuentran previstas en las fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX del artículo 24.

Pero además de estas atribuciones, el propio artículo 24 confiere a la Profeco las siguientes nuevas funciones:

- a) actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos (frac. X);
- b) celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de la ley (frac. XI), y
- c) celebrar convenios y acuerdos de colaboración e información con autoridades federales, estatales, municipales y entidades paraestatales, en beneficio de los consumidores (frac. XII).

Otras dos importantes atribuciones de la Profeco se consignan fuera del artículo 24. El artículo 26 atribuye a la Profeco la legitimación personal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores. Si bien es cierto que la fracción I sujeta al ejercicio de las acciones de grupo al otorgamiento de previo mandato —contra lo que ocurre con este tipo de acciones en el derecho comparado—, el artículo 106 de la propia ley simplifica la forma de mandato, debido a que señala que basta que se otorgue en carta-poder firmada ante dos testigos. Con todo, se trata del inicio de las acciones de grupo, cuyo ejercicio de la Profeco deberá tender a lograr el cumplimiento de la ley y a obtener su objeto primordial, la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Por otro lado, el artículo 35 faculta a la Profeco para:

- I. ordenar al proveedor que suspenda la publicidad que viole las disposiciones de la ley;
- II. ordenar que se realice la publicidad correctiva en la forma en que estime suficiente, y
- III. imponer las sanciones que correspondan en los términos previstos en la ley.

El artículo 31 establece, como auxiliar de las autoridades, un Consejo Consultivo para la Protección al Consumidor, al que le asigna las siguientes funciones:

- I. asesorar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en cuestiones relacionadas con las políticas de protección al consumidor y opinar sobre los proyectos de normas oficiales mexicanas que se pretenden expedir en los supuestos a que se refiere la ley;
- II. opinar sobre problemas específicos relacionados con los intereses del consumidor y dar cuenta de ello a la Secofi y a la Profeco, y
- III. las demás que como órgano consultivo le confiera el acuerdo respectivo del secretario de Comercio y Fomento Industrial.

El Consejo Consultivo estará integrado por un representante de la Secofi, por otro de la Profeco, por un representante de las instituciones nacionales

de enseñanza superior; hasta tres representantes de los consumidores y hasta tres de los proveedores, designados por acuerdo de la Secofi, y entre las entidades legalmente reconocidas. El secretario designará al presidente del Consejo.

El Consejo podrá invitar a sus sesiones de trabajo a las organizaciones de proveedores y de consumidores, directamente vinculadas con el tema de la sesión.

En el capítulo 13 de la nueva ley se regulan los diversos procedimientos que se sustancian ante la Profeco. En la sección primera se incluyen las disposiciones comunes a dichos procedimientos. De esta sección podemos destacar el artículo 100, que otorga al consumidor la opción de presentar su reclamación en la delegación que se encuentre en cualquiera de los siguientes lugares:

- a) en el lugar en que se haya originado el hecho motivo de la reclamación;
- b) en el domicilio del reclamante, o
- c) en el del proveedor.

En el artículo 104 se enumeran los supuestos en que la notificación deberá hacerse personalmente. Se aclara que las notificaciones personales deberán realizarse por *notificado* o por *correo certificado* con acuse de recibo del propio notificado o por cualquier otro medio fehaciente autorizado por la ley.

La nueva ley regula el recurso administrativo de revisión en términos muy similares a la ley anterior. El artículo 136 dispone que el recurso de revisión se interpondrá ante la autoridad que emitió la resolución y será resuelto por el órgano superior jerárquico que determine el procurador, mediante acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

El artículo 140 señala los supuestos en que el recurso de revisión será improcedente, en los que anteriormente el artículo 96 establecía como hipótesis que el recurso se tendría por no interpuesto. Es más acertado hablar de improcedencia del recurso que de tenerlo por no interpuesto. En los tres supuestos, el recurso de revisión sí ha sido interpuesto, lo que ocurre es que se presenta una causa que lo hace improcedente.

Organización de los consumidores

Con la extinción del Instituto Nacional del Consumidor (Inco), la Profeco, asumió las funciones de orientación, información, difusión educativas y de investigación que servían a los consumidores.

El artículo 24 de la ley establece atribuciones al respecto:

- I. recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado;
- II. formular y realizar programas de difusión y capacitación de los derechos del consumidor;
- III. orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores;
- IV. promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos y de capacitación en materia de orientación al consumidor y prestar asesoría a consumidores y proveedores, y
- V. promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría.

Para el cumplimiento de estas tareas en el nivel federal, se expidió un acuerdo (DOF, 2 de mayo de 1994), que delega en los titulares de la Procuraduría de los estados las atribuciones siguientes:

- I. asesorar y orientar a los consumidores y a los proveedores en relación con sus derechos y obligaciones;
- II. representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, entidades u organismos públicos o privados y ante los proveedores;
- III. promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores;
- IV. asesorar a las organizaciones de consumidores en su funcionamiento y operación;
- V. capacitar a los grupos, comités o asociaciones de consumidores;
- VI. ejercer acciones de grupo, previo acuerdo de la Subprocuraduría Jurídica, en los términos del artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor;
- VII. establecer unidades de servicio, módulos y ventanillas de atención a los consumidores;
- VIII. recibir y atender las reclamaciones que presenten los consumidores en contra de proveedores;
- IX. sustanciar los procedimientos conciliatorios entre los consumidores y los proveedores;
- X. aprobar los convenios conciliatorios que celebren los consumidores y los proveedores, y vigilar su cumplimiento;
- XI. exhortar a las partes a designar a la Procuraduría como árbitro en las controversias o a algún árbitro oficialmente reconocido;

- XII. sustanciar juicios arbitrales y emitir los laudos correspondientes;
- XIII. sustanciar y resolver los procedimientos por infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor;
- XIV. recibir consignaciones en los casos previstos por la Ley Federal de Protección al Consumidor;
- XV. expedir copias certificadas de expedientes y documentos a cargo de la delegación;
- XVI. ejercer funciones de vigilancia y verificación del cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o por otras dependencias de la administración pública federal, de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, así como las referentes a información comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales, conforme al procedimiento establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y con base en lo dispuesto por la Ley Federal de Protección al Consumidor y el Reglamento de Distribución de Gas Licuado de Petróleo; así como la vigilancia y verificación que compete a la Procuraduría, en el ámbito de las delegaciones, conforme a las demás disposiciones jurídicas aplicables;
- XVII. levantar, dictaminar y calificar actas de verificación;
- XVIII. imponer, notificar y, en su caso, ejecutar sanciones;
- XIX. imponer y notificar los medios de apremio previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor, y
- XX. dejar sin efecto los medios de apremio impuestos a los particulares, cuando éstos acrediten, conforme a los criterios que determine el procurador, no haber podido realizar la conducta requerida por caso fortuito o fuerza mayor.

Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor

DOF, 23 de agosto de 1993

Este cuerpo normativo consta de 17 artículos y tres transitorios, tiene por objeto establecer la organización de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Destacan las tres subprocuradurías: de Servicios al Consumidor, de Verificación y Vigilancia, y la Jurídica. Además de las direcciones generales (art. 15) se otorgan amplias facultades a las delegaciones (art. 16) que en cada entidad federativa representan a la Profeco.

Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor **DOF, 24 de agosto de 1993**

Este instrumento consta de cuatro artículos, y tiene por objeto regular la adscripción y organización interna de las unidades administrativas de la Profeco, así como la distribución de las funciones previstas en la ley y el reglamento.

Por último, conviene señalar que todas las unidades administrativas de la Profeco conducirán sus actividades en forma programada y con base en los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Educación y consumo

Una tarea fundamental que cumple la Profeco es concientizar a los consumidores en el buen y racional uso de sus ingresos. Para ello fomenta la investigación sobre el consumo a realizarse, la organización en grupos de consumidores, pruebas de calidad, hábitos de consumo, derechos de los consumidores, y análisis de publicidad.

Se trata de capacitar a los consumidores en temas como alimentación, fomento a la salud, publicidad y medios de comunicación, tecnología doméstica y formación de instructores.

La investigación de precios de los productos que conforman la canasta básica es tarea a realizar en tiendas de autoservicio, centrales de abasto, distribuidores mayoristas, mercados zonales, etcétera.

Estas tareas se complementan con programas de radio y televisión y con la publicidad periódica de revistas y diarios zonales, los cuales dan consejos y mensajes a los consumidores, con el fin de prevenirlos de prácticas ilícitas, que es frecuente encontrar en proveedores y comerciantes poco escrupulosos.⁹ En resumen, la Profeco a través de sus facultades legales, induce a una relación justa y equitativa entre los proveedores de bienes y servicios y los consumidores con base en:

1. La protección a la vida, salud y seguridad del consumidor.
2. La educación y divulgación sobre el consumo que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones.
3. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios.

⁹ Información proporcionada por Enrique Padrés, ex funcionario del Inco, especialmente para el autor.

4. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos.
5. El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, administrativa y técnica a los consumidores.
6. El otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos.
7. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva.

XI. DERECHO ECONÓMICO INTERNACIONAL	233
Concepto de derecho económico internacional	233
Leyes aplicables en este contexto	235
Concepto de nuevo orden económico internacional	236
Aspectos generales del TLCAN	239
Relación entre el TLCAN y leyes y normas internas	242
Evolución	243

XI. Derecho económico internacional

CONCEPTO DE DERECHO ECONÓMICO INTERNACIONAL

La sociedad internacional contemporánea ha transitado por diversas etapas en cuanto a los actores y sujetos que interactúan en las relaciones económicas y políticas.

Un rasgo característico evidente en la actual realidad mundial, es el hecho de que las relaciones internacionales ya no son conducidas exclusivamente por los estados: éstos actualmente son distintos en número y distintos en funciones, en comparación con el papel que jugaban antes de la Segunda Guerra Mundial. Dichas unidades jurídico-políticas se han visto en la necesidad de comprobar, por una parte, que son incapaces de resolver por sí mismas problemas que exigen el esfuerzo de la cooperación internacional permanente e institucionalizada, y de verificar por otra, que existen diversas entidades no gubernamentales que operan con creciente relevancia en la vida internacional.¹

En otras palabras, el Estado no tiene ya la primacía como actor único en el sistema internacional, sino que comparte tareas con organizaciones internacionales y otras entidades, como las uniones científicas, las cámaras de comercio internacional, las federaciones de profesionales y trabajadores, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las empresas transnacionales, que han ido adquiriendo un creciente protagonismo para afrontar problemas de dimensión universal en los que el Estado ya no puede responder con eficacia.²

Por otra parte, la denominada “interdependencia” es un dato de la realidad que no puede soslayarse; ésta ha erosionado los conceptos tradicio-

¹ Las organizaciones no gubernamentales (ONG), por ejemplo han jugado un papel básico en la no aprobación del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) y en la detención del dictador Augusto Pinochet en 1998.

² Beatriz Romacciotti, *et al.*, *Derecho internacional económico*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1993, p. 200.

nales de soberanía y seguridad, aunque aún no aparece con claridad la estructura que alcanzará la sociedad mundial en el nuevo siglo. De acuerdo con la concepción tradicional, la soberanía se entendía en términos prácticamente absolutos, en la medida en que el Estado cumplía el papel de actor principal en una sociedad internacional tipificada como “anárquica” por carecer de instituciones centralizadas. En este sentido, el derecho internacional era concebido como un conjunto de normas creadas por voluntad de los propios estados para solucionar problemas de carácter fundamentalmente jurídicos.

En este contexto, y derivado de la emergencia de la tercera revolución industrial fincada en la energía nuclear, la electrónica, información y comunicación, telemática, biotecnología, nuevos materiales, la comunidad internacional ha devenido en una *aldea global*. La revolución de los servicios cambia los paradigmas de base del sistema capitalista y de las inversiones productivas (materias primas-manufacturas) por inversiones financieras especulativas de múltiples efectos en las economías emergentes. El factor de velocidad del dinero (velocidad es el número de veces que una unidad de moneda se usa en el año, esto es, entre más rápido se vuelve a usar una misma cantidad de dinero, más útil es y más cuenta en las medidas macroeconómicas), se ha visto favorecido por el uso de la electrónica, impulsando firmemente los procesos globalizadores en vigor.

Procesos informáticos y telemáticos semejantes se presentan en el campo de las inversiones, intercambio de bienes, propiedad intelectual, servicios financieros y bancarios, transportes y comercio transfronterizo de servicios técnico-profesionales.

Las empresas transnacionales son sujetos protagónicos en todos estos sectores, penetran y permean los derechos domésticos de un país instrumentando estrategias globales o multilocales.³

Para regular estas complejas relaciones jurídico-económicas en que los estados no son los únicos sujetos, surge el derecho económico internacional que, bajo orientaciones ideológicas diversas, regula las transacciones económicas internacionales, sean éstas de carácter público o privado.

En síntesis, podemos definir al derecho económico internacional como “aquella rama del derecho internacional que regula los intercambios de bienes, inversiones y servicios entre agentes públicos o privados originarios o procedentes de diversos países o regiones”.⁴

Sus normas pueden ser de orden público económico o privadas consuetudinarias o factoradas. Por ejemplo, normas públicas como los Dere-

³ Javier Martínez Peinado, *Economía mundial*, McGraw-Hill, Madrid, 1995, p. 262.

⁴ Dominique Carreau, *et al.*, *Droit International Economique*, Derecho y Jurisprudencia, París, 1980, p. 7.

chos Especiales de Giro del Fondo Monetario Internacional o los Códigos de Conducta de la Organización Mundial de Comercio o normas privadas consuetudinarias como los Incoterms que fijan las condiciones de entrega de las mercancías en una compraventa internacional.

Las principales normas e instituciones jurídico-económicas internacionales son: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de Comercio (OMC) y sus 18 Acuerdos o Códigos de Conducta, los tratados y convenciones vigentes en la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), los tratados y convenciones sobre propiedad intelectual derivados de OMPI y conexos. La Convención de Viena sobre Compraventa Internacional de Mercancías, convenciones sobre contratos internacionales, usos y costumbres internacionales (trabajos de armonización de la Uncitral).

Estas normas, generalmente de derecho económico internacional se caracterizan por estar sustentadas en premisas de cooperación institucionalizada que las distinguen de las normas y preceptos emanados de los procesos de integración regional al estilo de la Unión Europea, TLCAN o Mercosur, que se fincan en premisas de supranacionalidad o supraestatales.

El derecho de la integración o derecho comunitario, puede concebirse como una norma del derecho económico internacional con perfiles y procedimientos específicos.

LEYES APLICABLES EN ESTE CONTEXTO

1. Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y, por tanto, el acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio 30-XII-94.
2. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), protocolo de adhesión de México al GATT 26-XI-86 (*fe de erratas*, 28-XI-86).
3. Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico 5-VII-94
4. Convención de las Naciones Unidas sobre Letras de Cambio Internacionales y Pagarés Internacionales 27-I-93 (*fe de erratas*, 19-II-93).
5. Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías 17-III-88 (*fe de erratas* 25-IV-88).
6. Convención de París para la Protección de la Propiedad Industrial del 20-III-1883, revisado en Bruselas el 14-XII-1900, en Washington el 2-VI-1911, en La Haya el 6-XI-1925, en Londres el 2-VI-1934 y en Lisboa el 31-X-1958 (Acta de Lisboa) 11-VII-64.
7. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados 14-II-75.

8. Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) celebrado en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, realizada en Bretton Woods 31-XII-45.
9. Convenio que establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual 8-VII-75.
10. Convenio sobre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Celebrado en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, realizada en Bretton Woods 31-XII-45.
11. Convenio sobre el Fondo Monetario Internacional (relacionados con el Establecimiento de Derechos Especiales de Giro), enmienda a los artículos de dicho convenio *Sin dato*.
12. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (véase reservas y declaraciones formuladas por México) 12-V-81.
13. Tratado de Libre Comercio de América del Norte 20-XII-93.
14. Tratado de Montevideo (1980), Protocolo Interpretativo del Artículo 44 del 24 de octubre 24-X-94.
15. Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI) 31-III-81.

CONCEPTO DE NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

Una de las definiciones más utilizadas del concepto de Orden Económico Internacional (OEI) es la de Dominic Carreau. Desde una perspectiva jurídica señala que el orden económico internacional es: “el conjunto coherente de reglas jurídicas, orientadas en función de las finalidades políticas, económicas y sociales del sistema”. A partir de esta definición se podría decir, desde un punto de vista económico, que el orden económico internacional es: “el conjunto de normas que regulan las relaciones económicas internacionales”. Independientemente de la definición que se quiera utilizar, el hecho a resaltar es que todo orden económico internacional está basado en una filosofía, política, económica, social, religiosa, determinada.⁵

En un contexto histórico, se pueden distinguir cuatro grandes etapas en el proceso de evolución del orden económico internacional (OEI). Los cambios producidos en los antiguos países socialistas europeos de economía centralmente planificada marcan el inicio de una quinta etapa que en sus principales características es una continuidad de la anterior, pero en la que desaparece del escenario internacional como grupo de países: el de los países del Este, manteniéndose las relaciones especiales entre los países del Norte y del Sur. En los próximos años se producirán sobre todo cambios

⁵ Sara González, *Temas de organización económica internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1993, p. 161.

cualitativos en las propias relaciones dentro de cada uno de los dos grupos de países.

La primera etapa del orden económico internacional se remonta al inicio de la Revolución Industrial en la Inglaterra de la segunda mitad del siglo XVIII, abarca el periodo desde 1815 hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial en 1914. Es una etapa de características liberales en la que nace y se desarrolla un orden económico internacional de carácter privado, con limitada participación del Estado en la actividad económica y cierto control en el intercambio del comercio internacional.

La segunda etapa del orden económico internacional se inicia al término de la Primera Guerra Mundial, en 1918, y finaliza en la Segunda Guerra Mundial, en 1945. Esta etapa es conocida con el nombre de desorden entre las guerras mundiales; es una etapa en la que las relaciones económicas internacionales estuvieron sujetas a restricciones a la libre circulación de las mercancías, de la mano de obra y de los capitales. Se desarrollaron y aplicaron técnicas de “control” de los intercambios: derechos arancelarios, tipos de cambio múltiples, *dumping*, áreas comerciales; se generalizó el bilateralismo, con los acuerdos de compensación y de pagos, con un multilateralismo todavía muy limitado. Esta etapa está marcada por la inexistencia de un marco institucional de cooperación económica internacional, lo que contribuyó a acentuar los problemas económicos. Los principales países, para hacer frente a sus dificultades económicas, actuaron de forma individual y descoordinada, generando “guerras económicas” que agudizaron los problemas creados por la Gran Depresión de los Estados Unidos en 1929. El inicio de la tercera etapa del orden económico internacional, está marcado por la creación —a partir de 1944— de un marco institucional de cooperación económica internacional.⁶

Esta etapa, de reconstrucción de un orden económico internacional neoliberal, se inicia al término de la Segunda Guerra Mundial y perdura hasta principios de los años setenta. Durante los últimos años de la contienda bélica, los Estados Unidos, como la gran y casi única potencia económica y militar de la época, con cierta colaboración del Reino Unido, estableció las bases de ese orden, impregnado de una filosofía basada en el mercado como mejor asignador de los recursos, en las ventajas del libre comercio y de la cooperación multilateral. La participación inicial en este orden económico internacional neoliberal de los países socialistas de economía centralmente planificada, así como la de los países considerados en desarrollo, fue prácticamente nula.

La cuarta etapa en la evolución del orden económico internacional, empezó a manifestarse de forma clara a principios de los años setenta. El

⁶ *Idem.*

modelo de crecimiento de la economía mundial, establecido al término de la Segunda Guerra Mundial y basado en la supremacía de los Estados Unidos, entra en crisis. La caída de los precios del petróleo a finales de 1973, agravó la situación económica internacional; pero fue más efecto que causa de la incapacidad del modelo de desarrollo predominante en la economía mundial durante la etapa anterior.

La crisis del dólar en la segunda mitad de los años setenta era un claro reflejo de las tensiones que en el orden económico internacional se estaban produciendo como consecuencia de la recuperación económica de Europa occidental y Japón, con la consiguiente pérdida relativa del poder económico de los Estados Unidos. Fechas clave en ese proceso de transición cualitativa son: el 15 de agosto de 1971, cuando el presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, puso fin formalmente al orden monetario internacional establecido en Bretton Woods, y el primero de mayo de 1974, cuando la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobaba la declaración y el programa de acción para el establecimiento de un nuevo orden económico, en medio del desconcierto y la oposición de los principales países desarrollados de economía de mercado. Durante los primeros años de esta cuarta etapa no se dejó de hablar del nuevo orden económico internacional. Pero este término desapareció de la literatura económica a partir de mediados de la década de los años ochenta. Sin embargo, las interpretaciones de lo que se entendía por un nuevo orden económico internacional variaban sustancialmente entre los tres grandes grupos de países (en desarrollo, industrializados y socialistas).⁷

En la década de los noventa, el orden económico internacional tiene una agenda cualitativamente distinta a lo descrito.

Las crisis financieras que han asolado a numerosos países y regiones (efecto Tequila, Dragón, etc.) conforma un tema global que impacta al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional y a todos los bancos centrales del mundo.

La situación se complica con problemas como el calentamiento de la Tierra, con su secuela de cambio climático y destrucción del hábitat mundial. El narcotráfico y su derivación: el lavado de dinero, detonante de la corrupción pública y privada que corroe a estados y empresas.

El flagelo del sida y otras bacterias africanas, el resurgimiento del cólera y la propagación del dengue evidencian que la extrema pobreza de nueva cuenta renace al calor de políticas públicas neoliberales que privilegian al capital financiero especulativo, en desmedro del capital productivo y del empleo.

⁷ *Idem.*

Ésta es la nueva agenda global que traslada su paso de decisiones de la Asamblea General de Naciones Unidas al Grupo de los Siete y a la Reunión Anual de Davos (Suiza), como un símil de elitismo y privilegio que margina a millones de hombres sin voz ni voto, en el nuevo escenario del mercado global asimétrico, concentrador y excluyente.⁸

ASPECTOS GENERALES DEL TLCAN

El derecho económico mexicano, a partir del 1.º de enero de 1994, debe considerar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pues sus veintidós capítulos se aplican a las relaciones mercantiles con sujetos y empresas de Estados Unidos y Canadá.

Este capítulo, que no aparece en el programa del curso “Introducción al derecho económico”, es indispensable debido a que las principales leyes económicas y administrativas deben encuadrarse en los compromisos que el TLCAN contempla en consistencia, además, con el artículo 133 constitucional, que da acceso a dichas disposiciones en el derecho interno nacional.⁹

Este tratado, más que de libre comercio, es un tratado de inversión que abarca mercancías (bienes) y servicios.

Sus veintidós capítulos describen dos grandes sectores: el comercio de bienes, y el comercio de servicios.

Ambos sectores convergen en los escenarios de resolución de controversias, que buscan sustraer la aplicación de las legislaciones nacionales, garantizando rapidez, objetividad y neutralidad a los operadores económicos zonales.

El preámbulo del TLCAN establece los fines perseguidos por México, Canadá y Estados Unidos, como sigue:

- a) reafirmar los lazos de amistad y cooperación entre las naciones signatarias;
- b) contribuir al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional;
- c) crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y servicios producidos en sus territorios;
- d) reducir las distorsiones en el comercio;
- e) establecer reglas claras y de beneficio mutuo para el intercambio comercial;
- f) asegurar un marco comercial predecible para la planeación de las actividades productivas y de la inversión;

⁸ Soros George, *La crisis del capitalismo global*, Plaza y Janés, México, 1999.

⁹ Varios autores, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, UNAM, México, 1993, 2 tomos.

- g) desarrollar sus respectivos derechos y obligaciones derivados del GATT, así como de otros instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación internacional;
- h) fortalecer la competitividad de sus empresas en los mercados mundiales;
- i) alentar la innovación y la creatividad y fomentar el comercio de bienes y servicios que estén protegidos por derechos de propiedad intelectual;
- j) crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios;
- k) emprender todo lo anterior de manera congruente con la protección y conservación del ambiente;
- l) preservar su capacidad para salvaguardar el bienestar público;
- m) promover el desarrollo sostenible;
- n) reforzar la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental, y
- o) proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos de sus trabajadores.

El artículo 102 del capítulo primero enuncia expresamente los objetivos del tratado:

- a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios, entre los territorios de las partes;
- b) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- c) aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes;
- d) proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada una de las partes;
- e) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del tratado, su administración conjunta y la solución de controversias, y
- f) establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del tratado.

Puede decirse que estos objetivos son los medios por los cuales se pretende lograr los propósitos más generales enunciados en el preámbulo.

El inciso 2 del artículo prevé que:

Las partes interpretarán y aplicarán las disposiciones de este tratado a la luz de los objetivos establecidos en el párrafo 1o. y de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional.

Con lo anterior, el TLCAN se hace eco de la convención sobre derecho de los tratados en materia de interpretación.

Los principios del tratado que se abordan en los 22 capítulos y sus anexos son: *a)* trato nacional; *b)* trato de nación más favorecida, y *c)* transparencia.

- a) Trato nacional.* Uno de los aspectos más sustanciales del tratado es que bienes, servicios y personas deben ser considerados como originarios de los respectivos países suscriptores del TLCAN. Así, una mercancía canadiense debe ser considerada en territorio mexicano como originaria de México. Esto significa que no es viable discriminar por razones de nacionalidad. La única excepción a este principio la encontramos en el capítulo VI del tratado: los minerales radiactivos mexicanos se excluyen tajantemente de la explotación por parte de personas canadienses y estadounidenses en territorio nacional.
- b) Trato de nación más favorecida.* Este principio general del GATT-OMC, significa que cualquier convenio comercial o de servicio que las partes del TLCAN efectúen bilateralmente, debe extenderse automáticamente a la otra parte.

Y está subordinado al artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles y Comercio que permite que grupos de países que forman una zona de libre comercio o unión aduanera, puedan temporalmente excluir a terceros países de los beneficios de la cláusula de nación más favorecida.

- c) Transparencia.* Este principio contemplado en el capítulo XVIII del tratado, obliga a los tres países a notificar toda modificación, reforma o adición que se intente efectuar a las legislaciones internas y que se relacione con aspectos regulados por el tratado, con el fin de prevenir o evitar controversias entre operadores económicos zonales.

Dicho principio se complementa con el Código de Conducta (art. 2009.2, inciso C), y con las Reglas Modelo de Procedimiento (art. 2012) del propio tratado.

El TLCAN consta de un preámbulo y veintidós capítulos distribuidos en ocho partes, las cuales tratan, respectivamente, de los siguientes temas:

Primera parte. Aspectos generales: está integrada por los capítulos I y II que se ocupan de los objetivos del tratado y de las definiciones generales.

Segunda parte. Comercio de bienes: está integrada por los capítulos III al VIII, que versan acerca del trato nacional y acceso de bienes al mercado (cap. III); reglas de origen (cap. IV); procedimientos aduaneros (cap. V); energía y petroquímica básica (cap. VI); sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias (cap. VII), y medidas de emergencia (cap. VIII).

Tercera parte. Barreras técnicas al comercio: está integrada por el capítulo IX relativo a las medidas relativas a la normalización.

Cuarta parte. Compras del sector público: está integrada por el capítulo X que se ocupa del tema enunciado.

Quinta parte. Inversión, servicios y asuntos relacionados: está integrado de los capítulos XI al XVI que plantean los temas de inversión (cap. XI); comercio transfronterizo de servicios (cap. XII); telecomunicaciones (cap. XIII); servicios financieros (cap. XIV); política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado (cap. XV), y entrada temporal de personas de negocios (cap. XVI).

Sexta parte. Propiedad intelectual: está integrada por el capítulo XVII.

Séptima parte. Disposiciones administrativas e institucionales: está integrada por los capítulos XVIII al XX, que presentan la publicación, notificación y administración de leyes (cap. XVIII); revisión y solución de controversias en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias (cap. XIX), y disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias (cap. XX).

Octava parte. Otras disposiciones: está integrada por los capítulos XXI y XXII que exponen las excepciones y las disposiciones finales, respectivamente.

El tratado cuenta, además, con diversos anexos integrados a lo largo de su capitulado, así como de notas, el anexo 401 y siete anexos numerados del I al VII que van al final del texto.

RELACIÓN ENTRE EL TLCAN Y LEYES Y NORMAS INTERNAS

Preámbulo y artículo 102 del capítulo primero del TLCAN: arts. 25-28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Capítulos III, IV y V del TLCAN, sobre acceso a mercados: Ley Aduanera, Ley de Comercio Exterior, Ley de Metrología y Normalización, etcétera.

Capítulo VI, energéticos y petroquímicos del TLCAN: arts. 27 y 28 de la Constitución, más legislación reglamentaria en materia de energéticos.

Capítulo VII del TLCAN, sobre agricultura: artículo 27 constitucional, Ley Agraria y anexos en materia agrícola.

Capítulo VIII, medidas de emergencia del TLCAN: Ley de Comercio Exterior, Código de Salvaguardas de la OMC.

Capítulo IX del TLCAN, sobre normalización: Ley de Metrología y Normalización, Código de Obstáculos Técnicos al Comercio Internacional.

Capítulo X del TLCAN sobre compras de gobierno: Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Reglamento.

Capítulo XI del TLCAN, sobre inversiones: Ley de Inversiones Extranjeras.

Capítulo XII del TLCAN, sobre comercio transfronterizo de servicios: Ley Federal de Turismo, Ley General de Vías de Comunicación, Ley de la Marina Mercante, Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

Capítulo XIII del TLCAN, sobre telecomunicaciones: Ley Federal de Telecomunicaciones.

Capítulo XIV del TLCAN, sobre servicios financieros: Ley de Instituciones de Crédito, Ley de Control de Grupos Financieros, Ley de Sociedades Mercantiles, Ley del Banco de México.

Capítulo XV del TLCAN, sobre competencia, monopolio y empresas de Estado: Ley Federal de Competencia Económica.

Capítulo XVI del TLCAN, sobre la entrada temporal de personas de negocios: Ley General de Población, Ley Reglamentaria del art. 5o. Constitucional, Ley Federal de Turismo.

Capítulo XVII del TLCAN, sobre propiedad intelectual: Ley de la Propiedad Industrial y Ley Federal de Derechos de Autor.

Capítulo XVIII del TLCAN, sobre publicación, notificación y administración de leyes: Código Civil, Códigos de Procedimientos Civiles.

Capítulo XIX del TLCAN, sobre revisión y solución de controversias en materia de subsidios y subvenciones: Ley de Comercio Exterior, Código Antisubsidios de la OMC y Código sobre Subvenciones de la OMC.

Capítulo XX del TLCAN, sobre disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias: Ley de Procedimiento Administrativo y leyes en general que contemplan recursos.¹⁰

Evolución

Al cumplir cinco años de vigencia, el TLCAN exhibe resultados ambiguos para los tres socios comerciales. En efecto, desde el punto de vista estrictamente comercial se ha incrementado significativamente el comercio zonal. México y Canadá se han transformado en los principales proveedores e importadores en el mercado estadounidense. La pérdida de empleo en Estados Unidos y México es compensada por el crecimiento de la industria maquiladora de las zonas fronterizas, no obstante que se agravan los pro-

¹⁰ Ver Witker Jorge, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Análisis diagnóstico y propuestas jurídicas* (2 tomos), UNAM, México, 1994.

blemas de infraestructura, en especial en el lado mexicano. Los sectores agropecuario y de servicios nacionales han sido en parte perjudicados por el desmantelamiento de cadenas productivas que se han integrado a empresas transnacionales marginando a las pequeñas y medianas empresas.

En lo que a solución de controversias comerciales se refiere, las prácticas desleales (*dumping* y subsidios) y sus revisiones vía paneles binacionales han mostrado resultados positivos para México. Pese a ello el problema del transporte ha sido quizá lo más negativo, pues en estos cinco años Estados Unidos ha violado sistemáticamente los plazos y obligaciones pactadas en el capítulo respectivo del TLCAN.

ANEXO I

Estatuto de gobierno del Distrito Federal

DOF, 26 de julio de 1994¹

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1o. Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2o. La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Las características del patrimonio de la ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.

Artículo 3o. El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene. Sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 expedidos por el Congreso de la Unión así como por los convenios amistosos aprobados por el Poder Legislativo Federal de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución.

La ley que regule la administración pública del Distrito Federal contendrá la descripción de los límites del Distrito Federal.

¹ Reformado mediante decretos publicados los días 3 de junio y 12 de diciembre de 1995, 22 de noviembre de 1996, 4 de diciembre de 1997 y 11 de febrero de 1998.

Artículo 4o. Son originarios del Distrito Federal las personas nacidas en su territorio.

Artículo 5o. Son habitantes del Distrito Federal las personas que residen en su territorio. Son vecinos del Distrito Federal, los habitantes que residan en él por más de seis meses. La calidad de vecino se pierde por dejar de residir en el Distrito Federal por más de seis meses, excepto con motivo del desempeño de cargos públicos de representación popular o comisiones de servicio que les encomiende la Federación o el Distrito Federal, fuera de su territorio.

Artículo 6o. Son ciudadanos del Distrito Federal los varones y mujeres que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos del artículo 34 constitucional y posean, además, la calidad de vecinos u originarios de la misma.

Artículo 7o. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.

La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone este Estatuto.

Artículo 8o. Las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son:

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. El jefe de Gobierno del Distrito Federal, y
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Artículo 9o. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública del Distrito Federal. Se compondrá de una Sala Superior y por Salas Ordinarias, conforme lo establezca su ley orgánica. Igualmente y por acuerdo de la Sala Superior, podrán formarse Salas Auxiliares cuando se requiera por necesidades del servicio.

Los magistrados serán nombrados por el jefe de Gobierno del Distrito Federal con la ratificación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; durarán seis años en el ejercicio de su encargo y, al término de su nombramiento, podrán ser ratificados, y si lo fueren sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la ratificación de magistrados al término del periodo para el que fueron nombrados intervendrán las mismas autoridades y se seguirán las mismas formalidades que para su designación.

La ley orgánica respectiva establecerá los requisitos para ser magistrado, el funcionamiento y competencia de las Salas, el procedimiento, los recursos contra las resoluciones que éstas dicten y los términos en que será obligatoria la jurisprudencia que establezca la Sala Superior, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

Artículo 10. El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un procurador General de Justicia, nombrado y removido por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del presidente de la República.

Para ser procurador General de Justicia se deberán cubrir los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Ser originario o vecino del Distrito Federal con residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación;
- III. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad, al día de su designación;
- IV. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años título profesional de licenciado en derecho y contar con experiencia en el campo del derecho, y
- V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal.

En los términos que establezcan las leyes, incumbe al Ministerio Público del Distrito Federal la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, la representación de los intereses de la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia, y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el sistema nacional de seguridad pública. Las atribuciones del Ministerio Público del Distrito Federal se ejercerán por su titular o por sus agentes o auxiliares, conforme lo establezca su ley orgánica.

La Procuraduría general de Justicia del Distrito Federal que estará a cargo del procurador, se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público y a su titular le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.

El procurador General de Justicia del Distrito Federal dispondrá lo necesario, en el ámbito de su competencia, para que la institución a su cargo adopte las políticas generales de seguridad pública que establezca el jefe de Gobierno del Distrito Federal. Los elementos de los cuerpos de seguridad pública de prevención serán auxiliares del Ministerio Público y estarán bajo su autoridad y mando inmediato cuando se requiera su colaboración para que la representación social ejerza sus facultades de investigación y persecución de delitos que le asigna el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los elementos de estos cuerpos de seguridad deberán poner en conocimiento del Ministerio Público los hechos constitutivos de los delitos de que conozcan en el desempeño de sus funciones y los mandos deberán poner a disposición del Ministerio Público a todo elemento de los mismos cuando sea requerido en el ejercicio de sus atribuciones.

Artículo 11. El Gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado por:

- I. Su condición de Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. La unidad geográfica y estructural de la Ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las delegaciones que se establezcan en su interior para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas, y
- III. La coordinación con las distintas jurisdicciones locales y municipales y con la Federación en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en los términos del apartado G del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 12. La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:

- I. La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y en la administración de los recursos económicos de que disponga el gobierno de la ciudad;
- II. La existencia, integración, estructura y funcionamiento de órganos, unidades, dependencias centrales y entidades paraestatales, con ámbito de actuación en el conjunto de la ciudad;
- III. El establecimiento, por demarcación territorial, de órganos administrativos desconcentrados, con la autonomía funcional en las mate-

- rias y en los términos dispuestos en este Estatuto y las leyes respectivas;
- IV. La previsión de la actuación gubernativa con criterios de unidad, autonomía, funcionalidad, eficacia, coordinación e imparcialidad;
 - V. La planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la ciudad, que considere la óptica integral de la capital con las peculiaridades de las demarcaciones territoriales que se establezcan para la división territorial;
 - VI. La simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad en los procedimientos y actos administrativos en general;
 - VII. La cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública y de impartición y procuración de justicia para la protección de las personas, sus familias y sus bienes;
 - VIII. La observancia, respeto y atención de recomendaciones por las autoridades y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal, respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano;
 - IX. La formulación de políticas y programas de desarrollo económico, considerando las particularidades de la ciudad y la congruencia de aquéllas con la planeación nacional del desarrollo;
 - X. La conjugación de acciones de desarrollo con políticas y normas de seguridad y de protección a los elementos del medio ambiente;
 - XI. La definición de las políticas sobre finanzas públicas para asegurar la estabilidad financiera y solidez fiscal de la entidad, la equidad de la carga tributaria, la seguridad jurídica de los contribuyentes y la atención prioritaria de las necesidades sociales;
 - XII. La juridicidad de los actos de gobierno, la revisión y adecuación de la organización de la administración, la programación de su gasto y el control de su ejercicio;
 - XIII. La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad;
 - XIV. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la ciudad, en los términos que disponga este Estatuto y las leyes, y
 - XV. La rectoría del desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 13. Las relaciones de trabajo entre el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley que el Congreso de la Unión emita sobre la materia.

Artículo 14. La justicia laboral en el ámbito local será impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 15. Las responsabilidades de los servidores públicos de los poderes locales del Distrito Federal, salvo las de los servidores de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, se regularán por la ley federal de la materia en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TÍTULO SEGUNDO

DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE CARÁCTER PÚBLICO

CAPÍTULO I

De los derechos y obligaciones de los habitantes

Artículo 16. En el Distrito Federal todas las personas gozan de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además tendrán los derechos y obligaciones que establecen este Estatuto y las leyes correspondientes.

Artículo 17. Los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen derecho a:

- I. La protección de las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas que rijan en el mismo;
- II. La prestación de los servicios públicos;
- III. Utilizar los bienes de uso común, conforme a su naturaleza y destino;
- IV. Ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad, de conformidad con lo establecido en la legislación civil y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- V. Ser informados sobre las leyes y decretos que emitan la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión, respecto de las materias relativas al Distrito Federal; reglamentos y demás actos administrativos de carácter general que expidan el presidente de la República y el jefe de Gobierno, así como sobre la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables.

Artículo 18. Son obligaciones de los habitantes cumplir con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los de

este Estatuto, así como los de las leyes y demás disposiciones jurídicas aplicables; contribuir a los gastos públicos de la Federación y del Distrito Federal, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; utilizar las vías y espacios públicos conforme a su naturaleza y destino; y ejercer sus derechos sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos ni afectar la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes.

Artículo 19. Los derechos a que se refiere este capítulo se ejercerán en los términos y condiciones que señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y las demás leyes y reglamentos, los cuales determinarán las medidas que garanticen el orden público, la tranquilidad social, la seguridad ciudadana y la preservación del medio ambiente.

CAPÍTULO II

De los derechos y obligaciones de los ciudadanos

Artículo 20. Los ciudadanos del Distrito Federal tienen derecho a:

- I. Votar y ser votados, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes de la materia, para los cargos de representación popular;
- II. La preferencia, en igualdad de circunstancias, para ocupar cargos, empleos o desempeñar comisiones de carácter público cuando cumplan con los requisitos que establezcan las leyes, y
- III. Los demás que establezcan este Estatuto y las leyes.

Artículo 21. Los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la ciudad, se regirán por las disposiciones de este Estatuto, de las leyes de la materia y de sus reglamentos.

Artículo 22. La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la ciudad en general. La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacita-

ción y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana.

Artículo 23. Son obligaciones de los ciudadanos del Distrito Federal:

- I. Votar en las elecciones, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes, para los cargos de representación popular;
- II. Inscribirse en los padrones de contribuyentes del Distrito Federal;
- III. Desempeñar los cargos de representación popular del Distrito Federal, para los cuales fueren electos, los que en ningún caso serán gratuitos;
- IV. Derogada.
- V. Proporcionar la información requerida en los censos efectuados por las autoridades, y
- VI. Las demás que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros ordenamientos.

TÍTULO TERCERO

DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS PODERES DE LA UNIÓN

PARA EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO I

Del Congreso de la Unión

Artículo 24. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública;
- III. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal, y
- IV. Las demás atribuciones que en lo relativo al Distrito Federal le señale la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las leyes que expida el propio Congreso de la Unión.

Artículo 25. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal que realice el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 26. En caso de remoción del jefe de Gobierno del Distrito Federal, corresponde a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, nombrar a propuesta del presidente de la República, al sustituto que concluya el mandato, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del presente Estatuto.

Artículo 27. El jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el presente Estatuto.

Artículo 28. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, harán del conocimiento de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten sus relaciones con el jefe de Gobierno del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efectos de la remoción a que se refiere el artículo anterior.

CAPÍTULO II

De la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Artículo 29. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que sea parte el Distrito Federal o uno de sus órganos, en los términos de la ley respectiva.

Artículo 30. Derogado.

Artículo 31. Para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el procedimiento a que se refiere el artículo 29, será necesario que:

- I. La Asamblea Legislativa así lo acuerde en la sesión respectiva;
- II. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal lo acuerde por las dos terceras partes de los magistrados que conforman el Pleno; o
- III. El jefe de Gobierno del Distrito Federal, así lo determine por declaratoria fundada y motivada.

CAPÍTULO III

Del presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 32. Corresponde al presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Proponer al Senado, en caso de remoción del jefe de Gobierno del Distrito Federal, un sustituto que concluya el mandato, en los términos que disponen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el presente Estatuto;
- II. Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en las materias competencia de éste relativas al Gobierno del Distrito Federal;
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;
- IV. Informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los recursos a que se refiere la fracción anterior, al rendir la cuenta pública;
- V. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al Gobierno del Distrito Federal que sean expedidos por el Congreso de la Unión, y
- VI. Ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y las leyes.

Artículo 33. El presidente de la República podrá determinar medidas de apoyo al jefe de Gobierno del Distrito Federal a solicitud de éste, para hacer frente a situaciones de emergencia derivadas de siniestros y desastres de grave impacto en la ciudad, sin perjuicio de dictar las que le correspondan para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes.

Artículo 34. Corresponde al presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del jefe de Gobierno del Distrito Federal. El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el presidente de la República o a solicitud del jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal, deberá cumplir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años al día del nombramiento;
- III. Tener residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día del nombramiento, si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad, y

IV. No haber sido sentenciado por delito intencional que merezca pena corporal.

Artículo 35. El presidente de la República será informado permanentemente por el jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la ciudad, sin perjuicio de:

- I. Para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, podrá instruir al jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre:
 - a) La disposición de la fuerza pública; y
 - b) El ejercicio de funciones de seguridad pública.

En el caso de que el jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga o no acate las instrucciones del presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad pública;

- II. Solicitar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al procurador General de Justicia del Distrito Federal, información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo, y
- III. Ejercer las demás facultades que le corresponden como titular del mando de la fuerza pública que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TÍTULO CUARTO

DE LAS BASES DE LA ORGANIZACIÓN Y FACULTADES DE LOS ÓRGANOS LOCALES DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO I

De la Asamblea Legislativa

Artículo 36. La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 37. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional.

La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los diputados a la Asamblea Legislativa serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente.

La Asamblea Legislativa podrá expedir convocatorias para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros electos por mayoría relativa. Las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, serán cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Son requisitos para ser diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección;
- IV. No estar en servicio activo en el ejército ni tener mando en la policía del Distrito Federal, cuando menos noventa días antes de la elección;
- V. No ser secretario o subsecretario de Estado, procurador General de la República, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o miembro del Consejo de la Judicatura Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección en el caso de los primeros y dos años en el caso de los ministros;
- VI. No ser magistrado de Circuito o juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- VII. No ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- VIII. No ser jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni titular de órgano político-administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la administración pública del Distrito Federal, ni procurador General de Justicia del Distrito Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, y
- IX. No ser ministro de culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley.

La elección de los diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la ley:

- a) Un partido político para obtener el registro de su lista de candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.
- b) Al partido político que por sí solo alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida, se le asignarán diputados según el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación.

Además, al aplicar ésta se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:

- a) Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de diputados electos mediante ambos principios.
- b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.
- c) Para el caso de que los dos partidos tuviesen igual número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación, a aquel que obtuviese la mayor votación le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Los diputados a la Asamblea Legislativa no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio.

Los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Los diputados propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, de los estados o del Distrito Federal por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Asamblea Legislativa, pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dure su nueva ocupación. La misma regla se ob-

servará con los diputados suplentes cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado.

Artículo 38. La Asamblea contará con una mesa directiva conformada por un presidente, así como por los vicepresidentes y secretarios que disponga su ley orgánica. Así mismo, dispondrá de las comisiones y unidades administrativas que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que determine su presupuesto.

Artículo 39. La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año, y a partir del 15 de marzo de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.

Artículo 40. Toda resolución de la Asamblea tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al jefe de Gobierno del Distrito Federal por el presidente y por un secretario de la Asamblea, en la siguiente forma: “La Asamblea Legislativa del Distrito Federal decreta”: (texto de la ley o decreto).

Artículo 41. Los diputados a la Asamblea Legislativa son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y no podrán ser reconvenidos por ellas. Su presidente velará por el respeto al fuero constitucional de sus miembros, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Sección I. De las facultades de la Asamblea

Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

- I. Expedir su Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, que será enviada al jefe de Gobierno del Distrito Federal, para el solo efecto de que ordene su publicación;
- II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

Dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previa-

mente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo.

Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas;

- III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;
- IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;
- V. Formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal que le remita el jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión;
- VI. Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;
- VII. Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual regulará su organización y funcionamiento, su competencia, el procedimiento, los recursos contra sus resoluciones y la forma de integrar su jurisprudencia;
- VIII. Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;
- IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

- X. Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal para jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales;
- XI. Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
- XII. Legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- XIII. Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social, la salud; la asistencia social, y la previsión social;
- XIV. Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- XV. Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- XVI. Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- XVII. Recibir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:
 - a) El procurador General de Justicia del Distrito Federal;
 - b) El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal;
 - c) El presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y
 - d) El contralor general de la administración pública del Distrito Federal;

- XVIII. Citar a servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades;
- XIX. Revisar la cuenta pública del año anterior que le remita el jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables;
- XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis se considerarán para la revisión de la cuenta pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea;
- XXI. Aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo;
- XXII. Conocer de la renuncia del jefe de Gobierno del Distrito Federal, la que sólo podrá aceptarse por causas graves, y aprobar sus licencias;
- XXIII. Designar en caso de falta absoluta del jefe de Gobierno del Distrito Federal, por renuncia o cualquier otra causa, un sustituto que termine el encargo;
- XXIV. Decidir sobre las propuestas que haga el jefe de Gobierno del Distrito Federal de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y ratificar los nombramientos de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;
- XXV. Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con cualquiera otra dependencia o entidad por conducto de su mesa directiva, la Comisión de Gobierno o sus órganos internos de trabajo, según el caso, de conformidad con lo que dispongan las leyes correspondientes;
- XXVI. Otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la ciudad, a la Nación o a la Humanidad, y
- XXVII. Las demás que le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto.

Artículo 43. Para la revisión de la cuenta pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.

La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada por el jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Artículo 44. Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determine materias concurrentes.

Artículo 45. Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal otorgarán atribuciones y funciones sólo a los órganos locales del gobierno del Distrito Federal.

Sección II. De la iniciativa y formación de las leyes

Artículo 46. El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:

- I. A los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. (Derogada);
- III. Al jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al jefe de Gobierno del Distrito Federal, y

- IV. A través de la iniciativa popular, los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, de conformidad con las siguientes bases:

a) No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

- 1. Tributaria o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;
- 2. Régimen interno de la administración pública del Distrito Federal;

3. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;
 4. Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal; y
 5. Las demás que determinen las leyes.
- b) Una comisión especial integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia de la propuesta, verificará el cumplimiento de los requisitos que la ley respectiva establezca, en caso contrario desechará de plano la iniciativa presentada.
- c) No se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa.

Artículo 47. Las leyes de la Asamblea Legislativa que regulen la organización y funciones de la administración pública del Distrito Federal, deberán contener normas relativas a:

- I. El servicio público de carrera y la especialización en las funciones, que tiendan a garantizar la eficacia y la atención técnica del funcionamiento de los servicios públicos de la ciudad;
- II. La administración eficiente, eficaz y honrada de los recursos económicos y demás bienes de que disponga el Gobierno del Distrito Federal, para satisfacer los objetivos públicos a los que estén destinados, y
- III. La observancia de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a que se sujeta el servicio público.

Artículo 48. Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se remitirán para su promulgación al jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los diputados presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

Artículo 49. Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa para su debida aplicación y observancia serán publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Para su mayor difusión también se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*.

Sección III. De la Comisión de Gobierno

Artículo 50. En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, habrá una Comisión de Gobierno integrada de manera plural, en los términos de su Ley Orgánica, por diputados electos por el voto mayoritario del pleno de la Asamblea y será presidida por quien designen los miembros de dicha Comisión. Ésta se elegirá e instalará durante el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio.

Artículo 51. En los recesos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Gobierno, además de las atribuciones que le confiera la Ley Orgánica de la propia Asamblea, tendrá las siguientes:

- I. Derogada.
- II. Acordar a petición del jefe de Gobierno del Distrito Federal, o por excitativa de la mitad más uno de los diputados que la integran, la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa. La convocatoria precisará por escrito, el asunto o asuntos que deba resolver el pleno de la Asamblea y las razones que la justifiquen.
Para los casos en que la Asamblea Legislativa deba designar un jefe de Gobierno sustituto que termine el encargo y no se hallare reunida, la Comisión de Gobierno convocará de inmediato a sesiones extraordinarias;
- III. Recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a la Asamblea y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Asamblea a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones, y
- IV. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los miembros de la Asamblea Legislativa.

CAPÍTULO II

Del jefe de Gobierno

Sección I. De la elección y la remoción

Artículo 52. El jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La elección de jefe de Gobierno del Distrito Federal se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 53. Para ser jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán reunirse los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos;
- II. Tener una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad.
La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial;
- III. Tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección;
- IV. No haber desempeñado el cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter o denominación;
- V. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando de policía, cuando menos noventa días antes de la elección;
- VI. No ser secretario ni subsecretario de Estado, jefe de Departamento Administrativo, procurador General de la República, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni miembro del Consejo de la Judicatura Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los ministros;
- VII. No ser magistrado de Circuito o juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- VIII. No ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- IX. No ser secretario del Órgano Ejecutivo, oficial mayor, contralor general, titular de órgano político administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la administración pública del Distrito Federal, ni procurador general de Justicia del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- X. No ser ministro de algún culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley, y
- XI. Las demás que establezcan las leyes y este Estatuto.

Artículo 54. La Asamblea Legislativa expedirá el Bando para dar a conocer en el Distrito Federal, la declaración de jefe de Gobierno del Distrito Federal electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos de la ley de la materia.

Artículo 55. Si al comenzar un periodo no se presentase el jefe de Gobierno del Distrito Federal electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 5 de diciembre, cesará, sin embargo, el jefe de Gobierno del Distrito Federal cuyo periodo haya concluido, se reputará como falta absoluta y se encargará desde luego de la Jefatura de Gobierno, el secretario de Gobierno en funciones, hasta en tanto la Asamblea Legislativa nombre al jefe de Gobierno del Distrito Federal sustituto que terminará el encargo.

Artículo 56. En el caso de remoción del jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado hará el nombramiento en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a sus normas internas. Para el nombramiento deberán cumplirse los requisitos previstos en las fracciones I, II, III, IV y X del artículo 53 de este Estatuto.

Artículo 57. El nombramiento de jefe de Gobierno del Distrito Federal con el carácter de sustituto para concluir el periodo, que haga el Senado de la República, será comunicado a los Poderes de la Unión y a los órganos legislativo y judicial del Distrito Federal.

Artículo 58. Derogado.

Artículo 59. El jefe de Gobierno del Distrito Federal rendirá protesta, en los siguientes términos: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes que de ellos emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del Distrito Federal, y si así no lo hiciere que el pueblo me lo demande."

Artículo 60. El jefe de Gobierno ejercerá su encargo durante seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, fecha en que rendirá protesta ante la Asamblea Legislativa.

Durante el tiempo que dure su encargo deberá residir en el Distrito Federal. En caso de sustitución por falta absoluta o remoción, el jefe de Gobierno sustituto rendirá su protesta ante la Asamblea Legislativa o ante el Senado según sea el caso.

El ciudadano que ocupe el cargo de jefe de Gobierno, con cualquier carácter o denominación, en ningún caso podrá volver a ocuparlo.

Artículo 61. En caso de falta temporal que no exceda de treinta días naturales, el secretario de Gobierno en funciones se encargará del despacho de los asuntos de la administración pública del Distrito Federal por el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del jefe de Gobierno del Distrito Federal sea superior a treinta días naturales se convertirá en absoluta y la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que concluirá el periodo respectivo en los términos del presente Estatuto.

Artículo 62. El jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá solicitar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal licencia para separarse del cargo por un periodo hasta de ciento veinte días naturales, en cuyo caso el secretario de Gobierno en funciones quedará encargado del despacho; para el caso de que al concluir el término de la licencia concedida no se presentare, se reputará como falta absoluta y la Asamblea Legislativa nombrará un sustituto que concluya el encargo.

Artículo 63. Derogado.

Artículo 64. Para los efectos del artículo 28 de este Estatuto, será necesario que las comunicaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de la Cámara de Diputados sean presentadas por la mayoría de sus miembros, a fin de que sean tomadas en cuenta por el Senado de la República o en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Las comunicaciones deberán expresar los hechos que se estime afecten o hayan afectado las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, así como las disposiciones jurídicas que se considere fueron contravenidas o incumplidas.

Artículo 65. Sólo si las comunicaciones a que se refiere el artículo 28 son hechas suyas por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en su caso, dará inicio el procedimiento respectivo en el órgano que corresponda.

La comisión de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que conozca de la solicitud de remoción dará vista al jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que en el término de diez días manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinentes, debiendo dicha comisión formular el dictamen respectivo dentro de los diez días siguientes. El jefe de Gobierno podrá acudir ante el pleno del órgano respectivo.

La remoción será acordada por la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Artículo 66. Son causas graves para la remoción del jefe de Gobierno del Distrito Federal las siguientes:

- I. Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;
- II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión;
- III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello;
- IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público, y

- V. Las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público.

Sección II. De las facultades y obligaciones del jefe de Gobierno del Distrito Federal

Artículo 67. Las facultades y obligaciones del jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

- I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa;
- II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;
- III. Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- IV. Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del presidente de la República;
- V. Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la administración pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en este Estatuto;
- VI. Nombrar y remover al presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que disponga la ley;
- VII. Nombrar y remover al procurador General de Justicia del Distrito Federal en los términos de este Estatuto;
- VIII. Proponer magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- IX. Proponer al presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje;
- X. Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables;
- XI. Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias;

XII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

El secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal comparecerá ante la Asamblea Legislativa para explicar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año siguiente;

- XIII. Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la cuenta pública del año anterior;
- XIV. Someter a la consideración del presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública;
- XV. Informar al presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la cuenta pública;
- XVI. Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;
- XVII. Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal;
- XVIII. Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal;
- XIX. Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en este Estatuto y las leyes correspondientes;
- XX. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:
- a) Establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal;
 - b) El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal;

- c) La determinación de la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas;
- d) La creación de establecimientos de formación policial, y
- e) Las demás que determinen las leyes.

Las bases de integración de los servicios de seguridad pública en la organización de la administración pública, se establecerán de acuerdo con las leyes que en la materia expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Se normará el desempeño de los servicios de seguridad pública tomando en cuenta sus caracteres específicos en tanto cuerpos armados de naturaleza civil, garantes de los derechos, de la integridad física y patrimonial de la población. Sin perjuicio de lo establecido en las leyes que prevengan responsabilidades de los servidores públicos, las leyes respectivas contendrán un código que establezca los derechos y obligaciones específicos del servicio y los procedimientos para aplicar las medidas disciplinarias necesarias a efecto de mantener el orden y la integridad del mismo, conforme a los principios de honestidad, eficacia y legalidad en su prestación.

Los servicios privados de seguridad son auxiliares de la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva;

- XXI. Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común;
- XXII. Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XXIII. Informar a la Asamblea Legislativa por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite;
- XXIV. Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos de la materia;
- XXV. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, estados y municipios, y de concertación con los sectores social y privado;

- XXVI. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes;
- XXVII. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación, en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, con el objeto que asuma las siguientes funciones:
- a) El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;
 - b) El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones de la ley general de la materia;
 - c) La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal, y
 - d) Las demás previstas en el artículo 11 de la ley general de la materia;
- XXVIII. Declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del Congreso de la Unión;
- XXIX. Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Así mismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, y en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes;
- XXX. Convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables, y
- XXXI. Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y otros ordenamientos.

Artículo 68. A través del plebiscito, el jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal, de conformidad con lo siguiente:

- I. No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones del jefe de Gobierno del Distrito Federal relativos a:
 - a) Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;

- b) Régimen interno de la administración pública del Distrito Federal;
 - c) Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables, y
 - d) Los demás que determinen las leyes;
- II. El jefe de Gobierno del Distrito Federal iniciará el procedimiento de plebiscito, mediante la convocatoria que deberá expedir cuando menos noventa días antes de la fecha de realización de la misma. La convocatoria se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, así como en los principales diarios de circulación en la ciudad, y contendrá:
- a) La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito;
 - b) La fecha en que habrá de realizarse la votación, y
 - c) La pregunta o preguntas conforme a la que los electores expresarán su aprobación o rechazo;
- III. Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el convocante cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal;
- IV. En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrán realizarse dos plebiscitos en el mismo año;
- V. El Instituto Electoral del Distrito Federal organizará el procedimiento de plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos, de conformidad con lo que disponga la ley aplicable, y
- VI. Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos que establezca la ley respectiva.

Sección III. De la coordinación metropolitana

Artículo 69. El Distrito Federal participará, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto, en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la ciudad de México, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua po-

table y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

Artículo 70. El jefe de Gobierno del Distrito Federal, dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto, podrá:

- I. Acordar con la Federación, los estados y municipios limítrofes, la constitución, integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas como instancias de organización y coordinación en las materias a que se refiere el artículo anterior, y
- II. Suscribir convenios con la Federación, los estados y municipios limítrofes, de conformidad con las bases establecidas por las comisiones a que se refiere la fracción anterior, para determinar los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 71. Los convenios que se celebren en el seno de dichas comisiones serán suscritos por el jefe de Gobierno del Distrito Federal o por el servidor público que éste designe para tal efecto. Tratándose de materias concurrentes o en el caso de que se comprometan recursos federales asignados o transferidos al Distrito Federal, también deberán suscribirse por un representante de la administración pública federal.

Artículo 72. En la coordinación metropolitana, por el Distrito Federal podrán participar los titulares de las dependencias o entidades paraestatales encargadas de las materias objeto del acuerdo, así como los titulares de las demarcaciones territoriales limítrofes, conforme a las disposiciones que dicte el jefe de Gobierno.

Artículo 73. La participación del Distrito Federal en la coordinación metropolitana, se sujetará a las siguientes bases:

- I. Tratándose de la aportación de recursos materiales, humanos y financieros, sólo se contraerán compromisos hasta por los montos autorizados por la Asamblea Legislativa, en el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente;
- II. Será causa de responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal que participen en la coordinación metropolitana, contraer compromisos fuera del ámbito de sus atribuciones o de las disponibilidades presupuestales aprobadas;
- III. Los compromisos que el Gobierno del Distrito Federal adquiera, así como las reglas a que sujete su participación, deberán ajustarse a lo dispuesto por las leyes que expida la Asamblea Legislativa; las leyes

generales expedidas por el Congreso de la Unión tratándose de materias concurrentes y en general a lo dispuesto por la legislación local aplicable a la materia de que se trate, y

- IV. En todo caso, los integrantes de las comisiones contarán con la asesoría y el apoyo técnico y profesional necesarios de acuerdo con la naturaleza y características de la materia de que se trate.

Artículo 74. Los acuerdos y convenios que en materia de coordinación metropolitana suscriba el Gobierno del Distrito Federal, deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Artículo 75. El jefe de Gobierno difundirá el contenido de los acuerdos y convenios entre los habitantes del Distrito Federal que residan en la zona materia de los mismos, a fin de que éstos conozcan sus alcances, así como a las autoridades responsables de su ejecución.

CAPÍTULO III

De los órganos encargados de la función judicial

Artículo 76. La función judicial del fuero común en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale. Dicha ley regulará también su organización y funcionamiento.

Artículo 77. El ingreso y promoción de los servidores públicos a los órganos que ejerzan la función judicial en el Distrito Federal, distintos del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, se hará mediante el sistema de carrera judicial, que se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honradez e independencia.

El ingreso y promoción a la carrera judicial se hará a través de concurso interno de oposición y de oposición libre en la proporción que determine el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en base al número de vacantes a cubrir.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal contará con un órgano auxiliar en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los servidores públicos de la institución y de quienes aspiren a ingresar a ella, con el fin de fortalecer los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial.

Artículo 78. La Asamblea Legislativa resolverá, en un plazo de quince días, por el voto de la mayoría de sus miembros presentes, respecto de los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haya

realizado el jefe de Gobierno. Si nada se resolviese dentro de ese plazo, se tendrán por aprobados los nombramientos y el o los designados entrarán a desempeñar sus funciones.

Si la Asamblea Legislativa no aprueba el nombramiento, el jefe de Gobierno presentará una nueva propuesta en los términos de la fracción VIII del artículo 67 de este Estatuto.

Artículo 79. En caso de que la Asamblea Legislativa no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el jefe de Gobierno hará un tercero que surtirá sus efectos desde luego como provisional y que será sometido a la aprobación de la Asamblea.

Dentro de los quince días a que se refiere el artículo anterior, la Asamblea deberá aprobar o no el nombramiento y si nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo, haciendo el jefe de Gobierno la declaración correspondiente. Si la Asamblea desecha el nombramiento, cesará en sus funciones el magistrado provisional y el jefe de Gobierno le someterá un nuevo nombramiento.

Artículo 80. Para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia se deberán reunir los mismos requisitos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. En igualdad de circunstancias, se preferirá a los originarios o vecinos del Distrito Federal en la forma que determine la ley. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

En la designación de los magistrados, el jefe del Distrito Federal deberá escuchar la opinión previa del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el cual verificará que se cumpla con los requisitos a que se refiere el artículo 122, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las condiciones previstas en el párrafo anterior.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa.

Artículo 81. Los magistrados percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo, y estarán sujetos a lo dispuesto por el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 82. Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser ratificados, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la ley federal de la materia.

En la ratificación de magistrados intervendrán las mismas autoridades y se seguirán las mismas formalidades que para su designación.

Artículo 83. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en los términos que, conforme a las bases que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto, establezca la ley orgánica respectiva.

El Consejo se integrará por siete miembros, de los cuales, uno será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo; un magistrado, un juez de primera instancia y un juez de paz, electos mediante insaculación; dos consejeros designados por la Asamblea Legislativa y uno por el jefe de Gobierno. Los tres últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los consejeros deberán reunir los requisitos que para ser magistrado establece la ley.

Los consejeros durarán cinco años en su cargo, serán sustituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo. Los consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

El Consejo, actuando en pleno, opinará sobre la designación y ratificación de magistrados; resolverá sobre la adscripción y remoción de magistrados; designará, adscribirá y removerá a los jueces de primera instancia, a los jueces de paz y a los que con cualquier otra denominación se creen en el Distrito Federal; todo ello en los términos que la ley prevea en materia de carrera judicial.

El pleno y las Salas del Tribunal Superior de Justicia, así como los jueces y demás órganos judiciales, nombrarán y removerán a sus funcionarios y empleados conforme a lo que establezca la ley en materia de carrera judicial.

Artículo 84. Los magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia y los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal no podrán, en ningún caso, aceptar o desempeñar empleo, o encargo de la Federación, de los estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los funcionarios a que se refiere el párrafo anterior estarán impedidos, durante los dos años siguientes a la fecha de su retiro, para actuar como

patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos judiciales del Distrito Federal. Durante dicho plazo, los magistrados no podrán ocupar el cargo de jefe del Distrito Federal, secretario general, procurador General de Justicia o representante a la Asamblea del Distrito Federal, salvo que el cargo desempeñado en el órgano judicial respectivo, lo hubiera sido con el carácter de provisional.

Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.

La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores será sancionada con la pérdida del cargo dentro del órgano judicial de que se trate, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.

Artículo 85. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal elaborará el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales y lo remitirá para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

TÍTULO QUINTO DE LAS BASES PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y LA DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES ENTRE SUS ÓRGANOS

CAPÍTULO I

De la organización de la administración pública

Artículo 86. La administración pública del Distrito Federal se integrará con base en un servicio público de carrera, el cual se integrará con base en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia, de conformidad con la ley que al efecto expida la Asamblea Legislativa.

Artículo 87. La administración pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo del Distrito Federal.

La jefatura del Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.

Artículo 88. Las atribuciones de las unidades administrativas así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias, se determinarán en el reglamento interior que expedirá el jefe de Gobierno.

Artículo 89. Para ser secretario se requiere: ser originario o vecino del Distrito Federal con una residencia efectiva de dos años al día del nombramiento, estar en ejercicio de sus derechos políticos y civiles, y tener por lo menos treinta años cumplidos.

Artículo 90. Los reglamentos, decretos y acuerdos del jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán estar refrendados por el secretario que corresponda según la materia de que se trate.

Artículo 91. Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el jefe de Gobierno podrá constituir órganos administrativos desconcentrados, diferentes de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, que estarán jerárquicamente subordinados al propio jefe de Gobierno del Distrito Federal, o bien, a la dependencia que éste determine. Los titulares de estos órganos serán nombrados y removidos libremente por el propio jefe de Gobierno.

Artículo 92. La administración pública del Distrito Federal implementará un programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emitan el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal y la Asamblea Legislativa, de los reglamentos y demás actos administrativos de carácter general que expidan el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como de la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables, a efecto de que los habitantes se encuentren debidamente informados de las acciones y funciones del gobierno de la ciudad.

Artículo 93. La administración pública del Distrito Federal tendrá a su cargo los servicios públicos que la ley establezca, considerando la capacidad administrativa y financiera de la entidad.

La prestación de servicios públicos podrá concesionarse, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos y en los términos que establezcan las leyes, previa declaratoria que emita el jefe de Gobierno.

Artículo 94. El Distrito Federal manejará, con sujeción a las disposiciones legales aplicables, su hacienda pública, misma que se compondrá de las contribuciones que la Asamblea Legislativa establezca, mediante ley, así como de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y en general de cualquier otro ingreso que en derecho le corresponda.

El Distrito Federal participará en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para lo cual el jefe de Gobierno del Distrito Federal suscribirá con la Federación el convenio respectivo, en los términos de la legislación aplicable.

Artículo 95. La recaudación, comprobación, determinación y administración de las contribuciones y demás ingresos a que se refiere el artícu-

lo anterior, quedará a cargo de las autoridades fiscales del Distrito Federal en los términos que determine la ley.

Artículo 96. Los bienes inmuebles de dominio público de la Federación ubicados en el territorio del Distrito Federal, estarán única y exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales. Sin embargo, respecto a dichos inmuebles, se deberán acatar, en lo conducente a las disposiciones que en las materias de desarrollo urbano y protección civil del Distrito Federal contengan las leyes que expida la Asamblea Legislativa, los reglamentos correspondientes y las disposiciones administrativas que con base en ellas dicte la autoridad competente, salvo que éstos se destinen al uso común, a la prestación de un servicio público, o se relacionen con materias estratégicas o de seguridad nacional, o se presenten situaciones de emergencia derivadas de siniestros o desastres. Corresponde a la Federación la restauración y conservación de monumentos históricos, artísticos o arqueológicos y demás bienes de propiedad federal que se encuentren en el territorio del Distrito Federal. El jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá participar en dicha restauración y conservación, dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con la legislación aplicable y los convenios que se suscriban con las autoridades federales competentes, fundamentalmente de aquéllos que en el contexto urbano de la ciudad de México sean representativos de ella.

Artículo 97. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, integran la administración pública paraestatal.

Artículo 98. Los organismos descentralizados serán las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del jefe de Gobierno del Distrito Federal o por ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. La fusión, extinción o liquidación de organismos descentralizados se realizará conforme al procedimiento seguido para su creación.

Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos serán aquellos que se constituyan en los términos y con los requisitos que señale la ley orgánica que regule la administración pública del Distrito Federal.

Artículo 99. Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tendrán por objeto principal:

- I. La realización de actividades determinadas como prioritarias por las leyes aplicables;
- II. La generación de bienes y la prestación de servicios públicos o sociales prioritarios para el funcionamiento de la ciudad y la satisfacción de las necesidades colectivas, y

III. El auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas del jefe de Gobierno.

Artículo 100. La ley o decreto por el que se constituya un organismo descentralizado deberá precisar su objeto, fuente de recursos para integrar su patrimonio, integración de su órgano de gobierno, las bases para la incorporación de personal especializado y su permanente capacitación, así como de nuevas tecnologías para mayor eficacia de los servicios encomendados a la entidad.

Artículo 101. El jefe de Gobierno aprobará la participación del gobierno de la entidad en las empresas, sociedades y asociaciones civiles o mercantiles, ya sea para su creación, para aumentar su capital o patrimonio, y, en su caso, adquirir todo o parte de éstos. Dicha aprobación también será indispensable para constituir o aumentar fideicomisos públicos. Las autorizaciones a que se refiere este artículo serán otorgadas por conducto de la Secretaría que determine la ley orgánica, la cual será fideicomitente única de dichos fideicomisos.

Artículo 102. La ley determinará las relaciones entre el jefe de Gobierno y las entidades paraestatales, o entre éstas y las Secretarías para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema de planeación y los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación.

Artículo 103. Los titulares de las entidades que conforman la administración pública paraestatal, además de cumplir los requisitos establecidos en las leyes, deberán haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiere conocimientos y experiencia en la materia o materias a cargo de la entidad a dirigir, o contar con conocimientos de alto nivel y experiencia en materia administrativa.

CAPÍTULO II

De las Delegaciones

Artículo 104. Para la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales; una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos, sustentada en la rápida toma de decisiones; el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; y una adecuada distribución del gasto público, la administración pública del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegaciones del Distrito Federal.

Artículo 105. A cargo de cada Delegación habrá un delegado. Para ser delegado se requiere:

- I. Ser ciudadano del Distrito Federal en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. Tener por lo menos veinticinco años cumplidos al momento de tomar posesión, y
- III. Ser originario del Distrito Federal o vecino de él, con residencia efectiva no menor de dos años al día del nombramiento.

Artículo 106. Derogado.

Artículo 107. Derogado.

Artículo 108. El número de delegaciones y sus límites respectivos se establecerán en la Ley Orgánica de la administración pública del Distrito Federal.

Artículo 109. Con el objeto de formular los estudios para establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal se constituirá un comité de trabajo integrado por servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal y por una comisión de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, electos por su pleno, en el número que determine la ley.

El comité realizará los trabajos necesarios, con los apoyos técnicos que requiera, con cargo a la administración pública del Distrito Federal.

Artículo 110. El comité a que se refiere el artículo anterior y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para la determinación de la variación territorial, deberán incluir, entre otros, los siguientes elementos:

- I. Población;
- II. Configuración geográfica;
- III. Identidad cultural de los habitantes;
- IV. Factores históricos;
- V. Condiciones socioeconómicas;
- VI. Infraestructura y equipamiento urbano;
- VII. Número y extensión de colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales de las delegaciones;
- VIII. Directrices de conformación o reclasificación de asentamientos humanos con categoría de colonias;
- IX. Previsión de los redimensionamientos estructurales y funcionales delegacionales, y
- X. Presupuesto de egresos y previsiones de ingresos de la entidad.

Artículo 111. En todo caso, la variación de la división territorial deberá perseguir:

- I. Un mejor equilibrio en el desarrollo de la ciudad;

- II. Un mejoramiento de la función de gobierno y presentación de servicios públicos;
- III. Mayor oportunidad y cobertura de los actos de autoridad;
- IV. Incremento de la eficacia gubernativa;
- V. Mayor participación social;
- VI. Otros resultados previsibles en beneficio de la población, y
- VII. Contribuir a la estabilidad financiera de la entidad.

Artículo 112. Las delegaciones contarán con asignaciones presupuestales para la realización de sus actividades, las que se determinarán en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal e informarán de su ejercicio al jefe de Gobierno del Distrito Federal para la rendición de la cuenta pública.

Artículo 113. Para el mejor desempeño de sus atribuciones, los delegados practicarán recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés.

Artículo 114. Los delegados, de conformidad con las normas que al efecto expida el jefe de Gobierno del Distrito Federal, darán audiencia pública por lo menos dos veces al mes a los habitantes de la Delegación, en la que éstos podrán proponer la adopción de ciertos actos o recibir información sobre determinadas actuaciones, siempre que sean de la competencia de la administración pública del Distrito Federal.

La audiencia se realizará preferentemente en el lugar donde residan los habitantes interesados en ellas, en forma verbal, en un solo acto y con la asistencia de vecinos de la Delegación y el titular de la Delegación correspondiente; y, en su caso, servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal vinculados con los asuntos de la audiencia pública.

CAPÍTULO III

De las bases para la distribución de atribuciones entre órganos centrales y desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal

Artículo 115. Corresponde a los órganos de la administración pública del Distrito Federal, de acuerdo a la asignación que determine la ley, la atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación referidas a:

- I. La planeación del desarrollo del Distrito Federal, de acuerdo con las prevenciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y demás disposiciones aplicables;

- II. Formulación y conducción de las políticas generales que de conformidad con la ley se les asignen en sus respectivos ramos de la administración pública;
- III. Regulación interna sobre organización, funciones y procedimientos de la administración pública;
- IV. La administración de la hacienda pública del Distrito Federal, con sujeción a las disposiciones aplicables;
- V. Adquisición, administración y enajenación de bienes del patrimonio de la ciudad y fijación de lineamientos para su adquisición, uso y destino; tratándose del patrimonio inmobiliario, las delegaciones podrán intervenir en la adquisición y enajenación de aquellos inmuebles que sean destinados para el cumplimiento de sus funciones;
- VI. Prestación o concesión de servicios públicos de cobertura general en la ciudad, así como de aquéllos de las características a que se refiere la siguiente fracción;
- VII. Prestación de servicios públicos y planeación y ejecución de obras de impacto intradelegacional, de alta especialidad técnica, de acuerdo con las clasificaciones que se hagan en las disposiciones aplicables;
- VIII. Imposición de sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos aplicables, en atención a la distribución de competencias establecidas por dichos ordenamientos;
- IX. Dirección y coordinación de las unidades administrativas que tengan adscritas a sus respectivos ramos, de las entidades paraestatales que le sean sectorizadas, de la Delegación y demás órganos desconcentrados, conforme a las disposiciones aplicables;
- X. Determinación de los sistemas de participación de las delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general, como suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas, recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros y seguridad pública;
- XI. En general, las funciones de administración, planeación y ejecución de obras, prestación de servicios públicos y al público en general, actos de gobierno que incidan, se realicen o se relacionen con el conjunto de la ciudad o tengan impacto multidelegacional, y
- XII. Las demás que en razón de jerarquía, magnitud y especialización le sean propias y determine la ley.

Artículo 116. Las atribuciones a que se refiere el artículo anterior, así como aquellas de carácter técnico-operativo podrán encomendarse a órganos desconcentrados distintos de las delegaciones, a efecto de lograr una

administración eficiente, ágil y oportuna, basada en principios de simplificación, transparencia y racionalidad, en los términos del reglamento interior a que se refiere el artículo 88 de este Estatuto.

Artículo 117. Las delegaciones del Distrito Federal tendrán facultades en sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, económicas, deportivas y demás que señale la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal así como aquellas que mediante acuerdo del jefe de Gobierno se les deleguen, para el cumplimiento de sus funciones. La asignación de atribuciones atenderá a las siguientes bases:

- I. Dirección de las actividades de la administración pública en la Delegación;
- II. Prestación de servicios públicos y realización de obras, considerando las particularidades de la Delegación y la atención a los lineamientos de integración de la ciudad;
- III. Participación en los sistemas de coordinación de prestación de servicios o realización de obras con otras delegaciones, cuando los mismos rebasen la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con las normas dictadas por el jefe de Gobierno del Distrito Federal para esos efectos;
- IV. Emitir opinión, en los términos que determinen las leyes, en las concesiones de servicios públicos que tengan efecto en la Delegación;
- V. Otorgamiento y revocación de licencias, permisos y autorizaciones, de acuerdo con lo establecido en las leyes y reglamentos;
- VI. Imposición de sanciones administrativas por las infracciones a las leyes y reglamentos, de conformidad con la distribución de atribuciones;
- VII. Formulación de los anteproyectos de programas operativos y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a estimaciones de ingresos que establezca el jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- VIII. Las relativas a la protección civil, en los términos de las leyes, y
- IX. Realización, en términos generales, de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o al público y obras, de ejercicio o incidencia intradelegacional.

Artículo 118. Para el desarrollo y bienestar social en la ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:

- I. Seguridad pública;
- II. Planeación del desarrollo;
- III. Reservas territoriales, uso de suelo y vivienda;

- IV. Preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico;
- V. Infraestructura y servicios de salud;
- VI. Infraestructura y servicio social educativo;
- VII. Transporte público, y
- VIII. Agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

Tratándose de las materias a que se refiere este artículo, las leyes de la Asamblea Legislativa establecerán los sistemas de dirección, coordinación, y en caso de desconcentración o descentralización, que permitan aproximar la actuación de la administración pública a los habitantes de la ciudad.

Artículo 119. Los programas de desarrollo urbano serán formulados por el jefe de Gobierno del Distrito Federal y sometidos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de acuerdo con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley de la materia.

TÍTULO SEXTO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

CAPÍTULO I Disposiciones generales

Artículo 120. La renovación de las autoridades legislativa y ejecutiva de carácter local, así como de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Son principios rectores de la función electoral en el Distrito Federal los de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza e independencia. La emisión del sufragio será universal, libre, secreta y directa.

CAPÍTULO II De los partidos políticos

Artículo 121. En las elecciones locales del Distrito Federal sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional. De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos recibirán, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y contarán durante los procesos electorales con apoyo para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal. La ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales,

debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Artículo 122. La ley electoral propiciará condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social. Así mismo, fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones, así como los montos máximos de las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; establecerá, así mismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en la materia.

CAPÍTULO III

Del Instituto Electoral del Distrito Federal

Artículo 123. La organización de las elecciones locales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Electoral del Distrito Federal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan la Asamblea Legislativa, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.

Artículo 124. El Instituto Electoral del Distrito Federal será autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y seis consejeros de la Asamblea Legislativa y los representantes de los partidos políticos; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público.

Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

Artículo 125. El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General, serán elegidos sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán tres consejeros electorales suplentes generales. La ley deter-

minará la duración en el cargo, así como las reglas y el procedimiento correspondientes. El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años.

Artículo 126. La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General y los consejeros electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades en la ley de la materia.

Artículo 127. El Instituto Electoral del Distrito Federal tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados, jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

CAPÍTULO IV

Del Tribunal Electoral del Distrito Federal

Artículo 128. El Tribunal Electoral del Distrito Federal será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia.

Artículo 129. Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de este Estatuto y según lo disponga la ley, acerca de:

- I. Las impugnaciones en las elecciones locales de diputados, jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales;
- II. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado, en los términos que señalen este Estatuto y las leyes;
- III. Las impugnaciones en los procesos de plebiscito;
- IV. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores;
- V. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral del Distrito Federal y sus servidores;

- VI. La determinación e imposición de sanciones en la materia, y
- VII. Las demás que señale la ley.

Artículo 130. La organización del Tribunal Electoral, su competencia, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen este Estatuto y las leyes.

Artículo 131. La ley establecerá las normas para la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral del Distrito Federal, cuyos servidores en materia de responsabilidades estarán sujetos al régimen establecido en la ley de la materia.

Artículo 132. Los magistrados electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente.

Artículo 133. Los requisitos para ser magistrado electoral no podrán ser menores a los que se exigen para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y se requerirá además haberse distinguido en la materia jurídica, preferentemente en la del derecho electoral. Los magistrados durarán en su encargo ocho años improrrogables. Las renunciaciones y licencias de los magistrados electorales serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por el pleno.

CAPÍTULO V

De los medios de impugnación en materia electoral local y de los delitos electorales

Artículo 134. La ley electoral establecerá un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Así mismo, fijará los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

Artículo 135. La Asamblea Legislativa tipificará los delitos y establecerá las sanciones en materia electoral, en la legislación penal que expida.

Se creará una fiscalía especial para la atención de los delitos electorales.

Artículo 136. La ley electoral establecerá las faltas en la materia y las sanciones correspondientes.

TÍTULO SÉPTIMO DEL RÉGIMEN PATRIMONIAL DEL DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 137. El patrimonio del Distrito Federal se compone de los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado. La ley regulará el régimen patrimonial del Distrito Federal, sus disposiciones serán de orden e interés públicos y de observancia obligatoria.

Artículo 138. Excepto aquéllos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, los bienes de dominio público del Distrito Federal son los siguientes:

- I. Los de uso común;
- II. Los bienes muebles e inmuebles que de hecho se utilicen para la prestación de servicios públicos o actividades equiparables a ello, o los que utilicen las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal para el desarrollo de sus actividades;
- III. Los inmuebles expropiados a favor del Distrito Federal, una vez que sean destinados a un servicio público o a algunas de las actividades que se equiparen a los servicios públicos o que de hecho se utilicen para esos fines;
- IV. Las tierras y aguas a excepción de las comprendidas en el artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Los monumentos históricos o artísticos, propiedad del Distrito Federal;
- VI. Los canales, zanjas y acueductos, propiedad o construidos por el Distrito Federal, así como los cauces de los ríos que hubiesen dejado de serlo, siempre y cuando no sean de jurisdicción federal, debiendo observarse al respecto las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales;
- VII. Los inmuebles ubicados en el territorio del Distrito Federal y que la Federación transmita a éste, con la finalidad de satisfacer las necesidades de crecimiento, vivienda y desarrollo urbano;
- VIII. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- IX. Los muebles propiedad del Distrito Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de sus bienes, los especímenes tipo de la

- flora y la fauna, las colecciones científicas y filatélicas, los archivos y fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas megnetofónicas y cualquier otra que tenga imágenes y sonidos, y
- X. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Distrito Federal.

Los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles, inembargables y no estarán sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio, mientras no cambien su situación jurídica a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.

Artículo 139. Excepto aquéllos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes de dominio privado del Distrito Federal los siguientes:

- I. Los no comprendidos en el artículo 138 y cuyo uso y utilidad no tengan interés público;
- II. Los que hayan formado parte de entidades del Distrito Federal;
- III. Las tierras ubicadas dentro del Distrito Federal que sean susceptibles de ser enajenadas a particulares;
- IV. Los bienes muebles que se encuentran dentro del Distrito Federal, considerados como mostrencos, conforme al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal;
- V. Los bienes muebles propiedad del Distrito Federal al servicio del mismo;
- VI. Los bienes que por cualquier título adquiriera el Distrito Federal y que no estén destinados a un servicio público, y
- VII. Los bienes inmuebles que el Distrito Federal adquiriera por vía de derecho público y que tenga por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

Los bienes de dominio privado son inembargables e imprescriptibles.

Artículo 140. La explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal serán regulados por los ordenamientos que expida la Asamblea Legislativa.

Artículo 141. Los bienes inmuebles de dominio público podrán ser enajenados previo decreto de desincorporación que expida el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 142. La transmisión de los bienes inmuebles del dominio privado será a título gratuito u oneroso, en los términos que establezca la ley que expida la Asamblea Legislativa.

Artículo 143. Los tribunales del Distrito Federal, de acuerdo con su competencia, conocerán de los juicios civiles, penales y administrativos que se relacionen con bienes del dominio público o privado del Distrito Federal.

Artículo 144. El jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercerá los actos de adquisición, posesión, enajenación, desincorporación, aprovechamiento, administración, utilización, conservación, mantenimiento, control, inspección y vigilancia de los bienes propiedad del Distrito Federal en los términos que señale la ley.

La Asamblea Legislativa será informada sobre las enajenaciones de inmuebles que se hubieren realizado en el periodo respectivo.

Artículo 145. La ley establecerá un sistema de información inmobiliaria, el cual estará constituido por el registro, catálogo e inventario de los inmuebles propiedad del Distrito Federal.

TRANSITORIOS

Primero. Las reformas, adiciones y derogaciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, salvo el caso de que en alguno de los artículos siguientes se disponga lo contrario.

Segundo. Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en lo conducente, hasta en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo previsto en el presente Estatuto.

Tercero. La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, señalada en la fracción X del artículo 42 del presente Estatuto, así como el inciso f) de la fracción V del apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entrarán en vigor el 1o. de enero de 1998.

Cuarto. De conformidad con el capítulo II, título quinto del presente Estatuto, durante el periodo 1997-2000, los órganos político-administrativos a que se refiere el artículo décimo transitorio del Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, serán órganos desconcentrados en la administración pública del Distrito Federal y seguirán denominándose delegaciones del Distrito Federal.

Quinto. Lo dispuesto en la fracción segunda de la base tercera, del apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Uni-

dos Mexicanos, que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entrará en vigor el 1o. de enero del año 2000.

Sexto. La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia civil y penal para el Distrito Federal, señalada en la fracción XII del artículo 42 del presente Estatuto, así como el inciso h) de la fracción V, base primera, apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entrará en vigor a partir del 1o. de enero de 1999.

Séptimo. El jefe de Gobierno del Distrito Federal, para el ejercicio de la facultad que le otorga la fracción XII del artículo 67 de este Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, aplicará las disposiciones de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 19 de mayo de 1971 y del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 14 de agosto de 1931, exclusivamente para los asuntos del fuero común del Distrito Federal que a la fecha de este Decreto corresponden al titular del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, hasta en tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expida las disposiciones legales correspondientes.

Octavo. Las entidades paraestatales de la administración pública federal que correspondan al ámbito orgánico del actual Departamento del Distrito Federal, serán transferidas a la administración pública del Distrito Federal. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los órganos de gobierno de dichas entidades, en coordinación con la administración pública del Distrito Federal, realizarán los actos conducentes que conforme a la naturaleza de cada entidad deban efectuarse para tal fin de acuerdo con las leyes aplicables.

Noveno. Acorde con lo dispuesto en el título séptimo del presente Estatuto, que se refiere al régimen patrimonial del Distrito Federal, continuarán bajo jurisdicción federal los inmuebles sitios en el Distrito Federal, que estén destinados al servicio que prestan los Poderes Federales, así como cualquier otro bien efecto a dichos poderes.

Décimo. El patrimonio del Departamento del Distrito Federal pasará a formar parte de la administración pública del Distrito Federal, de conformidad con los registros, inventarios y archivos respectivos.

Los inmuebles que sean de propiedad federal y que estén destinados o que por cualquier título autorizado por la Ley General de Bienes Nacionales sean utilizados o estén al servicio del Departamento del Distrito Federal, serán usados por la administración pública del Distrito Federal, hasta en tanto la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tomando

en cuenta a dicha administración, no determine lo contrario de conformidad con la mencionada Ley General de Bienes Nacionales.

Decimoprimer. Los consejeros electorales y el consejero presidente del Instituto del Distrito Federal así como los magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal, por esta primera ocasión requerirán para su elección del voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Decimosegundo. Una vez expedida la ley correspondiente y constituidos los órganos a que se refiere el título sexto de este Estatuto, en los términos de la ley de la materia, el jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá convocar a plebiscito.

Decimotercero. Los órganos de representación vecinal en el Distrito Federal con las funciones de carácter vinculatorio que determine la ley, se integrarán por elección conforme lo establezca la Ley de Participación Ciudadana.

Decimocuarto. La elección indirecta de los titulares de las delegaciones Políticas en el Distrito Federal, prevista en el artículo décimo transitorio del Decreto de Adiciones y Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, se realizará conforme a las siguientes bases:

- I. El jefe de Gobierno enviará, a más tardar el 15 de diciembre de 1997, a la Asamblea Legislativa, propuestas individuales para cada uno de los titulares de las delegaciones políticas que deban nombrarse en el Distrito Federal;
- II. Para los efectos de la fracción anterior, el jefe de Gobierno del Distrito Federal formulará las propuestas individuales para cada cargo. Las propuestas serán aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa. En caso de que la Asamblea Legislativa no aprobase alguna o algunas de ellas, se enviarán segundas propuestas para los cargos que reste por designar; de no ser aprobadas alguna o algunas de las segundas propuestas, se presentará una tercera propuesta por cada cargo que falte por designar, y si ésta también fuese rechazada, se presentará una terna con nuevos candidatos y si ninguno de ellos obtuviera la mayoría calificada mencionada, quedará designado el que de ésta haya obtenido el mayor número de votos.

Las vacantes que por cualquier causa se presentaran serán cubiertas conforme al procedimiento anterior.

TRANSITORIOS (3 DE JUNIO DE 1995)

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. Los consejeros ciudadanos electos en el año de 1995 desempeñarán sus funciones desde la instalación de los Consejos de Ciudadanos en el mes de diciembre de dicho año hasta el día anterior al que tomen posesión los que sean electos en 1997, de conformidad con lo que disponga la ley.

Tercero. Publíquese en la *Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal*.

TRANSITORIOS (12 DE DICIEMBRE DE 1995)

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. A los miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, les serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo primero del mismo, salvo la duración en el cargo, la cual se sujetará a lo previsto en el artículo séptimo transitorio del Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994.

TRANSITORIOS (22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

Artículos transitorios del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Tercero. El seis de julio de 1997 se elegirán, para el Distrito Federal, exclusivamente el jefe de Gobierno y los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Se derogan todos los artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal referidos a la elección de los consejeros ciudadanos.

Las normas que regulan las funciones sustantivas de los actuales consejeros ciudadanos establecidas en los ordenamientos vigentes, seguirán aplicándose hasta la terminación del periodo para el que fueron electos.

Con base en el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa expedirá las disposiciones relativas a la participación ciudadana en el Distrito Federal.

TRANSITORIO (4 DE DICIEMBRE DE 1997)

Único. Las derogaciones y reformas a la Ley Orgánica de la Administración pública Federal entrarán en vigor el 5 de diciembre de 1997.

ANEXO II

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios

DOF, 16 de julio de 1992¹

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: que el Honorable Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente *decreto*: el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1o. El Estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y de los organismos descentralizados subsidiarios en los términos que esta ley establece, y de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y sus reglamentos.

Artículo 2o. Petróleos Mexicanos, creado por decreto del 7 de junio de 1938, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal, que tiene por objeto, conforme a lo dispuesto en esta ley, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la

¹ Decreto de reformas publicado en el DOF, 21 de diciembre de 1993.

industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Artículo 3o. Se crean los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismos que tendrán los siguientes objetos:

- I. Pemex-Exploración y Producción: exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización;
- II. Pemex-Refinación: procesos industriales de la refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados;
- III. Pemex-Gas y Petroquímica Básica: procesamiento de gas natural, líquidos del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, y
- IV. Pemex-Petroquímica: procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

Las actividades estratégicas que esta ley encarga a Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación y Pemex-Gas y Petroquímica Básica, sólo podrán realizarse por estos organismos.

Petróleos Mexicanos y los organismos descritos estarán facultados para realizar las operaciones relacionadas directa o indirectamente con su objeto. Dichos organismos tendrán el carácter de subsidiarios con respecto a Petróleos Mexicanos, en los términos de esta ley.

Artículo 4o. Petróleos Mexicanos y sus organismos descentralizados, de acuerdo con sus respectivos objetos, podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios y contratos y suscribir títulos de crédito; manteniendo en exclusiva la propiedad y el control del Estado mexicano sobre los hidrocarburos, con sujeción a las disposiciones legales aplicables.

CAPÍTULO II

Organización y funcionamiento

Artículo 5o. El patrimonio de Petróleos Mexicanos y el de cada uno de los organismos subsidiarios estará constituido por los bienes, derechos y obliga-

ciones que hayan adquirido o que se les asignen o adjudiquen; los que adquieran por cualquier título jurídico; las ministraciones presupuestales y donaciones que se les otorguen; los rendimientos que obtengan por virtud de sus operaciones y los ingresos que reciban por cualquier otro concepto.

Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios podrán responder solidaria o mancomunadamente por el pago de las obligaciones nacionales e internacionales que contraigan.

Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios administrarán su patrimonio conforme a las disposiciones legales aplicables y a los presupuestos y programas que formulen anualmente y que apruebe el órgano de gobierno de Petróleos Mexicanos. La consolidación contable y financiera de todos los organismos será hecha anualmente por Petróleos Mexicanos.

Artículo 6o. Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por un consejo de administración, que será el órgano superior de gobierno de la industria petrolera, sin perjuicio de la autonomía de gestión de los organismos. El director general será nombrado por el Ejecutivo federal.

Artículo 7o. El consejo de administración de Petróleos Mexicanos se compondrá de once miembros propietarios, a saber:

Seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo federal y cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que deberán ser miembros activos de dicho sindicato y trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos.

El presidente del consejo será el titular de la coordinadora del sector al que esté adscrito Petróleos Mexicanos y tendrá voto de calidad.

Por cada uno de los consejeros que se designe se nombrará un suplente. Los suplentes de los consejeros que representan al Estado serán designados por los respectivos titulares y los de los consejeros sindicales serán designados por el sindicato, debiendo reunir los mismos requisitos exigidos para los propietarios.

Artículo 8o. Cada uno de los organismos subsidiarios será dirigido y administrado por un consejo de administración y por un director general nombrado por el Ejecutivo federal.

Artículo 9o. El consejo de administración de cada uno de los organismos subsidiarios, se compondrá de ocho miembros y sus respectivos suplentes. Los titulares serán: cuatro representantes del gobierno federal, designados por el Ejecutivo federal; los tres directores generales de los otros organismos públicos descentralizados subsidiarios, y el director general de Petróleos Mexicanos, quien lo presidirá.

Los suplentes de los consejeros que representan al gobierno federal serán designados por los respectivos titulares y los organismos subsidiarios serán designados por los directores correspondientes.

Artículo 10. El consejo de administración de Petróleos Mexicanos y los de los organismos subsidiarios, tendrán las atribuciones que les confie-

ren las disposiciones legales aplicables y esta ley, conforme a sus respectivos objetos. Quedan reservadas al órgano de gobierno de Petróleos Mexicanos las facultades que requiera la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera incluyendo, en forma enunciativa mas no limitativa: aprobar, conforme a la política energética nacional, la planeación y presupuestación de la industria petrolera estatal en su conjunto y evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la misma. Asimismo, se reserva al propio órgano de gobierno el establecimiento de las políticas y lineamientos necesarios para lograr un sano equilibrio económico y financiero entre los organismos, así como para permitir el adecuado manejo y administración de los bienes que el gobierno federal destina a la industria petrolera.

Las actividades no reservadas en forma exclusiva a la Nación podrán llevarse a cabo por medio de empresas subsidiarias o filiales, cuya constitución o establecimiento deberá ser sometida por los consejos de administración de los organismos subsidiarios al de Petróleos Mexicanos, al igual que su liquidación, enajenación o fusión. Asimismo, se someterá a aprobación del propio consejo la enajenación de las instalaciones industriales.

Artículo 11. Serán facultades y obligaciones de los directores generales las siguientes:

- I. Administrar y representar legalmente a los organismos;
- II. Cumplir los fines del organismo de manera eficaz, articulada y congruente con Petróleos Mexicanos y los otros organismos, conforme a la planeación estratégica de la industria petrolera estatal;
- III. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, los presupuestos de los organismos, establecer las políticas institucionales y los procedimientos generales, presentándolos para su aprobación al consejo de administración;
- IV. Remitir, por los conductos debidos, la información presupuestal y financiera que corresponda al organismo, para su integración a la cuenta anual de la hacienda pública federal. Los directores generales de los organismos subsidiarios deberán hacerlo a través de Petróleos Mexicanos;
- V. Someter a la aprobación del consejo de administración que corresponda, los proyectos de organización, y los de creación, liquidación, enajenación o fusión de empresas subsidiarias o filiales; así como la enajenación de instalaciones industriales;
- VI. Establecer sistemas de control y mecanismos de evaluación, vigilar la implantación y cumplimiento de medidas correctivas e informar trimestralmente los resultados a su órgano de gobierno;

- VII. Asignar responsabilidades, delegar atribuciones y proponer al consejo de administración que corresponda el nombramiento y remoción de los funcionarios de los dos niveles inferiores al propio;
- VIII. Ejercer las facultades que en materia laboral determinan la Ley Federal del Trabajo y el contrato colectivo de trabajo que regule las relaciones laborales de la industria petrolera estatal, y opinar sobre los asuntos de su competencia en la contratación colectiva;
- IX. Cuidar de la observancia de las disposiciones relativas a normalización y seguridad industrial;
 - X. Proponer medidas para asegurar la calidad de los productos, así como el desarrollo tecnológico correspondiente;
 - XI. Cuidar de la observancia de las disposiciones relativas al equilibrio ecológico y preservación del medio ambiente que garanticen el uso adecuado de los recursos petroleros, y
- XII. Las otras que determinen las leyes y demás disposiciones aplicables.

Artículo 12. En su carácter de representantes legales, los directores generales tendrán todas las facultades que les corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, para actos de administración y de dominio, así como las que requieran cláusula especial conforme a la ley, en los términos de los primeros tres párrafos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal aplicable en materia federal; para formular querrelas en los casos de delitos que sólo se pueden perseguir a petición de la parte afectada y para otorgar el perdón extintivo de la acción penal; ejercitar y desistirse de acciones judiciales, inclusive en el juicio de amparo, así como comprometerse en árbitros y transigir. Los directores generales podrán otorgar y revocar poderes generales o especiales, pero cuando sean en favor de personas ajenas a los organismos, deberán recabar previamente el acuerdo de su consejo de administración.

En su carácter de representantes legales, los directores de Petróleos Mexicanos y los funcionarios inmediatos inferiores a los titulares de los organismos, tendrán también las facultades de mandatarios generales en los términos antes apuntados, exclusivamente para los asuntos relacionados con las funciones de su competencia y para aquellos que les asigne o delegue expresamente el director general correspondiente.

Cuando las operaciones tengan por objeto bienes inmuebles del dominio público de la Federación, se someterá al Ejecutivo federal el decreto de desincorporación correspondiente.

Artículo 13. Quedan además reservadas al director general de Petróleos Mexicanos las siguientes facultades:

- I. Elaborar, con la participación de los organismos subsidiarios, la planeación y presupuestación estratégica de la industria petrolera en su conjunto y someterla a la aprobación de su consejo de administración;
- II. Formular los programas financieros de la industria; definir las bases de los sistemas de supervisión, coordinación, control y desempeño de los organismos para optimizar su operación conjunta, y administrar los servicios comunes a los mismos;
- III. En los términos del apartado "A" del artículo 123 constitucional y de la Ley Federal del Trabajo, convenir con el sindicato el contrato colectivo de trabajo y expedir el reglamento de trabajo del personal de confianza, que regirán las relaciones laborales de Petróleos Mexicanos y de los organismos;
- IV. Resolver conflictos que se susciten entre los organismos sobre sus ámbitos de actividad; y conocer de asuntos trascendentes para la industria, y
- V. Las demás que le confieran las leyes y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 14. Los actos jurídicos que celebren Petróleos Mexicanos o cualquiera de sus organismos subsidiarios se regirán por las leyes federales aplicables y las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la Federación, salvo acuerdo arbitral, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales.

Tratándose de actos jurídicos de carácter internacional, Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios podrán convenir la aplicación de derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto.

Artículo 15. El órgano de vigilancia de cada uno de los organismos descentralizados estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quienes desarrollarán sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables. Petróleos Mexicanos establecerá un órgano de control de la industria petrolera estatal que coordinará las actividades de los órganos internos de control de los organismos subsidiarios, y que podrá realizar la fiscalización directa de los mismos, conforme a las disposiciones legales procedentes.

TRANSITORIOS

Primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. Se abroga la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos de 23 de enero de 1971 publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1971.

Tercero. En tanto el Ejecutivo federal expide el reglamento de esta ley, se aplicará el vigente en lo que no se oponga a la misma.

Cuarto. El domicilio legal de los organismos creados por esta ley será el Distrito Federal, hasta en tanto en disposiciones reglamentarias se establezca, en su caso, otro diverso.

Quinto. Al entrar en vigor la presente ley, el consejo de administración de Petróleos Mexicanos proveerá lo necesario para llevar a cabo la normalización de los actos jurídicos que procedan, a efecto de determinar los derechos y obligaciones que regularán las relaciones operativas entre Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios creados por esta ley, en materia financiera, crediticia, fiscal, presupuestal, contable, de aplicación de excedentes, y demás que resulten pertinentes, en los términos de las leyes aplicables.

Sexto. Los bienes inmuebles, el personal, los recursos presupuestales, financieros y materiales, incluidos mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y en general el equipo e instalaciones cuya administración y manejo tiene encargados Petróleos Mexicanos, previo acuerdo de su consejo de administración, se transferirán a dichas entidades subsidiarias para constituir su patrimonio y cumplir con su objeto en los términos de esta ley. Dicha transferencia se llevará a cabo conforme a las disposiciones legales aplicables, en un lapso no mayor de un año a partir de la vigencia de esta ley. Las transferencias de bienes inmuebles no implicarán cambio de destino.

Séptimo. Al asumir la realización de los objetos que esta ley les asigna, los organismos descentralizados que se creen se subrogarán en los derechos y obligaciones de Petróleos Mexicanos que les correspondan; por consiguiente, competarán a los propios organismos las pretensiones, acciones, excepciones, defensas y recursos legales de cualquier naturaleza, deducidos en los juicios o procedimientos en los cuales Petróleos Mexicanos tenga interés jurídico en la fecha de la transferencia de los asuntos.

Octavo. Lo establecido en esta ley no afectará, en forma alguna, las obligaciones de pago nacionales e internacionales contraídas por Petróleos Mexicanos con anterioridad a la vigencia de este ordenamiento. Por consiguiente, los organismos subsidiarios que esta ley establece, serán solidariamente responsables de dichas obligaciones.

Noveno. La adscripción de los trabajadores a los organismos se hará en los términos previstos por el contrato colectivo de trabajo vigente, con la intervención que al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana le confieren la Ley Federal del Trabajo y dicho contrato colectivo, y con pleno respeto de los derechos de los trabajadores.

Décimo. Los laudos de carácter laboral se ejecutarán en los términos que determine la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como las juntas especiales del referido tribunal.

Decimoprimer. Las menciones que leyes o reglamentos vigentes hacen de Petróleos Mexicanos, se entenderán referidas al propio Petróleos Mexicanos o a los organismos subsidiarios, según corresponda, atendiendo al objeto de cada uno en los términos de esta ley.

México, D. F., 13 de julio de 1992. Diputado, Gustavo Carvajal Moreno, presidente. Senador, Manuel Aguilera Gómez, presidente. Diputado, Julieta Mendivil Blanco, secretario. Senador, Óscar Ramírez Milares, secretario (*Rúbricas*).

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los quince días del mes de julio de mil novecientos noventa y dos. Carlos Salinas de Gortari (*Rúbrica*). El secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios (*Rúbrica*).

TRANSITORIOS (22 DE DICIEMBRE 1993)

Primero. El presente decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 1994.

Segundo. La reforma al inciso *b*) de la fracción I del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación, entrará en vigor el 1o. de enero de 1996.

Tercero. La reforma al artículo 10 de la Ley de Expropiación, se aplicará a las expropiaciones que se realicen a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Cuarto. La ampliación del plazo de protección de los derechos de propiedad intelectual a que se refiere la fracción I del artículo 23 de la Ley Federal de Derechos de Autor que se reforma, será aplicable a aquellos derechos que no hayan ingresado al régimen de dominio público a la fecha en que el presente decreto entre en vigor.

ANEXO III

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

DOF, 22 de diciembre de 1975¹

Presidencia de la República

Luis Echeverría Álvarez, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: que el Honorable Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente *decreto*: el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1o. Corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, en los términos del artículo 27 constitucional. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará a través de la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos materiales que se requieran para dichos fines.

Artículo 2o. Todos los actos relacionados con el servicio público de energía eléctrica son del orden público.

Artículo 3o. No se considera servicio público:

- I. La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;
- II. La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad;

¹ Decretos de reformas publicados en el DOF de 27 de diciembre de 1983; 31 de diciembre de 1986; 23 de diciembre de 1992 y 22 de diciembre de 1993.

- III. La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;
- IV. La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios, y
- V. La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

Artículo 4o. Para los efectos de esta ley, la prestación del servicio público de energía eléctrica comprende:

- I. La planeación del sistema eléctrico nacional;
- II. La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y
- III. La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

Artículo 5o. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal dictará, conforme a la política nacional de energéticos, las disposiciones relativas al servicio público de energía eléctrica, que deberán ser cumplidas y observadas por la Comisión Federal de Electricidad y por todas las personas físicas o morales que concurren al proceso productivo.

Artículo 6o. Para los efectos del artículo anterior la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal autorizará, en su caso, los programas que someta a su consideración la Comisión Federal de Electricidad, en relación con los actos previstos en el artículo 4o. Todos los aspectos técnicos relacionados con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica serán responsabilidad exclusiva de la Comisión Federal de Electricidad.

CAPÍTULO II

Del organismo encargado de la prestación del servicio público de energía eléctrica

Artículo 7o. La prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estará a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, la cual asumirá la responsabilidad de realizar todas las actividades a que se refiere el artículo 4o.

Artículo 8o. La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Artículo 9o. La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto:

- I. Prestar el servicio público de energía eléctrica en los términos del artículo 4o. y conforme a lo dispuesto en el artículo 5o.;
- II. Proponer a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal los programas a que se refiere el artículo 6o.;
- III. Exportar energía eléctrica y, en forma exclusiva, importarla para la prestación del servicio público;
- IV. Formular y promover al Ejecutivo federal los programas de operación, inversión y financiamiento que a corto, mediano o largo plazo, requiera la prestación del servicio público de energía eléctrica;
- V. Promover la investigación científica y tecnológica nacional en materia de electricidad;
- VI. Promover el desarrollo y la fabricación nacional de equipos y materiales utilizables en el servicio público de energía eléctrica;
- VII. Celebrar convenios o contratos con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o con entidades públicas y privadas o personas físicas, para la realización de actos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica.
- VIII. Efectuar las operaciones, realizar los actos y celebrar los contratos que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto, y
- IX. Los demás que fijen esta ley y sus reglamentos.

Artículo 10. La Comisión Federal de Electricidad estará regida por una junta de gobierno, integrada por los secretarios de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Energía, Minas e Industria Paraestatal, quien la presidirá. También formarán parte de la junta de gobierno, el director general de Petróleos Mexicanos y tres representantes del sindicato titular del contrato colectivo de trabajo que rija las relaciones laborales en la Comisión Federal de Electricidad.

Los integrantes de la junta de gobierno nombrarán a sus respectivos suplentes. La junta de gobierno designará a un secretario de la misma.

La vigilancia del organismo estará encomendada a un consejo integrado por tres miembros, con sus correspondientes suplentes, que serán nombrados y removidos libremente por los titulares de las secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Energía, Minas e Industria Paraestatal, así como por un representante designado por la junta de gobierno.

El consejo de vigilancia será coordinado por el representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y tendrá las más amplias facultades para examinar la documentación relativa a la gestión de la entidad, así como llevar a cabo todos los demás actos que requieran el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones

que las disposiciones aplicables asignan a las dependencias de la administración pública federal en sus respectivas esferas de su competencia, en materias de control, vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales.

El coordinador del consejo de vigilancia tendrá derecho de asistir con voz a las reuniones de la junta de gobierno de Comisión Federal de Electricidad.

Artículo 11. La junta de gobierno sesionará válidamente y sus decisiones serán obligatorias, cuando se reúnan la mayoría de sus integrantes. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos. En caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad.

Artículo 12. La junta de gobierno deberá:

- I. Aprobar, en su caso, el proyecto del plan anual de arbitrios y del presupuesto anual de egresos;

A su elección, podrán aprobarse proyectos de planes de arbitrios y presupuestos de egresos trienales o quinquenales;
- II. Aprobar, en su caso, el estado patrimonial y financiero anual;
- III. Aprobar, en su caso, los programas que deberán someterse a la autorización de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, en los términos del artículo 6o.;
- IV. Aprobar, en su caso, el reglamento interior del organismo y los proyectos y eventuales modificaciones de la estructura funcional o de los sistemas organizativos de la Comisión Federal de Electricidad, que proponga el director general;
- V. Designar a propuesta del director general a los directores o gerentes de las distintas áreas de actividad;
- VI. Acordar las propuestas de ajuste a las tarifas, que deberán formularse de acuerdo con el estado patrimonial y financiero del organismo;
- VII. Aprobar, en su caso, la propuesta de reestructuración tarifaria;
- VIII. Aprobar, en su caso, el programa de adiestramiento, capacitación y desarrollo de recursos humanos que proponga el director general;
- IX. Conocer sobre las peticiones que formulen los trabajadores sindicalizados de la institución sobre revisión de contrato colectivo de trabajo, teniendo en cuenta la situación financiera de la Comisión Federal de Electricidad;
- X. Resolver sobre los asuntos que someta a su conocimiento cualquiera de sus miembros o el director general;
- XI. Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales que rigen a la Comisión Federal de Electricidad, y
- XII. Vigilar, supervisar y controlar que las aportaciones hechas por el Gobierno federal derivadas de sustituciones de adeudos del organismo, sean destinadas al fin que se establece en esta ley.

Artículo 13. El patrimonio de la Comisión Federal de Electricidad se integra con:

- I. Los derechos, bienes muebles e inmuebles de los que a la fecha es titular de los que se incorporen y de los que en el futuro adquiera por cualquier título;
- II. Los derechos sobre los recursos naturales que le sean asignados por el Ejecutivo federal, necesarios para el cumplimiento de su objeto;
- III. Los frutos que obtenga de sus bienes y resultado neto de la operación en su caso a cualquier otro concepto;
- IV. El rendimiento de los impuestos y derechos que específicamente se le asignen de acuerdo con las leyes respectivas;
- V. Los ingresos provenientes de la venta y prestación de servicios científicos y tecnológicos, de asesoramiento y otros;
- VI. Las aportaciones que en su caso otorgue el Gobierno federal, y
- VII. Las aportaciones de los gobiernos de las entidades federativas, ayuntamientos y beneficiados del servicio público de energía eléctrica para la realización de obras específicas, ampliación o modificación de las existentes, solicitadas por aquéllos.

El reglamento respectivo establecerá los casos y las condiciones en que los solicitantes del servicio deberán efectuar aportaciones, en forma independiente de los conceptos consignados en las tarifas para la venta de energía eléctrica y en las disposiciones relativas al suministro de la misma conforme a las bases generales siguientes:

- a) Cuando existan varias soluciones técnicamente factibles para suministrar un servicio, se considera la que represente la menor aportación para el usuario, aun en el caso de que la Comisión Federal de Electricidad por razones de conveniencia para el sistema eléctrico nacional, opte por construir otra alternativa;
- b) La Comisión Federal de Electricidad podrá construir líneas que excedan en capacidad los requerimientos del solicitante, pero éste únicamente estará obligado a cubrir la aportación que corresponda por la línea específica o la carga solicitada;
- c) Si en la misma zona se presentan en grupo solicitudes de servicio, la Comisión Federal de Electricidad estudiará la posibilidad de dar una solución en conjunto, procurando que parte de las líneas específicas se integren en una común. En ese caso la aportación de cada solicitante corresponderá a la suma de la parte proporcional de la línea común y el costo de la línea específica. La parte proporcional de la línea común se determinará en función de las cargas-longitud de cada solicitud, con respecto a la suma de las cargas-longitud de todas las solicitudes;

- d) Estarán exentas del pago de aportaciones, las ampliaciones de la infraestructura requerida para el suministro de servicios individuales, cuando la distancia entre el poste o registro de la red de baja tensión existente más próxima a las instalaciones del solicitante, sea inferior a doscientos metros;
- e) Una vez aceptado por el usuario el presupuesto respectivo, en los casos que requiera la formulación del mismo, se celebrará el convenio correspondiente, de acuerdo con el modelo que apruebe la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y en el que se precisarán el servicio que deba proporcionarse, el plazo para la ejecución de los trabajos necesarios, el monto de la aportación y la forma de pago de ésta;
- f) Las obras de electrificación para comunidades rurales que se realicen con la colaboración de los gobiernos de las entidades federativas, se sujetarán a los programas y presupuestos previamente aprobados y a las disposiciones que consignent los acuerdos de coordinación que se celebren;
- g) Las cuotas que correspondan a las aportaciones se aprobarán por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y podrán ser revisadas previa solicitud de la Comisión Federal de Electricidad, de los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos respectivos, y
- h) No habrá aportaciones a cargo del solicitante cuando éste convenga con la Comisión Federal de Electricidad que la construcción de la línea sea a cargo de él mismo, de acuerdo con las especificaciones y normas respectivas; o cuando dicha entidad se beneficie sustancialmente por las obras a cargo del solicitante. Podrá convenirse, cuando proceda el reembolso, la compensación con energía eléctrica.

Artículo 14. El presidente de la República designará al director general, quien representará al organismo con las siguientes obligaciones y facultades:

- I. Cumplir con los programas a que se refieren los artículos 4o., 5o. y 6o. de esta ley;
- II. Las de apoderado para actos de administración en los términos del segundo párrafo del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal;
- III. Las de apoderado general para pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales y aun con las especiales que de acuerdo con la ley requieran. Poder o cláusula especial en los términos del primer

- párrafo del artículo 2554 del citado Código Civil, excepto absolver posiciones. Estará facultado, además, para desistirse de amparos;
- IV. Las de apoderado para actos de dominio, en los términos que acuerde la junta de gobierno;
 - V. Las de apoderado para suscribir y otorgar títulos de crédito en los términos del artículo 9o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;
 - VI. Otorgar poderes generales o especiales, autorizar a los apoderados para que absuelvan posiciones y ejerciten su mandato ante las personas y autoridades, inclusive para realizar actos de administración en materia laboral, delegando sus facultades de representación legal para que en nombre del organismo comparezca a las audiencias de conciliación, de demanda y excepciones y demás diligencias en procedimientos y juicios laborales; así como para querellarse, otorgar perdón del ofendido, desistiese del juicio de amparo y revocar dichos poderes;
 - VII. Ejecutar las resoluciones de la junta de gobierno;
 - VIII. Someter a la junta de gobierno los proyectos, estudios, propuestas y programas a que se refieren las fracciones I, II, III, IV, VI, VII y VIII del artículo 12;
 - IX. Nombrar el personal de confianza del organismo no reservado a la junta de gobierno, expresamente;
 - X. Resolver los asuntos cuyo conocimiento no esté reservado a la junta de gobierno;
 - XI. Asistir a las reuniones de la junta de gobierno con voz, y
 - XII. Los demás que la junta de gobierno decida otorgarle.

Artículo 15. El reglamento interior del organismo establecerá las áreas funcionales o los sistemas de organización y las facultades y obligaciones de sus titulares.

CAPÍTULO III

De la participación y capacitación de los trabajadores

Artículo 16. Los trabajadores electricistas participarán en la organización y funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad, a fin de elevar la productividad, la conciencia social y profesional de los trabajadores y técnicos, así como para lograr el mejor uso de los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros del organismo.

Artículo 17. Para los efectos del artículo anterior, se crean comisiones consultivas mixtas de operación industrial que deberán funcionar de acuerdo con las siguientes reglas:

- I. Se integrarán en cada estructura funcional, sistema organizativo, con un representante de la Comisión Federal de Electricidad y otro de los trabajadores;
- II. Estudiarán preferentemente los problemas de adiestramiento y capacitación de los trabajadores, de productividad y de responsabilidad y seguridad en el trabajo, y
- III. Dispondrán de toda la información institucional y facilidades que requieran en su cometido.

Artículo 18. El funcionamiento de las comisiones mixtas de operación industrial, se regirá por el reglamento respectivo.

Artículo 19. La Comisión Federal de Electricidad promoverá el adiestramiento técnico y la capacitación profesional de sus trabajadores, a fin de mejorar sus conocimientos, la productividad, la responsabilidad y la seguridad en el trabajo.

CAPÍTULO IV

De las obras e instalaciones

Artículo 20. Las obras e instalaciones eléctricas necesarias para la prestación del servicio público de energía eléctrica, se sujetarán a las especificaciones que expida la Comisión Federal de Electricidad y que apruebe la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y a la inspección periódica de dicha dependencia.

Artículo 21. La Comisión Federal de Electricidad deberá mantener sus instalaciones en forma adecuada, para la prestación del servicio público de energía eléctrica en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad.

Artículo 22. Para la realización de las obras e instalaciones necesarias a la prestación del servicio público de energía eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad deberá:

- I. Hasta donde su desarrollo tecnológico lo permita, efectuar el diseño con su propio personal técnico;
- II. Tender a la normalización de equipos y accesorios, y
- III. Abastecer, preferentemente, con productos nacionales manufacturados por instituciones descentralizadas, empresas de participación estatal o empresas privadas.

Artículo 23. Para la adquisición o uso de bienes inmuebles que se destinen a la prestación del servicio público de energía eléctrica procederá, en

su caso, previa declaración de utilidad pública dictada de conformidad con las leyes respectivas, la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial o la limitación de los derechos de dominio. La constitución de servidumbre se ajustará a las disposiciones del Código Civil del orden federal.

Cuando los inmuebles sean propiedad de la Federación, de los estados o municipios, la Comisión Federal de Electricidad elevará las solicitudes que legalmente procedan.

Artículo 24. La Comisión Federal de Electricidad podrá ejecutar en las calles, calzadas, jardines, plazas y demás lugares públicos, los trabajos necesarios para la instalación, mantenimiento y retiro de líneas aéreas y subterráneas y equipo destinado al servicio. Dichos trabajos deberán realizarse con las medidas de seguridad apropiadas y en forma tal que no se impida, a menos que sea inevitable, el uso de los lugares mencionados. Al término de dichas obras la Comisión Federal de Electricidad hará las reparaciones correspondientes.

CAPÍTULO V

Del suministro de energía eléctrica

Artículo 25. La Comisión Federal de Electricidad deberá suministrar energía eléctrica a todo el que lo solicite, salvo que exista impedimento técnico o razones económicas para hacerlo, sin establecer preferencia alguna dentro de cada clasificación tarifaria.

El reglamento fijará los requisitos que debe cumplir el solicitante del servicio, y señalará los plazos para celebrar el contrato y efectuar la conexión de los servicios por parte de la Comisión.

Artículo 26. La suspensión del suministro de energía eléctrica deberá efectuarse en los siguientes casos:

- I. Por falta de pago oportuno de la energía eléctrica durante un periodo normal de facturación;
- II. Cuando se acredite el uso de energía eléctrica a través de instalaciones que alteren o impidan el funcionamiento normal de los instrumentos de control o de medida;
- III. Cuando las instalaciones del usuario no cumplan las normas técnicas reglamentarias;
- IV. Cuando se compruebe el uso de energía eléctrica en condiciones que violen lo establecido en el contrato respectivo;
- V. Cuando se esté consumiendo energía eléctrica sin haber celebrado el contrato respectivo, y
- VI. Cuando se haya conectado un servicio sin la autorización del suministrador.

En cualesquiera de los supuestos anteriores, la Comisión Federal de Electricidad procederá al corte inmediato del servicio, sin requerirse para el efecto intervención de autoridad. En los supuestos a que se refieren las fracciones I, III y IV que anteceden, se deberá dar aviso previo.

Artículo 27. La Comisión Federal de Electricidad no incurrirá en responsabilidad por interrupciones del servicio de energía eléctrica motivadas:

- I. Por causas de fuerza mayor o caso fortuito;
- II. Por la realización de trabajos de mantenimiento, reparaciones normales, ampliación o modificación de sus instalaciones. En estos casos, deberá mediar aviso previo a los usuarios a través de un medio de difusión masiva, o notificación individual tratándose de usuarios industriales servidos en alta tensión con más de 1000 kW contratados, o prestadores de servicios públicos que requieran de la energía eléctrica como insumo indispensable para prestarlos, en cualquiera de los casos con un mínimo de cuarenta y ocho horas de antelación al inicio de los trabajos respectivos, y
- III. Por defectos en las instalaciones del usuario o negligencia o culpa del mismo.

Artículo 28. Corresponde al solicitante del servicio realizar a su costa y bajo su responsabilidad, las obras e instalaciones destinadas al uso de la energía eléctrica, mismas que deberán satisfacer los requisitos técnicos y de seguridad que fijen las normas oficiales mexicanas.

Cuando se trate de instalaciones eléctricas para servicios en alta tensión, y de suministros en lugares de concentración pública, se requerirá que una unidad de verificación, aprobada por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, certifique, en los formatos que para tal efecto expida ésta, que la instalación en cuestión cumple con las normas oficiales mexicanas aplicables a dichas instalaciones. La Comisión Federal de Electricidad sólo suministrará energía eléctrica previa la comprobación de que las instalaciones a que se refiere este párrafo han sido certificadas en los términos establecidos en este artículo.

Artículo 29. Los productos, dispositivos, equipos, maquinaria, instrumentos o sistemas que utilicen para su funcionamiento y operación la energía eléctrica, quedan sujetos al cumplimiento de las normas oficiales mexicanas.

Artículo 30. La venta de energía eléctrica se regirá por las tarifas que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las condiciones de la prestación de los servicios que deban consignarse en los contratos de suministro y de los modelos de éstos, serán aprobadas

por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, oyendo a la de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Dichas formas de contrato se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo 31. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de las secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y de Comercio y Fomento Industrial y a propuesta de la Comisión Federal de Electricidad, fijará las tarifas, su ajuste o reestructuración, de manera que tienda a cubrir las necesidades financieras y las de ampliación del servicio público y el racional consumo de energía.

Asimismo, y a través del procedimiento señalado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá fijar tarifas especiales en horas de demanda máxima, demanda mínima o una combinación de ambas.

Artículo 32. El ajuste, modificación y reestructuración de las tarifas, implicará la modificación automática de los contratos de suministro que se hubieren celebrado.

En ningún caso serán aplicables las tarifas, mientras no sean publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* y cuando menos en dos periódicos diarios de circulación nacional.

Artículo 33. Los usuarios del servicio público de energía eléctrica garantizarán las obligaciones que contraigan en los contratos de suministro que celebren, mediante depósitos cuyo importe se determinará con las reglas complementarias de las tarifas respectivas. Dichos depósitos deberán constituirse y conservarse en la Comisión Federal de Electricidad.

La Comisión Federal de Electricidad podrá aceptar garantías distintas de los depósitos, en los casos de notoria solvencia económica del usuario, acreditada y previa solicitud expresa del mismo.

Artículo 34. El contrato de suministro de energía eléctrica termina:

- I. Por la voluntad del usuario;
- II. Por cambio de giro o características del mismo que impliquen la aplicación de tarifa diversa;
- III. Por cambio de propietario o arrendamiento del inmueble, industria o comercio, en el caso de que sean usuarios, y
- IV. Por falta de pago del adeudo que motive la suspensión, dentro de los siguientes 15 días naturales a la fecha en que se efectuó dicha suspensión.

Artículo 35. Terminado el contrato de suministro, la Comisión Federal de Electricidad tendrá derecho a aplicar a su favor el importe de la garantía, en la proporción correspondiente. El saldo, en su caso, deberá ponerlo a disposición del usuario.

Artículo 36. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional

y oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, otorgará permisos de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción o de importación o exportación de energía eléctrica, según se trate, en las condiciones señaladas para cada caso.

- I. De autoabastecimiento de energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales, siempre que no resulte inconveniente para el país a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Para el otorgamiento del permiso se estará a lo siguiente:
 - a) Cuando sean varios los solicitantes para fines de autoabastecimiento a partir de una central eléctrica, tendrán el carácter de copropietarios de la misma o constituirán al efecto una sociedad cuyo objeto sea la generación de energía eléctrica para satisfacción del conjunto de las necesidades de autoabastecimiento de sus socios. La sociedad permitoria no podrá entregar energía eléctrica a terceras personas físicas o morales que no fueren socios de la misma al aprobarse el proyecto original que incluya planes de expansión, excepto cuando se autorice la cesión de derechos o la modificación de dichos planes, y
 - b) Que el solicitante ponga a disposición de la Comisión Federal de Electricidad sus excedentes de producción de energía eléctrica, en los términos del artículo 36-*bis*.

- II. De cogeneración, para generar energía eléctrica producida conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, o ambos; cuando la energía térmica no aprovechada en los procesos se utilice para la producción directa o indirecta de energía eléctrica o cuando se utilicen combustibles producidos en sus procesos para la generación directa o indirecta de energía eléctrica y siempre que, en cualesquiera de los casos:
 - a) La electricidad generada se destine a la satisfacción de las necesidades de establecimientos asociados a la cogeneración, siempre que se incrementen las eficiencias energética y económica de todo el proceso y que la primera sea mayor que la obtenida en plantas de generación convencionales. El permissionario puede no ser el operador de los procesos que den lugar a la cogeneración, y
 - b) El solicitante se obligue a poner sus excedentes de producción de energía eléctrica a la disposición de la Comisión Federal de Electricidad, en los términos del artículo 36-*bis*.

III. De producción independiente para generar energía eléctrica destinada a su venta a la Comisión Federal de Electricidad, quedando ésta legalmente obligada a adquirirla en los términos y condiciones económicas que se convengan. Estos permisos podrán ser otorgados cuando se satisfagan los siguientes requisitos:

- a) Que los solicitantes sean personas físicas o personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional, y que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación aplicable;
- b) Que los proyectos motivo de la solicitud estén incluidos en la planeación y programas respectivos de la Comisión Federal de Electricidad o sean equivalentes. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, conforme a lo previsto en la fracción III del artículo 3o., podrán otorgar permiso respecto de proyectos no incluidos en dicha planeación y programas, cuando la producción de energía eléctrica de tales proyectos haya sido comprometida para su exportación, y
- c) Que los solicitantes se obliguen a vender su producción de energía eléctrica exclusivamente a la Comisión Federal de Electricidad, mediante convenios a largo plazo, en los términos del artículo 36-*bis* o, previo permiso de la Secretaría en los términos de esta ley, a exportar total o parcialmente dicha producción.

IV. De pequeña producción de energía eléctrica, siempre que se satisfagan los siguientes requisitos:

- a) Que los solicitantes sean personas físicas de nacionalidad mexicana o personas morales constituidas conforme a las leyes, mexicanos y con domicilio en el territorio nacional, y que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación aplicable;
- b) Que los solicitantes destinen la totalidad de la energía para su venta a la Comisión Federal de Electricidad. En este caso, la capacidad total del proyecto, en un área determinada por la Secretaría, no podrá exceder de 30 MW, y
- c) Alternativamente a lo indicado en el inciso b) y como una modalidad del autoabastecimiento a que se refiere la fracción I, que los solicitantes destinen el total de la producción de energía eléctrica a pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan de la misma y que la utilicen para su autoconsumo, siempre que los interesados constituyan cooperativas de consumo, copropiedades, asociaciones o sociedades civiles, o celebren convenios de coopera-

ción solidaria para dicho propósito y que los proyectos, en tales casos, no excedan de 1 MW.

- V. De importación o exportación de energía eléctrica, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV del artículo 3o. de esta ley.

En el otorgamiento de los permisos a que se refiere este artículo deberá observarse lo siguiente:

1. El ejercicio autorizado de las actividades a que se refiere este artículo podrá incluir la conducción, la transformación y la entrega de la energía eléctrica de que se trate, según las particularidades de cada caso;
2. El uso temporal de la red del sistema eléctrico nacional por parte de los permisionarios, solamente podrá efectuarse previo convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, cuando ello no ponga en riesgo la prestación del servicio público ni se afecten derechos de terceros. En dichos convenios deberá estipularse la contraprestación en favor de dicha entidad y a cargo de los permisionarios;
3. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, podrá otorgar permiso para cada una de las actividades o para ejercer varias, autorizar la transferencia de los permisos e imponer las condiciones pertinentes de acuerdo con lo previsto en esta ley, su reglamento y las normas oficiales mexicanas, cuidando en todo caso el interés general y la seguridad, eficiencia y estabilidad del servicio público;
4. Los titulares de los permisos no podrán vender, revender o por cualquier acto jurídico enajenar capacidad o energía eléctrica, salvo en los casos previstos expresamente por esta ley, y
5. Serán causales de revocación de los permisos correspondientes, a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, el incumplimiento de las disposiciones de esta ley o de los términos y condiciones establecidos en los permisos respectivos.

Artículo 36-bis. Para la prestación del servicio público de energía eléctrica deberá aprovecharse tanto en el corto como en el largo plazo, la producción de energía eléctrica que resulte de menor costo para la Comisión Federal de Electricidad y que ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio público, a cuyo efecto se observará lo siguiente:

- I. Con base en la planeación del sistema eléctrico nacional elaborada por la Comisión Federal de Electricidad, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal determinará las necesidades de crecimiento o de sustitución de la capacidad de generación del sistema;

- II. Cuando dicha planeación requiera la construcción de nuevas instalaciones de generación de energía eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad informará de las características de los proyectos a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Con base en criterios comparativos de costos, dicha dependencia determinará si la instalación será ejecutada por la Comisión Federal de Electricidad o si se debe convocar a particulares para suministrar la energía eléctrica necesaria;
- III. Para la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público, deberá considerarse la que generen los particulares bajo cualesquiera de las modalidades reconocidas en el artículo 36 de esta ley;
- IV. Los términos y condiciones de los convenios por los que, en su caso, la Comisión Federal de Electricidad adquiera la energía eléctrica de los particulares, se ajustarán a lo que disponga el reglamento, considerando la firmeza de las entregas, y
- V. Las obras, instalaciones y demás componentes serán objeto de las normas oficiales mexicanas o autorizadas previamente por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Artículo 37. Una vez presentadas las solicitudes de permiso de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción, de exportación o de importación a que se refiere el artículo 36, y con la intervención de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en el ámbito de sus atribuciones, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal resolverá sobre las mismas en los términos que al efecto señale esta ley.

Los titulares de dichos permisos quedan obligados, en su caso, a:

- a) Proporcionar, en la medida de sus posibilidades, la energía eléctrica disponible para el servicio público, cuando por causas de fuerza mayor o caso fortuito el servicio público se interrumpa o restrinja, y únicamente por el lapso que comprenda la interrupción o restricción. Para estos casos, habrá una contraprestación a favor del titular del permiso;
- b) Cumplir con las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, relativas a las obras e instalaciones objeto de los permisos a que se refiere el artículo 36, y
- c) La entrega de energía eléctrica a la red de servicio público, se sujetará a las reglas de despacho y operación del sistema eléctrico nacional que establezca la Comisión Federal de Electricidad.

Artículo 38. Los permisos a que se refieren las fracciones I, II, IV y V del artículo 36 tendrán duración indefinida mientras se cumplan las disposiciones legales aplicables y los términos en los que hubieran sido expedi-

dos. Los permisos a que se refiere la fracción III del propio artículo 36 tendrán una duración de hasta 30 años, y podrán ser renovados a su término, siempre que se cumpla con las disposiciones legales vigentes.

Artículo 39. Salvo lo dispuesto en el inciso c) de la fracción IV del artículo 36, no se requerirá de permiso para el autoabastecimiento de energía eléctrica que no exceda, de 0.5 MW. Tampoco se requerirá de permiso para el funcionamiento de plantas generadoras, cualquiera que sea su capacidad, cuando sean destinadas exclusivamente al uso propio en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica; dichas plantas se sujetarán a las normas oficiales mexicanas que establezca la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, escuchando a la Comisión Federal de Electricidad.

CAPÍTULO VI

Sanciones

Artículo 40. Se sancionará administrativamente con multa hasta de tres veces el importe de la energía eléctrica consumida, a partir de la fecha en que se cometió la infracción en los casos a que se refieren las fracciones I a IV. Cuando se trate de las infracciones previstas en las fracciones V y VI, la multa será de cien veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal, por cada kW de capacidad de la planta de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente o de pequeña producción o por cada kW vendido o consumido. En el caso de la fracción VII la multa será de cincuenta a cien veces el importe de dicho salario mínimo.

- I. A quien conecte sin la debida autorización sus líneas particulares, conductoras de energía eléctrica, con las generales de la Comisión Federal de Electricidad o con otra línea particular alimentada por dichas líneas;
- II. Al usuario que consuma energía eléctrica a través de instalaciones que alteren o impidan el funcionamiento normal de los instrumentos de medidas o control del suministro de energía eléctrica;
- III. A quien consuma energía eléctrica sin haber celebrado contrato respectivo;
- IV. A quien utilice energía eléctrica en forma o cantidad que no esté autorizada por su contrato de suministro;
- V. A quien venda, revenda o, por cualquier otro acto jurídico, enajene capacidad o energía eléctrica, salvo en los casos permitidos expresamente por esta ley;
- VI. A quien establezca plantas de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente o de pequeña producción o a quien ex-

porte o importe energía eléctrica sin los permisos a que se refiere el artículo 36 de esta ley, y

- VII. A quien incurra en cualquiera otra infracción a las disposiciones de esta ley o de su reglamento.

La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal adoptará las medidas conducentes para propiciar la regularización de los servicios de energía eléctrica, en favor de las personas de escasos recursos que hubieren incurrido en las infracciones a que se refieren las fracciones I a III de este artículo, siempre que acrediten la titularidad o el trámite, ante la autoridad competente de la tenencia legal de los inmuebles respectivos, sujetándose las condiciones del suministro del servicio, en forma transitoria y por el lapso que se determine, a las modalidades que el caso requiera.

Artículo 41. Al infractor que reincidiere, se le aplicará una sanción equivalente al doble de la que se le hubiera aplicado la primera vez. Al infractor que incurriera en contumacia, se le aplicará una sanción equivalente al triple de la que se le hubiere aplicado la primera vez, además de la suspensión temporal o definitiva del servicio.

Artículo 42. La imposición de las sanciones a que se refieren los artículos 40 y 41, no libera al usuario de la obligación de pagar la energía eléctrica consumida indebidamente, más un cargo por concepto de indemnización, calculado a una tasa equivalente al importe mensual que se establezca para recargos en las disposiciones fiscales aplicables por cada mes o fracción de antigüedad del adeudo, en favor del suministrador.

CAPÍTULO VII

Recurso administrativo

Artículo 43. En caso de inconformidad con las resoluciones de la secretaría competente, dictadas con fundamento en esta ley y además disposiciones derivadas de ella, el interesado podrá solicitar ante la propia secretaría, dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes a su notificación, la reconsideración de dicha resolución.

En este recurso podrán ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confidencial. Al interponerse deberán acompañarse los documentos en que conste la resolución recurrida y acreditarse la personalidad de quien promueva.

Para el desahogo de las pruebas ofrecidas se concederá al recurrente un plazo no menor de ocho ni mayor de 30 días hábiles, que la secretaría que conozca del recurso fijará según el grado de dificultad que el mencionado desahogo implique. Quedará a cargo del recurrente la presentación de testigos, dictámenes y documentos. De no presentarlos dentro del término concedido, la prueba correspondiente no se tendrá en cuenta al emitir la

resolución respectiva. En lo no previsto en este párrafo, será aplicable supletoriamente, en relación con el ofrecimiento, recepción y desahogo de pruebas, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los recursos serán resueltos por los funcionarios que corresponda, de conformidad con lo previsto en el reglamento interior de la respectiva dependencia; o en los acuerdos delegatorios de facultades; salvo cuando se trate de resoluciones que emita el secretario, caso en el cual le corresponderá resolver el recurso.

Las resoluciones no recurridas dentro del término de 15 días hábiles, las que se dicten durante el trámite del recurso o al resolver éste, así como aquellas que lo tengan por interpuesto, tendrán administrativamente el carácter de definitivas.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recorrida por cuanto al pago de multas, de las indemnizaciones y demás prestaciones, por un plazo de seis días hábiles. Cuando entre dicho plazo se garantice su importe en los términos del Código Fiscal de la Federación, continuará la suspensión hasta que la secretaría competente resuelva el recurso. De no constituirse la garantía cesará la suspensión sin necesidad de declaración y procederá la ejecución.

Respecto de otras resoluciones administrativas, la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada si así lo solicitare el recurrente y surtirá efectos hasta que el oficio o a petición del propio recurrente se resuelva en definitiva sobre dicha suspensión, que sólo se otorgará si concurren los siguientes requisitos:

- I. Que el recurrente la hubiera solicitado;
- II. Que se admita el recurso;
- III. Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al orden público;
- IV. Que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garantice el pago de éstos para el caso de no obtener resolución favorable, y
- V. Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible o difícil reparación en contra del recurrente.

CAPÍTULO VIII

Competencia

Artículo 44. La aplicación de la presente ley y de sus disposiciones reglamentarias es de la competencia del Ejecutivo federal, por conducto de las

secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y de Hacienda y Crédito Público, en los términos de esta propia ley.

Artículo 45. Los actos jurídicos que celebre la Comisión Federal de Electricidad se regirán por las Leyes Federales aplicables y las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la Federación, salvo acuerdo arbitral, quedando exceptuada de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales.

La Comisión podrá convenir la aplicación del derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto.

CAPÍTULO IX

Aprovechamiento para obras de infraestructura eléctrica

Artículo 46. La Comisión Federal de Electricidad estará obligada al pago de un aprovechamiento al Gobierno federal por los activos que utiliza para prestar el servicio de energía eléctrica.

El aprovechamiento a que se refiere este artículo se determinará anualmente en función de la tasa de rentabilidad establecida por el ejercicio correspondiente a las entidades paraestatales. Dicha tasa se aplicará al valor del activo fijo neto en operación del ejercicio inmediato anterior reportado en los estados financieros dictaminados de la entidad y presentados ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Contra el aprovechamiento a que se refiere este artículo, se podrán bonificar los subsidios que el Gobierno federal otorgue a través de la Comisión Federal de Electricidad, a los usuarios del servicio eléctrico.

El entero del aprovechamiento a que se refiere este precepto se efectuará en cuartas partes en los meses de abril, julio, octubre y enero del año siguiente.

Los montos que se deriven del pago del aprovechamiento mencionado se destinarán para complementar las aportaciones patrimoniales que efectúa el Gobierno federal a la Comisión Federal de Electricidad para inversión en nuevas obras de infraestructura eléctrica hasta el monto asignado para tal efecto, conforme al presupuesto de egresos de la Federación y se aplicarán de acuerdo con los preceptos y lineamientos autorizados.

TRANSITORIOS (23 DE DICIEMBRE DE 1992)

Artículo primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo segundo. Se abroga la Ley de la Industria Eléctrica del 31 de diciembre de 1938 y el decreto que establece las bases para el funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad del 11 de enero de 1949 y las demás disposiciones que se opongan a esta ley.

Artículo tercero. La Comisión Federal de Electricidad continuará prestando el servicio de energía eléctrica ajustándose a las disposiciones de la presente ley.

Artículo cuarto. A partir de la fecha en que entre en vigor esta ley, quedarán sin efecto todas las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de energía eléctrica.

[27 de diciembre de 1989]. Las empresas concesionarias entrarán o continuarán en disolución y liquidación y prestarán el servicio hasta ser totalmente liquidadas. Concluida la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., y sus asociadas Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A. Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S. A. y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S. A., el Ejecutivo federal dispondrá la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tendrá a su cargo la prestación del servicio que han venido proporcionando dichas compañías. El decreto de creación del organismo establecerá, con arreglo a esta disposición, la estructura, organización y funcionamiento que tendrá el propio organismo para el adecuado cumplimiento de sus fines.

Artículo quinto. En tanto se dicta el reglamento de esta ley, y en cuanto no se oponga a las disposiciones de la misma, continuará en vigor el Reglamento de la Ley de Industria Eléctrica del 11 de septiembre de 1945, así como las disposiciones reglamentarias dictadas en materia de industria eléctrica y de servicio público de energía.

México, D. F., a 8 de diciembre de 1975, Óscar Bravo Santos, D. V. P. Emilio M. González Parra, S. P. Fernando Elías Calles, D. S. Salvador Gámiz Fernández, S. S. (*Rúbricas*).

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de diciembre de mil novecientos sesenta y cinco. Luis Echeverría Álvarez (*Rúbrica*). El secretario de Industria y Comercio, José Campillo Sáinz (*Rúbrica*). El secretario del Patrimonio Nacional, Francisco Javier Alejo López (*Rúbrica*). El secretario de Hacienda y Crédito Público, Mario Ramón Beteta (*Rúbrica*). El secretario de Recursos Hidráulicos, Leandro Roviroso Wade (*Rúbrica*). El secretario de la Presidencia, Ignacio Ovalle

Fernández (*Rúbrica*). El secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia (*Rúbrica*).

TRANSITORIOS (27 DE DICIEMBRE DE 1989)

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo segundo. Se aplicará en sus términos el convenio del 14 de marzo de 1989 celebrado entre la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., y sus asociadas y el Sindicato Mexicano de Electricistas, respetando los derechos de los trabajadores, conforme a la ley, al contrato colectivo y a los demás pactos laborales, de los cuales es titular la citada agrupación obrera.

Artículo tercero. El Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para dar celeridad a los procedimientos de liquidación de las citadas empresas, para que al concluirlos, se constituya el organismo que se ordena crear.

TRANSITORIOS (23 DE DICIEMBRE DE 1992)

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto. En tanto el Ejecutivo federal expide el reglamento de la presente ley, se aplicarán, en lo que no se opongan a la misma, las disposiciones reglamentarias vigentes a la fecha de entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Para una mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en materia de regulación de energía, el Ejecutivo federal dispondrá la constitución de una comisión reguladora, como órgano desconcentrado de la citada dependencia, con facultades específicas para resolver las diversas cuestiones que origine la aplicación de esta ley o la de otros ordenamientos relacionados con los aspectos energéticos de todo el territorio nacional. Al crearse dicho órgano se establecerán, con arreglo a esta disposición, su estructura, organización y funciones, así como la participación de otras dependencias involucradas, para el adecuado cumplimiento de sus fines.

TRANSITORIOS (22 DICIEMBRE 1993)

Primero. El presente decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 1994.

Segundo. La reforma al inciso *b*) de la fracción I del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación, entrará en vigor el 1o. de enero de 1996.

Tercero. La reforma al artículo 10 de la Ley de Expropiación, se aplicará a las expropiaciones que se realicen a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Cuarto. La ampliación del plazo de protección de los derechos de propiedad intelectual a que se refiere la fracción I del artículo 23 de la Ley Federal de Derechos de Autor que se reforma, será aplicable a aquellos derechos que no hayan ingresado al régimen de dominio público a la fecha en que el presente decreto entre en vigor.

ANEXO IV

Ley Minera

DOF, 26 junio de 1992¹

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.
Presidencia de la República

Carlos Salinas de Gortari, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: que el Honorable Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente *decreto*: el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: *Ley Minera*.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1o. La presente ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera y sus disposiciones son de orden público y de observancia en todo el territorio nacional. Su aplicación corresponde al Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a quien en lo sucesivo se le denominará la Secretaría.

Artículo 2o. Se sujetarán a las disposiciones de esta ley la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos.

Artículo 3o. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

- I. Exploración. Las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de identificar depósitos minerales, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan;
- II. Explotación. Las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los enca-

¹ Reforma publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1996.

minados a desprender y extraer los productos minerales existentes en el mismo, y

- III. Beneficio. Los trabajos para preparación, tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, en cualquiera de sus fases, con el propósito de recuperar u obtener minerales o sustancias, al igual que de elevar la concentración y pureza de sus contenidos.

Artículo 40. Son minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos:

- I. Minerales o sustancias de uso industrial que contengan antimonio, arsénico, berilio, bismuto, cadmio, cesio, cobalto, cobre, cromo, escandio, estaño, galio, germanio, hafnio, hierro, indio, iridio, litio, manganeso, mercurio, molibdeno, niobio, níquel, oro, osmio, paladio, plata, platino, plomo, renio, rodio, selenio, talio, tantalio, telurio, titanio, tungsteno, vanadio o zinc;
- II. Los minerales de uso industrial siguientes: actinolita, alumbre, alunita, andalucita, anhidrita, antofilita, anvedsonita, ascharita, azufre, barita, bauxita, bloedita, boehmita, boracita, bórax, brucita, carnalita, celestita, cianita, colemanita, cordierita, corundo, crisotilo, cuarzo, diáspora, diatomita, dolomita, dumonierita, epsomita, estroncianita, flogopita, fluorita, gibbsita, glaserita, grafito, granate, hidromagnesita, howlita, nderita, inyoita, kainita, kernita, kieserita, langbeinita, magnesita, mirabilita, muscovita, nitrato de sodio, palygorskita, pirofilita, polihalita, priceita, quiastolita, sassolita, sepiolita, sillimanita, silvita, sussexita, talco, taquidrita, thenardita, tremolita, trona, ulexita, vermiculita, vivianita, whitherita, wollastonita, yeso y zircón;
- III. Tierras raras;
- IV. Gemas minerales;
- V. Sal gema, así como las sales y los subproductos que se obtengan de salinas formadas directamente por aguas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial;
- VI. Productos derivados de la descomposición de las rocas cuya explotación se realice preponderantemente por medio de trabajos subterráneos, como el caolín y las montmorilonitas, al igual que las arenas de cuarzo, feldespatos y plagioclasas;
- VII. Las materias minerales u orgánicas siguientes, susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes: apatita, colofana, fosforita, fosfosiderita, francolita, variscita, wavellita y guano;

- VIII. Los combustibles minerales sólidos siguientes: antracita, carbón mineral, lignito y turba, y
- IX. Los demás que determine el Ejecutivo federal, mediante decreto que será publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, atendiendo a su uso industrial debido al desarrollo de nuevas tecnologías, a su cotización en los mercados internacionales o a la necesidad de promover la explotación racional y la preservación de los recursos no renovables en beneficio de la sociedad.

Quienes estén realizando la exploración o explotación de los minerales o sustancias a que se refiere la fracción IX anterior, con base en las disposiciones del derecho común, tendrán derecho preferente para obtener la concesión minera correspondiente, siempre que la soliciten en los términos de esta ley y su reglamento.

Artículo 5o. Se exceptúan de la aplicación de la presente ley:

- I. El petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos;
- II. Los minerales radiactivos;
- III. Las sustancias contenidas en suspensión o disolución por aguas subterráneas, siempre que no provengan de un depósito mineral distinto de los componentes de los terrenos;
- IV. Las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen a este fin;
- V. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuya explotación se realice preponderantemente por medio de trabajos a cielo abierto, y
- VI. La sal que provenga de salinas formadas en cuencas endorreicas.

Artículo 6o. La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades.

Artículo 7o. Son atribuciones de la Secretaría:

- I. Regular y promover la exploración y explotación, al igual que el aprovechamiento racional y preservación de los recursos minerales de la Nación;
- II. Elaborar y dar seguimiento al programa sectorial en materia minera y coordinar la elaboración y evaluación, así como dar seguimiento a los programas institucionales, regionales y especiales de fomento a la pequeña y mediana minería y al sector social;

- III. Opinar ante las dependencias del Ejecutivo federal en los asuntos de la competencia de éstas, relacionados con la industria minero-metalúrgica;
- IV. Participar con las dependencias competentes en la elaboración de las normas técnicas específicas relativas a la industria minerometalúrgica, en materia de seguridad en las minas y de equilibrio ecológico y protección al ambiente;
- V. Someter a la consideración del Ejecutivo federal los proyectos de decreto para determinar la concesibilidad de minerales o sustancias, así como los relativos a la incorporación o desincorporación de zonas de reservas mineras;
- VI. Expedir títulos de concesión y de asignación mineras, al igual que resolver sobre su nulidad o cancelación o la suspensión e insubsistencia de los derechos que deriven de las mismas;
- VII. Integrar el expediente y resolver en los términos de la presente ley y la de la materia sobre las solicitudes de expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de terrenos indispensables para llevar a cabo la exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias sujetos a la aplicación de esta ley;
- VIII. Resolver sobre las controversias que se susciten con respecto a la negativa de las personas que beneficien mineral a recibir el de terceros;
- IX. Solicitar, con carácter confidencial, información sobre la producción, beneficio y destino de minerales, geología de los yacimientos y reservas de mineral, así como sobre los estados económicos y contables de empresas mineras y metalúrgicas;
- X. Llevar el registro público de minería a la cartografía minera y realizar toda clase de levantamientos topográficos y geodésicos con el fin de mantener actualizada esta última;
- XI. Corregir administrativamente los errores que encuentre en un título de concesión o de asignación, previa audiencia al titular y sin perjuicio de tercero;
- XII. Verificar el cumplimiento de los deberes y obligaciones que impone la presente ley a quienes lleven a cabo la exploración, explotación o beneficio de minerales o sustancias concesibles e imponer las sanciones administrativas derivadas de su inobservancia;
- XIII. Resolver los recursos que se interpongan conforme a lo previsto por esta ley, y
- XIV. Las demás que le confieren expresamente otras leyes.

La Secretaría podrá solicitar la colaboración de otras autoridades federales, estatales y municipales en ejercicio de las facultades de verificación que le confiere la presente ley.

Artículo 8o. La Secretaría formulará los programas de fomento a la pequeña y mediana minería y al sector social, señalados en la fracción II del artículo anterior, y coordinará las acciones necesarias para su ejecución.

El reglamento de esta ley establecerá los mecanismos para la instrumentación de los programas y acciones previstos por este artículo y precisará las características del pequeño y mediano minero por mineral o sustancia, con base en sus ingresos por ventas, el tonelaje total que extraigan o su participación en la producción nacional.

Artículo 9o. Para promover el mejor aprovechamiento de los recursos minerales de la Nación, la Secretaría se apoyará en el Consejo de Recursos Minerales, organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, coordinado sectorialmente por dicha dependencia.

El Consejo de Recursos Minerales tiene por objeto:

- I. Identificar y cuantificar los recursos minerales potenciales de la Nación;
- II. Llevar el inventario de los depósitos minerales del país y proporcionar el servicio público de información geológico-minera;
- III. Promover la investigación para ampliar el aprovechamiento técnico-industrial de los recursos minerales de la Nación;
- IV. Identificar y promover ante las autoridades competentes la ejecución de obras de infraestructura que propicien el desarrollo de nuevos distritos mineros;
- V. Aportar elementos de juicio a la Secretaría en relación con los minerales o sustancias que deban determinarse como concesibles y sobre las zonas por incorporar o desincorporar de reservas mineras;
- VI. Auxiliar a la Secretaría en los concursos a que se refiere esta ley;
- VII. Actuar como órgano de consulta de la Secretaría en los peritajes en que ésta intervenga;
- VIII. Dar a la pequeña y mediana minería y al sector social asesoría técnica en materia de ubicación de depósitos minerales y análisis físico-químicos de contenidos económicamente aprovechables;
- IX. Participar en los fondos de inversión de riesgo compartido para exploración;
- X. Certificar a costa del interesado reservas cubiertas por particulares que deseen otorgar en garantía los derechos derivados de su concesión minera;
- XI. Diseñar contratos mediante votación pública para llevar a cabo las obras y trabajos dentro de los lotes que amparen las asignaciones minerales expedidas en su favor, previa autorización de la Secretaría y en los términos previstos al efecto por el reglamento de la presente ley;

- XII. Coordinarse con otras entidades e instituciones públicas que realicen investigaciones geocientíficas o de exploración geotécnica en el territorio nacional;
- XIII. Desarrollar introducir y adaptar nuevas tecnologías, a fin de mejorar la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos minerales de la Nación, y
- XIV. Realizar las actividades que le confieren expresamente otras leyes.

La administración del Consejo de Recursos Minerales estará a cargo de un consejo directivo integrado por las dependencias y los organismos representativos de la rama que determine el Reglamento de esta ley. Su patrimonio se constituirá con las aportaciones del Gobierno federal, las primas por descubrimiento y las contraprestaciones económicas que provengan de los concursos a que se refiere esta ley, los ingresos por los servicios que proporcione y los bienes que adquiera por cualquier otro título.

CAPÍTULO II

De las concesiones, asignaciones y reservas mineras

Artículo 10. La exploración y explotación de los minerales o sustancias materia de esta ley sólo podrá realizarse por personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesiones mineras otorgadas por la Secretaría. Las concesiones mineras serán de exploración y de explotación.

La exploración del territorio nacional con el objeto de identificar y cuantificar los recursos minerales potenciales de la Nación se llevará a cabo por el Consejo de Recursos Minerales, por medio de asignaciones mineras que serán expedidas únicamente en favor del organismo por la Secretaría y cuyo título deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

Por causas de utilidad pública o para la satisfacción de necesidades futuras del país, podrán establecerse zonas de reservas mineras, mediante decreto del Ejecutivo federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Sobre las zonas incorporadas a dichas reservas no se otorgarán concesiones ni asignaciones mineras.

Los títulos de concesión y de asignación mineras y los decretos de incorporación de zonas a reservas mineras se expedirán, siempre y cuando se satisfagan las condiciones y requisitos establecidos por esta ley y su reglamento, sin perjuicio de tercero.

Artículo 11. Se consideran legalmente capacitadas para ser titulares de concesiones mineras las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas:

- I. Cuyo objeto social se refiera a la exploración o explotación de los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente ley;
- II. Que tengan su domicilio legal en la República Mexicana, y
- III. En las que la participación de inversionistas extranjeros, en su caso, se ajuste a las disposiciones de la ley en la materia.

Las instituciones de crédito constituidas conforme a las leyes mexicanas podrán, en su carácter de fiduciarias, suscribir o adquirir acciones o partes sociales de sociedades capacitadas legalmente para obtener concesiones, de acuerdo con las condiciones que determine el reglamento de esta ley.

Artículo 12. Toda concesión, asignación o zona que se incorpore a reservas mineras deberá referirse a un lote minero, sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales y cuya cara superior es la superficie del terreno, sobre la cual se determina el perímetro que comprende.

Los lados que integran el perímetro del lote deberán estar orientados astronómicamente Norte-Sur y Este-Oeste y la longitud de cada lado será de cien o múltiplos de cien metros, excepto cuando estas condiciones no puedan cumplirse por colindar con otros lotes mineros.

La localización del lote minero se determinará con base en un punto fijo en el terreno, denominado punto de partida, ligado con el perímetro de dicho lote o ubicado sobre el mismo.

La liga del punto de partida será perpendicular preferentemente a cualquiera de los lados Norte-Sur o Este-Oeste del perímetro del lote.

Artículo 13. Las concesiones de exploración y las asignaciones mineras se otorgarán sobre terreno libre al primer solicitante en tiempo de un lote minero, siempre que se cumplan las condiciones y requisitos que establecen la presente ley y su reglamento.

Las concesiones de exploración en las zonas marinas mexicanas a que se refiere el artículo 3o. de la Ley Federal del Mar, se deberán otorgar por concurso.

En el caso de asignaciones que se cancelen o de las zonas de reservas mineras cuya desincorporación se decreta, las concesiones de exploración se podrán otorgar mediante concurso, antes de que se declare la libertad del terreno.

Solamente podrán incorporarse a reservas mineras zonas cuya exploración haya sido realizada previamente por el Consejo de Recursos Minerales mediante asignación, se justifique su incorporación con base en el potencial minero de la zona, determinado mediante obras y trabajos de

exploración a semidetalle, y se acredite la causa de utilidad pública o se trate de minerales o sustancias considerados dentro de las áreas estratégicas a cargo del Estado.

Artículo 13 A. Los concursos mediante los cuales se otorguen las concesiones a que se refiere el artículo anterior deberán garantizar las mejores condiciones económicas para el Estado, y se realizarán conforme a lo siguiente:

- I. La Secretaría publicará la convocatoria por lo menos en el *Diario Oficial de la Federación*;
- II. Las bases del concurso incluirán, como mínimo:
 - a) La descripción de los terrenos o zonas de que se trate, los estudios realizados sobre los mismos, así como los planos de su localización, geológicos y de muestreo;
 - b) Los requisitos con los que los participantes acreditarán su capacidad jurídica, técnica y económica, y
 - c) La modalidad para la presentación de las propuestas de contraprestación económica y prima por descubrimiento, que podrá ser en sobre cerrado o alguna otra que se determine, y
- III. Las concesiones se otorgarán a quien acredite el cumplimiento de los requisitos que se prevean en las bases y presente la mejor propuesta económica, para lo que se tomará en consideración, exclusivamente, la contraprestación económica y prima por descubrimiento ofrecidas.

Artículo 14. Se considera terreno libre el comprendido dentro del territorio nacional, con excepción del ubicado en o amparado por:

- I. Zonas marinas mexicanas a que se refiere el artículo 3o. de la Ley Federal del Mar;
- II. Zonas incorporadas a reservas mineras;
- III. Concesiones y asignaciones mineras vigentes;
- IV. Solicitudes de concesiones y asignaciones mineras en trámite;
- V. Concesiones que se hayan otorgado mediante concurso y que, posteriormente, sean canceladas;
- VI. Concesiones que hayan sustituido a concesiones otorgadas previamente mediante concurso, y posteriormente sean canceladas, y
- VII. Los lotes respecto de los que no se hubieran otorgado concesiones de exploración por haberse declarado desierto el concurso respectivo.

En los supuestos de las fracciones V, VI y VII, la Secretaría dispondrá de un plazo de noventa días naturales contados a partir del día siguiente a

aquel en que surta efectos la notificación de la cancelación de la concesión o la resolución que declaró desierto el concurso, para publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, la resolución que determine la celebración de un nuevo concurso en la totalidad o en parte de los terrenos, o la declaratoria de libertad de los mismos, salvo que se trate de zonas marinas mexicanas, en cuyo supuesto sólo procederá resolver la celebración o no de un nuevo concurso.

En los demás casos en que se cancelen concesiones, así como cuando se desapruében o sean objeto de desistimiento solicitudes de concesiones o asignaciones, la Secretaría, dentro de los quince días naturales siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva, publicará en el *Diario Oficial de la Federación* la declaratoria de libertad del terreno correspondiente.

Los terrenos serán libres a los treinta días naturales de que se publique la declaratoria de libertad de los mismos.

Cuando se cancelen concesiones y asignaciones por sustitución, solamente se liberará, en su caso, la porción del terreno que se abandone.

Artículo 15. Las concesiones mineras conferirán derecho, sobre todos los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente ley.

Las concesiones de exploración tendrán una duración improrrogable de seis años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería.

Dichas concesiones serán sustituidas por una o más concesiones de explotación si sus titulares no incurrieron en las causales de cancelación establecidas por esta ley, lo solicitan antes de que concluya su vigencia y el perímetro del lote objeto de las solicitudes está comprendido totalmente dentro de la superficie amparada por las concesiones que se sustituyen.

Las concesiones de explotación tendrán duración de cincuenta años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería.

Tales concesiones se prorrogarán por igual término si sus titulares no incurrieron en las causales de cancelación previstas en la presente ley y lo solicitan dentro de los cinco años previos al término de su vigencia.

En tanto se resuelven las solicitudes de concesión de explotación o sobre su prórroga, continuarán en vigor las concesiones con respecto a las cuales se formulen.

Artículo 16. Las asignaciones mineras conferirán derechos sobre todos los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de esta ley y tendrán una duración improrrogable de seis años, contados a partir de la fecha de publicación del título respectivo en el *Diario Oficial de la Federación*.

El consejo de recursos minerales, antes del término de la vigencia de cada asignación, deberá rendir a la Secretaría un informe escrito sobre los

resultados obtenidos con motivo de los trabajos llevados a cabo para que ésta proceda a declarar:

- I. La cancelación de la asignación y la consiguiente libertad del terreno;
- II. La cancelación de la asignación y la celebración del o de los concursos para continuar los trabajos de exploración en la totalidad o parte del terreno, así como la libertad del terreno que en su caso se abandone, o
- III. La cancelación de la asignación y la incorporación a reservas mineras de la totalidad o parte del terreno amparado, al igual que la libertad del que en su caso se abandone.

Las anteriores resoluciones deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*. De no publicarse cualquiera de ellas antes del término de vigencia de la asignación de que se trate, la Secretaría deberá publicar en el *Diario Oficial de la Federación* su cancelación y la consiguiente libertad del terreno que ampare, dentro de los 30 días naturales siguientes al vencimiento de su vigencia.

Artículo 17. Cuando cambien los supuestos que motivaron la incorporación de una zona a reservas mineras, el Ejecutivo Federal dispondrá su desincorporación mediante decreto que será publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, a fin de que la Secretaría proceda a:

- I. Declarar la libertad del terreno amparado, o
- II. Convocar a concurso para el otorgamiento de una o más concesiones de exploración y declarar la libertad del terreno que en su caso se abandone.

De no publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* cualquiera de las resoluciones previstas por las fracciones anteriores dentro de los 90 días naturales siguientes a la fecha de publicación del decreto de desincorporación, el terreno amparado por la referida zona se considerará libre al día siguiente del vencimiento del plazo señalado.

Artículo 18. Cuando la Secretaría encuentre que los datos consignados en un título de concesión o de asignación mineras son erróneos o no corresponden al terreno que legalmente deba amparar, lo comunicará a su titular para que, dentro de un plazo de 30 días naturales, manifieste lo que a su derecho convenga y proporcione los datos y documentos que le sean requeridos.

La Secretaría, dictará resolución con base en la contestación del interesado y las constancias del expediente y, de proceder, ordenará la corrección del título, así como su inscripción en el Registro Público de Minería.

CAPÍTULO III

De los derechos que confieren las concesiones y asignaciones mineras

Artículo 19. Las concesiones de exploración y de explotación confieren derecho a:

- I. Realizar respectivamente obras y trabajos de exploración o de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;
- II. Disponer de los productos minerales que se obtengan en dichos lotes con motivo de las obras y trabajos que se desarrollen durante su vigencia;
- III. Disponer de los terrenos que se encuentren dentro de la superficie que amparen, a menos que provengan de otra concesión minera vigente;
- IV. Obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terrenos, jales, escorias y graseros;
- V. Aprovechar las aguas provenientes de las minas para la exploración y explotación de éstas, el beneficio de las mineras o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;
- VI. Obtener preferentemente concesión sobre las aguas de las minas para cualquier uso diferente a los señalados en la fracción anterior, en los términos de la ley de la materia;
- VII. Transmitir su titularidad o los derechos establecidos por las fracciones I a VI anteriores a personas legalmente capacitadas para obtenerlas, excepto cuando se trate de concesiones mineras otorgadas sobre el terreno comprendido por las zonas marinas mexicanas, los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino y el subsuelo de la zona económica exclusiva;
- VIII. Reducir, dividir e identificar la superficie de los lotes que amparen, o unificarla con la de otras concesiones colindantes;
- IX. Desistirse de las mismas y de los derechos que de ellas deriven;
- X. Agrupar dos o más de ellas para efectos de comprobar obras y trabajos de exploración o de explotación y de rendir informes estadísticos, técnicos y contables;
- XI. Solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos, y
- XII. Sustituir las concesiones de exploración por una o más concesiones de explotación y obtener prórroga de estas últimas por igual término de vigencia, de acuerdo con lo previsto por el artículo 15 de esta ley.

Artículo 20. Las obras y trabajos de exploración y de explotación en terrenos amparados por asignaciones petroleras sólo podrán ejecutarse con autorización de la Secretaría la que solicitará opinión a la Secretaría de Energía para fijar las condiciones técnicas a que deban sujetarse los mismos.

Las obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de poblaciones, presas, canales, vías generales de comunicación y otras obras públicas, al igual que dentro de la zona federal marítimo-terrestre y las áreas naturales protegidas, únicamente podrán realizarse con autorización de la autoridad que tenga a su cargo los referidos bienes, zona o áreas, en los términos que señalen las disposiciones aplicables.

Artículo 21. La Secretaría resolverá sobre la procedencia de las solicitudes de expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre, previa audiencia de la parte afectada y dictamen técnico fundado. El monto de la indemnización se determinará por medio de avalúo practicado por la comisión de avalúos de bienes nacionales, con base en los criterios que fije el reglamento de la presente ley.

Tratándose de expropiaciones, cuando proceda, la Secretaría someterá a la consideración del Ejecutivo federal la resolución respectiva.

Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales se sujetarán a lo dispuesto por la legislación agraria.

Artículo 22. Las solicitudes de reducción, división, identificación o unificación de superficies procederán cuando el nuevo lote o lotes estén comprendidos dentro de la superficie amparada por la concesión o concesiones de que deriven, sus titulares no hayan incurrido en las causales de cancelación establecidas en esta ley y no se afecten derechos de tercero inscritos en el Registro Público de Minería.

Declarada procedente la solicitud, la Secretaría expedirá el o los nuevos títulos que correspondan en sustitución del o de los que deriven, con iguales derechos y obligaciones. En los casos de unificación, los títulos se expedirán por la vigencia restante del más antiguo.

Artículo 23. La transmisión de la titularidad de concesiones mineras o de los derechos que de ellas deriven surtirán sus efectos legales ante terceros y la Secretaría a partir de su inscripción en el Registro Público de Minería.

Cuando se transmita la titularidad de una concesión el adquirente se subrogará en los derechos y obligaciones de la misma. Será responsabilidad del adquirente cerciorarse que la concesión se encuentra vigente y que su titular está al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones. La Secretaría podrá expedir, a petición y costa de parte interesada, constancia de lo anterior.

Los contratos y convenios por los que el adquirente de derechos derivados de una concesión asuma obligaciones cuyo incumplimiento se san-

cione con la cancelación de la misma, no relevan a su titular de la responsabilidad de cumplirlas, si el primero no lo hace.

Los actos, contratos y convenios relativos a la transmisión de la titularidad de concesiones o de los derechos que de ellas deriven, al igual que las controversias que se susciten con motivo de los mismos, se sujetarán en lo no previsto por la presente ley a las disposiciones de la legislación mercantil.

Artículo 24. Los desistimientos debidamente formulados sobre la titularidad de concesiones mineras o los derechos que de ellas deriven surtirán efectos a partir de la fecha de presentación en la Secretaría del escrito correspondiente, cuando no se afecten derechos de tercero inscritos en el Registro Público de Minería.

Artículo 25. El agrupamiento de concesiones mineras procederá cuando sean colindantes o constituyan una unidad minera o minerometalúrgica desde el punto de vista técnico y administrativo, conforme lo determine el reglamento de esta ley, y sus titulares no hayan incurrido en las causales de cancelación establecidas por la misma.

La incorporación o separación de concesiones a uno o más agrupamientos se podrá realizar por una sola vez dentro del término de un año.

Artículo 26. Las asignaciones mineras confieren derecho a:

- I. Realizar obras y trabajos de exploración dentro del lote minero que amparen, sujeto a lo previsto por el artículo 20 de la presente ley;
- II. Obtener la ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 de la misma;
- III. Reducir e identificar la superficie que amparen, y
- IV. Desistirse de las mismas o de los derechos que de ellas deriven.

Las asignaciones serán intransmisibles y no podrán ser objeto de gravamen alguno.

CAPÍTULO IV

De las obligaciones que imponen las concesiones y asignaciones mineras y el beneficio de minerales

Artículo 27. Los titulares de concesiones de exploración y de explotación, independientemente de la fecha de su otorgamiento, están obligados a:

- I. Ejecutar y comprobar respectivamente las obras y trabajos de exploración o de explotación en los términos y condiciones que establecen esta ley y su reglamento;

- II. Pagar los derechos sobre minería que establece la ley de la materia,
- III. Dar aviso de inmediato a la Secretaría de los minerales radiactivos que descubran en el desarrollo de las obras y trabajos de exploración, explotación o beneficio;
- IV. Sujetarse a las disposiciones generales y a las normas técnicas específicas aplicables a la industria minerometalúrgica en materia de seguridad en las minas y de equilibrio ecológico y protección al ambiente;
- V. No retirar las obras permanentes de fortificación, los ademes y demás instalaciones necesarias para la estabilidad y seguridad de las mismas;
- VI. Conservar en el mismo lugar y mantener en buen estado la mojonera o señal que precise la ubicación del punto de partida;
- VII. Rendir a la Secretaría los informes estadísticos, técnicos y contables en los términos y condiciones que señale el reglamento de la presente ley, y
- VIII. Permitir al personal comisionado por la Secretaría la práctica de visitas de inspección.

Los titulares de concesiones de exploración otorgadas mediante concurso o de aquellas que las sustituyan estarán obligados a cubrir, adicionalmente, la prima por descubrimiento y la contraprestación económica ofrecidas. Cuando se transmitan los derechos derivados de una concesión, las obligaciones a las que se hace mención en este artículo estarán a cargo del adquirente, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 23 de esta ley.

Artículo 28. La ejecución de las obras y trabajos de exploración se comprobará por medio de la realización de inversiones en el lote que ampare la concesión minera y la relativa a obras y trabajos de explotación de igual forma o mediante la obtención de minerales económicamente aprovechables. El reglamento de la presente ley fijará los montos mínimos de la inversión por realizar o del valor de los productos minerales por obtener.

La obligación de ejecutar las referidas obras y trabajos iniciará 90 días naturales después de la fecha de inscripción de la concesión en el Registro Público de Minería.

Los informes de comprobación deberán presentarse a la Secretaría durante el mes de mayo de cada año y se referirán a las obras y trabajos desarrollados en el periodo de enero a diciembre del año inmediato anterior, aun en los casos de sustitución de concesiones por cualquiera de las causas previstas por esta ley, y

Artículo 29. La comprobación de obras y trabajos mediante la realización de inversiones se aceptará indistintamente en los rubros que a continuación se indican:

- I. Obras mineras directas, tales como zanjas, pozos, tajos, socavones y todas aquellas que contribuyan al conocimiento geológico del lote minero o a la cubicación de reservas;
- II. Perforaciones;
- III. Levantamientos topográficos, fotogramétricos y geodésicos;
- IV. Levantamientos geológicos, geofísicos y geoquímicos;
- V. Análisis físico-químicos;
- VI. Pruebas de experimentación metalúrgica;
- VII. Desarrollo y rehabilitación de obras mineras;
- VIII. Adquisición, arrendamiento y mantenimiento de equipos para perforación y desarrollo de obras mineras;
- IX. Adquisición, arrendamiento y mantenimiento de equipos de laboratorio físico-químicos y de investigación metalúrgica;
- X. Adquisición, arrendamiento y mantenimiento de vehículos de trabajo y para la transportación del personal;
- XI. Obras y equipos destinados a la seguridad en el trabajo y a la prevención de la contaminación o la recuperación del medio ambiente;
- XII. Instalaciones de almacenes, oficinas, talleres, campamentos, casas-habitación y servicios a los trabajadores;
- XIII. Adquisición, arrendamiento, construcción y mantenimiento de obras y equipos relacionados con vías de acceso, generación y conducción de energía eléctrica, extracción, conducción y almacenamiento de agua e infraestructura en general;
- XIV. Adquisición, arrendamiento y mantenimiento de equipo para minado, acarreo y servicios generales en la mina, y
- XV. Adquisición, arrendamiento, instalación y mantenimiento de equipo para operaciones de beneficio y presas de jalea.

Tratándose de concesiones de exploración, la comprobación únicamente se aceptará en los rubros a que aducen las fracciones I a XIII anteriores.

Las inversiones se aplicarán de acuerdo con los criterios que fije el reglamento de la presente ley.

Artículo 30. La comprobación de obras y trabajos de explotación por medio de la obtención de minerales económicamente aprovechables se hará con base en el valor de facturación o liquidación de los mismos.

Artículo 31. Se tendrá por suspendida temporalmente la obligación de ejecutar las obras y trabajos de exploración y de explotación cuando se acredite a la Secretaría, al efectuarse la comprobación anual, que fue impo-

sible la realización de éstos por causas técnicas, económicas, laborales, judiciales o de fuerza mayor.

La suspensión temporal por causas técnicas y económicas podrá acreditarse por una sola vez hasta un máximo de tres años consecutivos, dentro de un periodo de diez años.

Artículo 32. Cuando la cotización o demanda de un mineral sufra disminuciones que ocasionen la incosteabilidad temporal de las explotaciones en forma generalizada, la Secretaría podrá reducir los montos mínimos de la inversión por realizar o del valor de los productos minerales por obtener, o conceder prórrogas para su cumplimiento. Para tal fin, publicará en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo por el que se precisarán los requisitos necesarios para acogerse al mismo, las sustancias y tipos de yacimientos afectados, las cotizaciones con base en las cuales surtirá efecto y su vigencia.

Artículo 33. La superficie que se pretenda liberar o abandonar con motivo del desistimiento o reducción de una concesión no causará los derechos sobre minería a partir de la fecha de presentación del escrito correspondiente, siempre y cuando dichas solicitudes sean resueltas favorablemente por la Secretaría. En caso de ser desaprobadas, se deberán cubrir los derechos omitidos, con la actualización y recargos que determinen las disposiciones fiscales.

La Secretaría dispondrá de veinte días naturales para desaprobar el desistimiento o solicitud de reducción, cuando no se satisfagan las condiciones y requisitos establecidos en esta ley y su reglamento.

Artículo 34. Los titulares de concesiones de explotación o quienes lleven a cabo estos trabajos mediante contrato, deberán designar como responsable del cumplimiento de las normas de seguridad en las minas a un ingeniero legalmente autorizado para ejercer.

El responsable deberá dedicarse fundamentalmente a verificar el cumplimiento de dichas normas, cerciorarse de que se tomen las medidas necesarias para prevenir accidentes y notificar de inmediato aquellas que no se hayan adoptado, al titular de la concesión de explotación o a quien lleve a cabo estos trabajos.

Artículo 35. Derogado.

Artículo 36. El Consejo de Recursos Minerales, como titular de asignaciones mineras e independientemente de la fecha de expedición de éstas, estará obligado a rendir a la Secretaría un informe escrito de carácter público sobre los resultados obtenidos con motivo de las obras y trabajos llevados a cabo, así como a dar cumplimiento a las obligaciones que señalan los artículos 27, fracción II, en lo conducente, IV, V, VI y VIII, y 33 de esta ley.

Artículo 37. Las personas que beneficien minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente ley están obligadas a:

- I. Dar aviso a la Secretaría del inicio de operaciones de beneficio;
- II. Sujetarse a las disposiciones generales y a las normas técnicas específicas aplicables a la industria minerometalúrgica en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente;
- III. Rendir a la Secretaría los informes estadísticos, técnicos y contables en los términos y condiciones que señale el reglamento de esta ley;
- IV. Dar aviso de inmediato a la Secretaría, de los minerales radiactivos que descubran en el curso de sus operaciones;
- V. Procesar el mineral de pequeños y medianos mineros y del sector social en condiciones competitivas hasta por un mínimo del 15% de la capacidad de beneficio instalada, cuando ésta sea superior a cien toneladas; en veinticuatro horas, y
- VI. Permitir al personal comisionado por la Secretaría la práctica de visitas de inspección en ejercicio de las facultades de verificación que le confiere la presente ley.

Artículo 38. Las personas a que alude el artículo anterior no estarán obligadas a recibir minerales de terceros cuando:

- I. Los minerales que se pretendan introducir no se adapten al sistema de beneficio o afecten su operación normal;
- II. Comprueben estar recibiendo minerales de pequeños y medianos mineros y del sector social por un mínimo del 15% de la capacidad de beneficio instalada, o
- III. Los lotes de mineral que se presenten para tratamiento sean inferiores a diez toneladas.

A solicitud escrita del interesado, el responsable de la operación de beneficio estará obligado a manifestar también por escrito la explicación fundada y su negativa a recibir mineral. De existir controversia, la Secretaría resolverá lo conducente.

Artículo 39. En las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias, los concesionarios mineros deberán procurar el cuidado del medio ambiente y la protección ecológica, de conformidad con la legislación y la normatividad de la materia.

CAPÍTULO V

De la nulidad, cancelación, suspensión e insubsistencia de derechos

Artículo 40. Las concesiones y asignaciones mineras serán nulas cuando:

- I. Se pretenda amparar con las mismas desde su otorgamiento la obtención de minerales o sustancias no sujetos a la aplicación de esta ley;
- II. Se expidan en favor de persona no capacitada por la presente ley para obtenerlas, o
- III. El lote minero objeto de la concesión o asignación abarque total o parcialmente terreno no libre al momento de presentación de la solicitud respectiva, aunque con posterioridad sea publicada la declaratoria de libertad de dicho terreno, excepto cuando se trate de concesiones otorgadas mediante concurso.

Si el lote minero objeto de la concesión o asignación comprende parcialmente terreno no libre, únicamente será mala por dicha porción, en cuyo caso la Secretaría expedirá un nuevo título en sustitución del que derive por la superficie que legalmente ampare, con iguales derechos y obligaciones.

Artículo 41. Serán nulas las transmisiones de la titularidad de concesiones mineras o de los derechos que de ella deriven cuando:

- I. Se pacten en favor de persona no capacitada legalmente para obtenerlas, o
- II. Se efectúen con respecto a concesiones mineras otorgadas sobre el terreno comprendido por las zonas marinas mexicanas, los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino y el subsuelo de la zona económica exclusiva.

No procederá la nulidad en el caso previsto por la fracción I anterior, cuando se trate de adjudicación en pago de créditos o por herencia y los derechos correspondientes se transmitan a persona legalmente capacitada dentro de los 15 días naturales siguientes a la fecha de su adjudicación.

Artículo 42. Las concesiones y las asignaciones mineras se cancelarán por:

- I. Terminación de su vigencia;
- II. Desistimiento debidamente formulado por su titular;
- III. Sustitución con motivo de la expedición de concesiones de explotación o la reducción, división, identificación o unificación de la superficie que amparen las concesiones;
- IV. Comisión de alguna de las infracciones señaladas en el artículo 55 de esta ley, o
- V. Resolución judicial.

Artículo 43. El derecho para realizar las obras y trabajos de exploración o de explotación se suspenderá cuando éstos:

- I. Pongan en peligro la vida o integridad física de los trabajadores o de los miembros de la comunidad, o
- II. Causen o puedan causar daño a bienes de interés público, afectos a un servicio público o de propiedad privada.

Si la visita de inspección que en su caso se practique revela peligro o daño inminente, la Secretaría dispondrá de inmediato la suspensión provisional de las obras y trabajos, al igual que las medidas de seguridad por adaptarse dentro del plazo que al efecto fije. De no cumplirse en el plazo señalado, ordenará la suspensión definitiva de tales obras y trabajos.

Artículo 44. Procederá la reversión de los bienes expropiados y la declaración de insubsistencia de las resoluciones de ocupación temporal o constitución de servidumbre, cuando:

- I. Las obras o trabajos por desarrollar no se inicien dentro de los 365 días naturales siguientes a la fecha de inscripción de la resolución respectiva en el Registro Público de Minería, sin que medie causa de fuerza mayor;
- II. Las obras o trabajos por ejecutar se suspendan por el término de un año, salvo en los casos a que alude el artículo 31 de la presente ley;
- III. El terreno objeto de las mismas sea destinado a un uso distinto de aquel que justificó la afectación;
- IV. Se incumpla el pago de la indemnización;
- V. Se declare nula o cancele la concesión con base en la cual se ejerció el derecho a obtenerla, excepto por las causas previstas por los artículos 40, párrafo final, y 42, fracción III, de esta ley, o
- VI. Judicialmente así se ordene.

En los casos de expropiación, la reversión de los bienes en favor del afectado procederá cuando su causa ocurra dentro de los cinco años siguientes a la fecha de notificación del decreto respectivo.

Artículo 45. Las nulidades señaladas por el artículo 40, fracciones I y III, así como la suspensión o insubsistencia a que se refieren los artículos 43 y 44, fracciones I a V, se resolverán a petición de la parte afectada mediante el procedimiento que determine el reglamento de la presente ley.

Las nulidades, las cancelaciones a que alude el artículo 42, fracción IV, las suspensiones o insubsistencia, se declararán por la Secretaría, previo respeto de la garantía de audiencia a la parte afectada dentro de un plazo de 60 días naturales, transcurrido el cual se dictará resolución.

CAPÍTULO VI

Del Registro Público de Minería y la cartografía minera

Artículo 46. La Secretaría llevará el Registro Público de Minería en el que deberán inscribirse los actos y contratos que a continuación se mencionan:

- I. Los títulos de concesión de exploración y de explotación, las prórrogas de estas últimas y las declaratorias de su nulidad o cancelación;
- II. Los títulos de asignación minera y las declaratorias de nulidad o cancelación de las mismas;
- III. Los decretos que establezcan reservas mineras que desincorporen zonas de éstas;
- IV. Las resoluciones de ocupación temporal y constitución de servidumbre, al igual que las que se emitan sobre su insubsistencia;
- V. Las resoluciones expedidas por autoridad judicial o administrativa que afecten concesiones mineras o los derechos que de ellas deriven;
- VI. Los actos o contratos relativos a la transmisión de la titularidad de concesiones o de los derechos que de ellas deriven, los de promesa para celebrarlos, los gravámenes que se constituyan en relación con las mismas, así como los convenios que los afecten;
- VII. Derogada;
- VIII. Las suscripciones o adquisiciones de acciones o partes sociales por parte de instituciones de crédito, en su carácter de fiduciarias;
- IX. Los avisos notariales preventivos con motivo de la celebración de contratos;
- X. Las anotaciones judiciales preventivas derivadas de reclamaciones por negativa, rectificación, modificación, nulidad o cancelación de inscripciones, y
- XI. Las anotaciones preventivas para interrumpir la cancelación de inscripciones de contratos y convenios sujetos a temporalidad.

En relación con lo dispuesto por esta ley, los actos y contratos previstos en las fracciones V a XI anteriores surtirán efectos contra terceros desde la fecha y hora de presentación en la Secretaría de la promoción respectiva, los correspondientes a las fracciones I y IV a partir de su fecha de inscripción y los relativos a las fracciones II y III el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo 47. Los actos a que aluden las fracciones I a IV del artículo anterior se inscribirán de oficio y los relativos a las restantes fracciones a petición de parte interesada, por orden de presentación y cuando se satisfagan los requisitos que establezca el reglamento de la presente ley.

Artículo 48. Toda persona podrá consultar el Registro Público de Minería y solicitar a su costa certificaciones de las inscripciones y documentos que dieron lugar a las mismas, así como sobre la inexistencia de un registro o de inscripciones posteriores en relación con una determinada.

Artículo 49. Los derechos que confieren las concesiones mineras y los actos, contratos y convenios que las afecten se acreditarán por medio de la constancia de su inscripción en el Registro Público de Minería.

Artículo 50. Para proceder al remate de una concesión minera y de los derechos que de ella deriven, será requisito la expedición por parte del Registro Público de Minería de una certificación sobre los antecedentes y afectaciones que obren inscritos en relación con la misma. Dicha certificación deberá agregarse a las actas de las diligencias de adjudicación o en las escrituras respectivas.

Artículo 51. La Secretaría, por conducto del Registro Público de Minería, podrá rectificar o modificar una inscripción cuando sea solicitada por el afectado, se acredite la existencia de la omisión o error y no se perjudiquen derechos de tercero o medie consentimiento de parte legítima en forma auténtica. Asimismo, procederá a la cancelación de la inscripción de un contrato o convenio cuando conste fehacientemente la voluntad de las partes.

Se tendrá por cancelada la inscripción de los contratos y convenios sujetos a temporalidad 90 días naturales después del término de su vigencia, si no obra constancia en contrario.

Las reclamaciones por negativa, rectificación, modificación o cancelación de inscripciones que perjudiquen derechos de tercero, así como las que se refieran a la nulidad de éstas, deberán tramitarse judicialmente.

Artículo 52. La Secretaría llevará la cartografía minera para constatar el carácter libre de los lotes que sean objeto de solicitudes de concesión y asignación mineras. En dicha cartografía se representarán gráficamente la ubicación y el perímetro de los lotes amparados por concesiones, asignaciones y reservas mineras vigentes, al igual que por solicitudes de concesión y asignación mineras en trámite.

Los datos consignados en la cartografía minera no crearán derechos. En caso de discrepar con los que obren en el Registro Público de Minería, prevalecerán estos últimos.

Toda persona podrá examinar la cartografía minera y solicitar a su costa planos de la misma.

CAPÍTULO VII

De las inspecciones, sanciones y recursos

Artículo 53. La Secretaría, en ejercicio de las facultades de verificación que le confiere esta ley, podrá practicar visitas de inspección con arreglo a las disposiciones siguientes:

- I. Designará uno o más inspectores, a los que comunicará su nombramiento y la orden de visita;
- II. Notificará a la persona a quien debe practicarse la inspección: el nombre del inspector, el objeto de la misma, los elementos, datos o documentos que deberá proporcionar, así como el lugar, fecha y hora de su verificación para que concurra por sí o debidamente representada;
- III. El inspector, una vez que se identifique, practicará la visita en el lugar y fecha señalados, ante la persona notificada o su representante debidamente acreditado. Si el lugar o domicilio no corresponden al visitado o éste se niega a proporcionar los elementos, datos o documentos que se le requieran, el inspector levantará acta donde hará constar lo anterior, firmada por dos testigos. En este último caso, se presumirá que el visitado incurrió en el incumplimiento de la obligación por verificar, salvo prueba en contrario;
- IV. Desahogada la inspección, el inspector levantará acta pormenorizada que deberá contener relación de los hechos y las manifestaciones del visitado, y será firmada por los asistentes al acto; si alguno se niega a firmarla se hará constar en ella, sin que tal circunstancia afecte el valor probatorio del documento. De dicha acta se entregará copia a quienes la suscriban;
- V. El inspector deberá rendir a la Secretaría un informe sobre el resultado de la inspección, dentro de un plazo máximo de 15 días naturales siguientes a su desahogo. Si los elementos de juicio que aporte el informe son insuficientes, la Secretaría ordenará se practique nueva inspección, y
- VI. La Secretaría, con base en el informe y las pruebas documentales que se ofrezcan, fundamentará, motivará y dictará resolución.

Artículo 54. Las infracciones a las disposiciones de la presente ley se sancionarán con la cancelación de la concesión o asignación mineras o multa.

Las infracciones serán sancionadas administrativamente por la Secretaría.

Artículo 55. Se sancionará con la cancelación de la concesión minera cualquiera de las infracciones siguientes:

- I. Efectuar el amparo de la misma explotación de minerales o sustancias no sujetos a la aplicación de la presente ley.
- II. No ejecutar y comprobar las obras y trabajos de exploración o de explotación en los términos y condiciones que señalan esta ley y su reglamento;
- III. Dejar de cubrir los derechos sobre minería;
- IV. Disponer de los minerales radiactivos que se descubran en el desarrollo de las obras y trabajos de exploración, explotación o beneficio;
- V. No cumplir con los pagos por concepto de la prima por descubrimiento o de la contraprestación económica que, en su caso, corresponda cubrir;
- VI. No sujetar las obras y trabajos de exploración o de explotación en terrenos amparados por asignaciones petroleras a las condiciones técnicas que fije la Secretaría;
- VII. Realizar las obras y trabajos de exploración o de explotación sin las autorizaciones que señala el artículo 20 de la presente ley;
- VIII. Agrupar concesiones que amparen lotes mineros no colindantes para efectos de comprobación que no constituyan una unidad minera o minerometalúrgica desde el punto de vista técnico y administrativo, o
- IX. Perder la capacidad para ser titular de concesiones.

No procederá la cancelación en el caso de la fracción anterior, cuando la sociedad titular de la concesión pierda su capacidad por no ajustarse a las disposiciones que regulan la participación de inversionistas extranjeros y no se subsane tal circunstancia dentro de los 365 días naturales siguientes a la fecha en que la misma ocurra. De no darse este último supuesto, la Secretaría promoverá judicialmente el remate a la porción del capital social que no se ajuste y el producto del mismo será entregado al Consejo de Recursos Minerales.

Se sancionará con la cancelación de la asignación minera que corresponda cualquiera de las infracciones previstas por las fracciones II, III, VI o VII anteriores, en lo conducente.

Artículo 56. No procederá la cancelación por infracción cuando, dentro de un plazo de 60 días naturales, contados a partir de la fecha en que se notifique al interesado el inicio del procedimiento correspondiente, se acredite en relación con las causas señaladas en las fracciones II, III, V y VII del artículo anterior, respectivamente:

- I. La obtención de minerales o sustancias sujetos a la aplicación de esta ley, por medio de facturas o liquidaciones de beneficio que correspondan al periodo por comprobar, así como el pago de la multa que determina el artículo 57, fracción XI de la misma;

- II. El pago de los derechos sobre minería omitidos y demás accesorios originados por el incumplimiento, de acuerdo con las disposiciones fiscales aplicables;
- III. El pago actualizado de la prima por descubrimiento, conforme lo determine el reglamento de la presente ley, y
- IV. Que está sujeta a resolución administrativa o judicial la negativa de autorización por parte de la autoridad que tenga a su cargo los bienes, zona o áreas a que alude el artículo 20, párrafo segundo, de esta ley.

Artículo 57. Se sancionarán con multa equivalente de diez a dos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, las infracciones siguientes:

- I. Extraer minerales o sustancias sujetos a la aplicación de esta ley sin ser titular de la concesión minera o de los derechos correspondientes;
- II. Impedir sin derecho la realización de las obras y trabajos previstos por la presente ley y su reglamento a persona legalmente autorizada para efectuarlos,
- III. Retirar o destruir las obras permanentes de fortificación, los ademes y demás instalaciones necesarias para la estabilidad y seguridad de las minas;
- IV. Impedir u obstaculizar las visitas de inspección que practique el personal comisionado por la Secretaría,
- V. No concurrir por sí o debidamente representado a las visitas de inspección que practique la Secretaría, sin que medie causa justificada;
- VI. No designar al ingeniero responsable del cumplimiento de las normas de seguridad en las minas o encomendarle actividades que le impidan el desarrollo de sus funciones propias;
- VII. Omitir la notificación prevista en el artículo 34, párrafo segundo, de esta ley, sobre las medidas necesarias para prevenir accidentes que no se adopten, cuando pongan en peligro la vida o integridad física de los trabajadores o de los miembros de la comunidad, o bien, no tomar las medidas procedentes, en caso de haberse recibido tal notificación;
- VIII. No dar aviso a la Secretaría del inicio de operaciones de beneficio;
- IX. Negarse a beneficiar el mineral de pequeños y medianos mineros y del sector social en condiciones competitivas, sin acreditar causa que lo justifique, de acuerdo con lo establecido por el artículo 37, fracción V, de esta ley;
- X. Modificar la ubicación o dañar a la mojonera o señal que sirva para identificar al punto de partida de un lote minero;

- XI. Comprobar extemporáneamente la ejecución oportuna de obras y trabajos de explotación por medio de la obtención de minerales o sustancias, a fin de dejar sin efecto el procedimiento de cancelación de una concesión minera, y
- XII. No rendir oportuna y verazmente los informes estadísticos, técnicos y contables en los términos y condiciones que fije el reglamento de la presente ley.

En el caso de la fracción I de este artículo, la multa podrá ser hasta por el doble del monto máximo arriba fijado, y procederá además la recuperación de los minerales y sustancias ilegalmente extraídos.

De existir reincidencia se podrá imponer hasta dos tantos del importe de la multa y, tratándose de la infracción a que se refiere la fracción I, hasta dos tantos del valor comercial de los minerales y sustancias ilegalmente extraídos y la recuperación de los mismos.

Para la imposición de la multa, la Secretaría tomará en cuenta la gravedad de la infracción, los daños y perjuicios que haya causado, al igual que los antecedentes, circunstancias personales y capacidad económica del infractor.

La aplicación de las multas establecidas en el presente artículo será sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiera resultar.

Artículo 58. La facultad de la Secretaría para verificar el cumplimiento de los deberes y obligaciones que impone esta ley, así como para sancionar su inobservancia, se extinguirá en un plazo de cinco años contados a partir de la fecha del incumplimiento o, si éste es de carácter continuo, a partir del día en que cese. La relativa al pago de los derechos sobre minería prescribirá de acuerdo con lo previsto por las disposiciones de la materia.

Artículo 59. Las resoluciones que dicte la Secretaría con motivo de la aplicación de la presente ley y su reglamento, excepto aquellas que declaren la nulidad o cancelación de concesiones y asignaciones mineras o la suspensión e insubsistencia de los derechos que de ellas deriven, podrán ser recurridas para su revisión, conforme el procedimiento que establezca el reglamento de la misma.

El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. El reglamento de la presente ley establecerá los términos y demás requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso.

La interposición del recurso se hará por escrito dirigido al titular de la Secretaría, en el que se deberán expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se con-

sideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

Si se recurre la imposición de una multa, se suspenderá el cobro de ésta hasta que sea resuelto el recurso, siempre y cuando se garantice su pago en los términos previstos por las disposiciones fiscales.

TRANSITORIOS

Primero. La presente ley entrará en vigor 90 días naturales después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. Se aboga la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia Minera, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de diciembre de 1975 y se derogan todas las disposiciones que se opongan a esta ley.

Tercero. Durante el término de cinco años, contados a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente ley, continuará aplicándose a los contratos de explotación minera celebrados con anterioridad a dicha fecha que sean prorrogados, la disposición consignada en el párrafo final del artículo 17 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia Minera, por lo que se refiere al monto mínimo y máximo de la compensación o regalía pactada.

Cuarto. En tanto el Ejecutivo federal expide el reglamento de la presente ley, se aplicará, en lo que no se oponga a la misma, el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de septiembre de 1990.

Quinto. Las actividades que señalen otras leyes para la Comisión de Fomento Minero se entenderán encomendadas al Consejo de Recursos Minerales.

Se aboga la Ley sobre el Patrimonio de la Comisión de Fomento Minero publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1939.

Las asignaciones mineras expedidas en favor de la Comisión de Fomento Minero se cancelan y el terreno que amparan se asigna al Consejo de Recursos Minerales en los términos de esta ley y, en su caso, con la vigencia de los contratos celebrados con respecto a las mismas.

Los demás derechos, bienes y recursos que integran el patrimonio de la Comisión de Fomento Minero se transmitirán antes de que concluya su liquidación al Consejo de Recursos Minerales y al Fideicomiso de Fomento Minero, conforme lo determine la Secretaría, los cuales se subrogarán en los derechos y obligaciones pecuniarios y laborales de dicho organismo.

Los derechos laborales de los trabajadores adscritos al referido organismo se respetarán conforme a las disposiciones legales aplicables.

La Secretaría procederá a la liquidación de la Comisión de Fomento Minero dentro del término de un año, contado a partir del inicio de vigencia de la presente ley.

Sexto. Los trámites de cualquier naturaleza pendientes de resolución a la fecha de inicio de vigencia de esta ley se sustanciarán, en lo que les sea favorable a los interesados, conforme a las disposiciones de la misma.

Las solicitudes de concesión o asignación mineras en trámite de exploración o de explotación, ordinarias o especiales en reservas mineras nacionales, se resolverán mediante el otorgamiento del título de concesión minera correspondiente o la expedición del título de asignación minera en el caso del Consejo de Recursos Minerales, si satisfacen exclusivamente las condiciones y requisitos establecidos para éstas por la presente ley y su reglamento.

Las solicitudes de nueva concesión de exploración o de nueva concesión de explotación se desecharán sin mayor trámite, en virtud de lo dispuesto por los artículos séptimo y octavo transitorios.

Séptimo. Las concesiones de exploración cuya cancelación no haya sido declarada tendrán duración de seis años, contados a partir de la fecha de su expedición y los programas de trabajos insertos en sus títulos quedarán sin efecto.

Los titulares de nuevas concesiones de exploración podrán presentar, antes de la terminación de su vigencia, una o más solicitudes de concesión de explotación cuyos lotes abarquen todo o parte de la superficie antes amparada, en los términos y condiciones dispuestos por esta ley y su reglamento.

Octavo. Las concesiones de explotación otorgadas con anterioridad a la presente ley, cuya cancelación no haya sido declarada, tendrán duración de cincuenta años, contados a partir de la fecha de su expedición y conferirán derechos a la explotación de cualesquier minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la misma. Los programas de trabajos insertos en sus títulos quedarán sin efecto.

- I. Las concesiones coexistentes únicamente conferirán derechos a la explotación de los minerales o sustancias consignadas en sus títulos y las concesiones preexistentes sobre las que se otorgaron a la exploración o explotación de los demás minerales o sustancias, mientras estén vigentes las primeras.

Las asignaciones mineras con vigencia indeterminada otorgadas al Consejo de Recursos Minerales tendrán duración improrrogable de seis años, contados a partir de la fecha de entrada en vigor de esta ley.

Noveno. Las concesiones especiales en reservas mineras nacionales, al igual que las asignaciones ordinarias y especiales en dichas reservas otorgadas en favor de las empresas de participación estatal mayoritaria, se sustituirán en las concesiones que correspondan con los derechos y obligaciones que establece la presente ley.

Las obligaciones consignadas en los títulos de concesión o en las declaratorias de asignación especiales en reservas mineras nacionales, adicionales a las que señala esta ley, quedarán sin efecto, excepto cuando se trate de concesiones que hayan sido otorgadas sobre zonas incorporadas a dichas reservas u obtenidas al amparo del derecho preferente a que se refiere el artículo siguiente, o de asignaciones por acuerdo otorgadas con posterioridad a la fecha de publicación de la presente ley en el *Diario Oficial de la Federación*.

Décimo. Las personas que a la fecha de entrada en vigor de la presente ley estén realizando mediante contratos trabajos de exploración y/o explotación dentro de terrenos amparados por asignaciones mineras o las concesiones que las sustituyan, podrán continuar haciéndolo hasta la terminación de éstos y tendrán derecho preferente para obtener la concesión minera correspondiente, si el terreno materia del contrato queda libre y se dio cumplimiento a las obligaciones estipuladas en el mismo. El derecho que se confiere deberá ejercitarse cuando surta efectos la declaratoria de libertad de dicho terreno.

Decimoprimer. Las concesiones de planta de beneficio expedidas al amparo de otras leyes quedarán sin efecto y sus titulares estarán exentos de presentar el aviso a que alude el artículo 37, fracción I, de esta ley.

Decimosegundo. La primera comprobación de obras y trabajos de exploración y de explotación deberá presentarse durante el mes de mayo de 1994.

México, D. F., a 17 de junio de 1992. Diputado, Gustavo Carvajal Moreno, presidente. Senador, Manuel Aguilera Gómez, presidente. Diputado, Jaime Rodríguez Calderón, secretario. Senador, Antonio Melgar Aranda, secretario (*Rúbricas*).

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veinticuatro días del mes de junio de mil novecientos noventa y dos. Carlos Salinas de Gortari (*Rúbrica*). El secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios (*Rúbrica*).

TRANSITORIOS (24 DE DICIEMBRE DE 1996)

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, salvo lo previsto en el artículo siguiente.

Segundo. El segundo párrafo del artículo 10 A de la Ley de Inversión Extranjera entrará en vigor a los treinta días hábiles siguientes a aquel en que se publique este decreto en el *Diario Oficial de la Federación*. En este plazo deberá publicarse la lista a que se refiere dicho precepto.

ANEXO V

Ley del Banco de México

DOF, 23 de diciembre de 1993¹

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente *decreto*: el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: *Ley del Banco de México*.

CAPÍTULO I

De la naturaleza, las finalidades y las funciones

Artículo 1o. El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta ley reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2o. El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Artículo 3o. El Banco desempeñará las funciones siguientes:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;

¹ Reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1995 y el 23 de enero de 1998.

- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno federal y actuar como agente financiero del mismo;
- IV. Fungir como asesor del Gobierno federal en materia económica y, particularmente, financiera;
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y
- VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

CAPÍTULO II

De la emisión y la circulación monetaria

Artículo 4o. Corresponderá privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, así como poner ambos signos en circulación a través de las operaciones que esta ley le autoriza realizar.

Artículo 5o. Los billetes que emita el Banco de México deberán contener la denominación con número y letra; la serie y número; la fecha del acuerdo de emisión; las firmas en facsímil de un miembro de la junta de gobierno y del cajero principal; la leyenda "Banco de México", y las demás características que señale el propio Banco.

El Banco podrá fabricar sus billetes o encargar la fabricación de éstos a terceros.

Artículo 6o. El Banco, directamente o a través de sus corresponsales, deberá cambiar a la vista los billetes y las monedas metálicas que ponga en circulación, por otros de la misma o de distinta denominación, sin limitación alguna y a voluntad del tenedor.

Si el Banco o sus corresponsales no dispusieron de billetes o monedas metálicas de las denominaciones solicitadas, la obligación de canje podrá cumplirse entregando billetes o monedas metálicas de las denominaciones de que dispongan, más próximas a las demandadas.

Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo las monedas metálicas a que se refiere la fracción II del artículo 62. En el cumplimiento de su obligación de canje con las instituciones de crédito, el Banco podrá entregarles billetes y monedas metálicas de las denominaciones cuya mayor circulación considere conveniente para facilitar los pagos.

CAPÍTULO III

De las operaciones

Artículo 7o. El Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes:

- I. Operar con valores;
- II. Otorgar crédito al Gobierno federal, a las instituciones de crédito, así como a los fondos bancarios de protección al ahorro y de apoyo al mercado de valores previstos en las leyes de instituciones de crédito y del mercado de valores;
- III. Otorgar crédito a las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o.;
- IV. Constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero;
- V. Adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior, de los previstos en la fracción II del artículo 20;
- VI. Emitir bonos de regulación monetaria;
- VII. Recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico y de los referidos en la fracción XI siguiente, de instituciones para el depósito de valores, así como de entidades de la administración pública federal cuando las leyes así lo dispongan;
- VIII. Recibir depósitos bancarios de dinero de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o.;
- IX. Obtener créditos de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o. y de entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria;
- X. Efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos;
- XI. Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo, y
- XII. Recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o en administración, de las personas señaladas en las fracciones VII y VIII anteriores. También podrá recibir depósitos de otros efectos del Gobierno federal.

El Banco no podrá realizar sino los actos expresamente previstos en las disposiciones de esta ley o los conexos a ellos.

Artículo 8o. Las operaciones a que se refiere el artículo 7o. deberán contratarse en términos que guarden congruencia con las condiciones de

mercado al tiempo de su celebración, exceptuando aquellas que por su naturaleza no tengan cotización en el mercado.

Además, las operaciones con valores que realice el Banco Central, salvo las señaladas en las fracciones IV, V y XII del artículo 7o. y en la fracción I del artículo 9o., se harán exclusivamente mediante subasta, cuyo objeto sean títulos a cargo del Gobierno federal, de instituciones de crédito o del propio Banco.

Artículo 9o. El Banco de México no deberá prestar valores al Gobierno federal ni adquirirlos de éste, excepto cuando se trate de adquisiciones de valores a cargo del propio gobierno y se cumpla una de las dos condiciones siguientes:

- I. Las adquisiciones queden correspondidas con depósitos en efectivo no retirables antes del vencimiento, que dicho gobierno constituya en el Banco con el producto de la colocación de los valores referidos, cuyos montos, plazos y rendimientos sean iguales a los de los valores objeto de la operación respectiva, o bien, y
- II. Las adquisiciones correspondan a posturas presentadas por el Banco en las subastas primarias de dichos valores. Estas adquisiciones en ningún caso deberán ser por monto mayor al de los títulos a cargo del propio gobierno propiedad del Banco que venzan el día de colocación de los valores objeto de la subasta.

Artículo 10. La función de agente del Gobierno federal para la emisión, colocación, compra y venta de valores representativos de la deuda interna del citado gobierno y, en general, para el servicio de dicha deuda, será privativa del Banco Central.

Artículo 11. El Banco de México sólo podrá dar crédito al Gobierno federal mediante el ejercicio de la cuenta corriente que lleve a la Tesorería de la Federación y con sujeción a lo que se dispone en el artículo 12. Para efectos de la presente ley, no se consideran crédito al Gobierno federal los valores a cargo de éste propiedad del Banco Central.

Artículo 12. El Banco llevará una cuenta corriente a la Tesorería de la Federación que se ajustará a lo que convengan las partes, pero en todo caso a lo siguiente:

- I. Sólo podrán hacerse cargos o abonos a esta cuenta mediante instrucción directa del tesorero de la Federación al Banco, que este último reciba con una antelación de por lo menos un día hábil bancario a la fecha en que deba efectuarse el respectivo cargo o abono;
- II. El Banco de México podrá, sin autorización del tesorero de la Federación, cargar la cuenta para atender el servicio de la deuda interna del Gobierno federal;

- III. Con cargo a esta cuenta no podrán librarse cheques u otros documentos a favor de terceros, y
- IV. El saldo que, en su caso, obre a cargo del Gobierno federal no deberá exceder de un límite equivalente al 1.5% de las erogaciones del propio Gobierno previstas en el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio de que se trate, sin considerar las señaladas para la amortización de la deuda de dicho Gobierno, salvo que, por circunstancias extraordinarias, aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos.

En el evento de que el saldo deudor de la cuenta exceda del límite referido, el Banco deberá proceder a la colocación de valores a cargo del Gobierno federal, por cuenta de éste y por el importe del excedente. De ser necesario o conveniente, el Banco, también por cuenta del Gobierno federal, emitirá valores a cargo de éste para realizar la colocación respectiva. Al determinar las características de la colocación y, en su caso, emisión, el Banco procurará las mejores condiciones para el Gobierno dentro de lo que el mercado permita.

El Banco deberá efectuar la colocación de los valores mencionados en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la fecha en que se exceda el límite señalado, liquidando el excedente de crédito con el producto de la colocación correspondiente. Excepcionalmente, la junta de gobierno del Banco podrá ampliar este plazo una o más veces por un plazo conjunto no mayor de tres meses, si ello resulta conveniente para evitar trastornos en el mercado financiero.

Artículo 13. Cuando las leyes establezcan que el Banco de México deba efectuar aportaciones a organismos financieros internacionales, el Gobierno federal, salvo por lo que en seguida se señala, proveerá oportunamente al propio Banco de los recursos respectivos. El pago de las cuotas al Fondo Monetario Internacional, se efectuará con recursos del Banco de México.

Artículo 14. Las operaciones que el Banco de México realice con las instituciones de crédito se efectuarán mediante subasta o de conformidad con disposiciones de carácter general que expida el propio Banco.

Los financiamientos que el Banco Central conceda a las instituciones de crédito, sea mediante el otorgamiento de crédito o a través de la adquisición de valores, sólo podrán tener por finalidad la regulación monetaria.

Artículo 15. Lo previsto en los artículos 8o., segundo párrafo y 14, no será aplicable a los financiamientos que el Banco Central conceda a las instituciones de crédito para evitar trastornos en los sistemas de pagos, ni a las operaciones que el Banco realice como acreditante de última instancia.

Artículo 16. Los financiamientos que el Banco de México conceda a las instituciones de crédito, estarán garantizados por los depósitos de dinero y de valores que dichas instituciones tengan en el propio Banco. Al vencer los mencionados financiamientos, el Banco estará facultado para cargar su importe a las cuentas en que se registren dichos depósitos de dinero.

Artículo 17. Los bonos de regulación monetaria que emita el Banco de México, serán títulos de crédito nominativos o al portador y tendrán las demás características que el Banco fije, debiendo mantenerse depositados en administración en el propio Banco, cuando éste así lo determine.

CAPÍTULO IV

De la reserva internacional y el régimen cambiario

Artículo 18. El Banco de México contará con una reserva de activos internacionales, que tendrá por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país.

Artículo 19. La reserva a que se refiere el artículo inmediato anterior se constituirá con:

- I. Las divisas y el oro, propiedad del Banco Central, que se hallen libres de todo gravamen y cuya disponibilidad no esté sujeta a restricción alguna;
- II. La diferencia entre la participación de México en el Fondo Monetario Internacional y el saldo del pasivo a cargo del Banco por el mencionado concepto, cuando dicho saldo sea inferior a la citada participación, y
- III. Las divisas provenientes de financiamientos obtenidos con propósitos de regulación cambiaria, de las personas señaladas en la fracción VI del artículo 3o.

Para determinar el monto de la reserva, no se considerarán las *divisas* pendientes de recibir por operaciones de compraventa contra moneda nacional, y se restarán los pasivos de la institución en divisas y oro, excepto los que sean a plazo mayor de seis meses y los correspondientes a los financiamientos mencionados en la fracción III de este artículo.

Artículo 20. Para efectos de esta ley, el término *divisas* comprende: billetes y monedas metálicas extranjeros, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como, en general, los medios internacionales de pago.

Las divisas susceptibles de formar parte de la reserva son únicamente:

- I. Los billetes y monedas metálicas extranjeros;
- II. Los depósitos, títulos, valores y demás obligaciones pagaderos fuera del territorio nacional, considerados de primer orden en los mercados internacionales, denominados en moneda extranjera y a cargo de gobiernos de países distintos de México, de organismos financieros internacionales o de entidades del exterior, siempre que sean exigibles a plazo no mayor de seis meses o de amplia liquidez;
- III. Los créditos a cargo de bancos centrales, exigibles a plazo no mayor de seis meses, cuyo servicio esté al corriente, y
- IV. Los derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional.

Artículo 21. El Banco de México deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una comisión de cambios, que estará integrada por el secretario y el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de dicha dependencia que designe el titular de ésta, el gobernador del Banco y dos miembros de la junta de gobierno que el propio gobernador designe. Los integrantes de la comisión no tendrán suplentes.

Las sesiones de la comisión serán presididas por el secretario de Hacienda y Crédito Público, en su ausencia, por el gobernador y, en ausencia de ambos, por el subsecretario que designe el titular de la citada secretaría. Quien presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate.

La comisión podrá reunirse en todo tiempo a solicitud del secretario de Hacienda y Crédito Público o del gobernador; sus sesiones deberán celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros, siempre que tanto dicha secretaría como el Banco de México se encuentren representados. Las resoluciones de la comisión se tomarán por mayoría de votos, siendo necesario en todo caso el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de la citada secretaría.

El gobernador informará a la junta de gobierno sobre dichas resoluciones.

El secretario de la junta de gobierno y su suplente lo serán también de la comisión de cambios.

Artículo 22. La comisión estará facultada para:

- I. Autorizar la obtención de los créditos a que se refiere la fracción IX del artículo 7o.;
- II. Fijar criterios a los que deba sujetarse el Banco en el ejercicio de las facultades previstas en los artículos 32, 34 y 35, así como en el artículo 33 respecto de la banca de desarrollo, y

III. Señalar directrices respecto del manejo y la valuación de la reserva a que se refiere el artículo 18.

Artículo 23. El Banco de México, para el cumplimiento de su objetivo prioritario, podrá compensar el aumento de la circulación de moneda o de sus obligaciones a la vista, resultante de las adquisiciones de divisas que efectúe atendiendo las directrices a que se refiere el artículo 21, mediante la colocación y, en su caso, emisión de valores a cargo del Gobierno federal en términos de lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 12. Esta colocación por cuenta del citado gobierno sólo podrá efectuarse en caso de que el monto de los valores a cargo del Gobierno federal con que el Banco cuente en sus activos sea igual o menor que el monto de los depósitos referidos en la fracción I del artículo 9o. y el Banco no disponga de otros valores de amplio mercado. Al realizarse la colocación, el Banco de México abonará el producto de ella a un depósito a su cargo sin intereses a favor del propio Gobierno. Los fondos depositados serán entregados al Gobierno al tiempo y por el monto equivalente de las enajenaciones netas de divisas que el Banco efectúe y que por sí mismas determinen disminución en la circulación de moneda o en el monto de las obligaciones a la vista de éste.

CAPÍTULO V

De la expedición de normas y las sanciones

Artículo 24. El Banco de México podrá expedir disposiciones sólo cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público. Al expedir sus disposiciones el Banco deberá expresar las razones que las motivan.

Las citadas disposiciones deberán ser de aplicación general, pudiendo referirse a uno o varios tipos de intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas.

Las sanciones que el Banco imponga conforme a lo previsto en los artículos 27, 29 y 33, deberán tener como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en la presente ley y, de esta manera, proveer a los propósitos mencionados en el primer párrafo de este precepto.

Artículo 25. El Banco de México determinará las condiciones en que las instituciones de crédito deberán canjear y retirar los billetes y las monedas metálicas en circulación.

Artículo 26. Las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, así como las de crédi-

to, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles, se ajustarán a las disposiciones que expida el Banco Central.

Lo dispuesto en este artículo será aplicable también a los fideicomisos, mandatos o comisiones de los intermediarios bursátiles y de las instituciones de seguros y de fianzas.

Artículo 27. El Banco de México podrá imponer multas a los intermediarios financieros por las operaciones activas, pasivas o de servicios, que realicen en contravención a la presente ley o a las disposiciones que éste expida, hasta por un monto equivalente al que resulte de aplicar, al importe de la operación de que se trate y por el lapso en que esté vigente, una tasa anual de hasta el cien por ciento del costo porcentual promedio de captación que el Banco estime representativo del conjunto de las instituciones de crédito para el mes o meses de dicha vigencia y que publique en el *Diario Oficial de la Federación*.

El Banco fijará las multas a que se refiere el párrafo anterior, tomando en cuenta:

- I. El importe de las ganancias que para dichos intermediarios resulten de las operaciones celebradas en contravención a las disposiciones citadas;
- II. Los riesgos en que hayan incurrido los intermediarios por la celebración de tales operaciones, y
- III. Si el infractor es reincidente.

Artículo 28. El Banco de México estará facultado para determinar la parte de los pasivos de las instituciones de crédito, que deberá estar invertida en depósitos de efectivo en el propio Banco, con o sin causa de intereses, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones.

Lo dispuesto en el párrafo anterior, también será aplicable a los fideicomisos, mandatos o comisiones, excepto a los constituidos por el Gobierno federal, mediante los cuales instituciones fiduciarias capten recursos del público, o bien, reciban fondos destinados al otorgamiento de créditos o a la inversión en valores.

Las inversiones obligatorias referidas en los párrafos primero y segundo de este artículo no podrán exceder, respectivamente, del veinte y del cincuenta por ciento de los pasivos o fondos correspondientes.

El Banco podrá también determinar que hasta el cien por ciento del importe de los recursos captados por las instituciones de crédito con fines específicos o de conformidad con regímenes especiales previstos en la ley, se mantenga invertido en determinados renglones de activo consecuentes con tales fines o regímenes.

Artículo 29. El Banco de México podrá imponer multas a los intermediarios financieros por incurrir en faltantes respecto de las inversiones que

deban mantener conforme a lo dispuesto en el artículo 28. El monto de dichas multas no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar, al importe de los referidos faltantes, una tasa anual de hasta el trescientos por ciento del costo porcentual promedio de captación que el Banco estime representativo del conjunto de las instituciones de crédito para el mes respectivo, y que publique en el *Diario Oficial de la Federación*.

El Banco fijará las multas a que se refiere el párrafo anterior, tomando en cuenta las causas que hayan originado los citados faltantes y, particularmente, si éstos obedecen a retiros anormales de fondos, a situaciones críticas de los intermediarios, o a errores u omisiones de carácter administrativo en los que, a criterio del propio Banco, no haya mediado mala fe.

Artículo 30. Los representantes del Banco en las juntas de gobierno de las comisiones supervisoras del sistema financiero, estarán facultados para suspender hasta por cinco días hábiles la ejecución de las resoluciones de dichas comisiones que puedan afectar la política monetaria. Dentro de ese plazo, el Banco deberá comunicar sus puntos de vista a la junta de gobierno respectiva para que ésta resuelva en definitiva.

Las resoluciones de las autoridades competentes sobre la adquisición de valores a cargo del Gobierno federal o del Banco de México, por sociedades de inversión, deberán someterse a la aprobación del Banco Central, antes de proceder a su ejecución.

Artículo 31. El Banco Central podrá regular el servicio de transferencias de fondos a través de instituciones de crédito y de otras empresas que lo presten de manera profesional.

Artículo 32. Las instituciones de crédito, los intermediarios bursátiles, las casas de cambio, así como otros intermediarios cuando formen parte de grupos financieros, o sean filiales de las instituciones o intermediarios citados en primer término, ajustarán sus operaciones con divisas, oro y plata a las disposiciones que expida el Banco de México. Éste, en igualdad de condiciones, tendrá preferencia sobre cualquier otra persona en operaciones de compraventa y otras que sean usuales en los mercados respectivos.

Los citados intermediarios estarán obligados, siempre que el Banco así lo disponga, a constituir depósitos de dinero a la vista a favor de éste y a cargo de entidades de primer orden del exterior, denominados en la moneda extranjera en la que el Banco usualmente haga su intervención en el mercado de cambios, por el monto en que los activos de aquéllos en divisas, oro y plata, exceda sus obligaciones en dichos efectos. El Banco abonará a los intermediarios el contravalor en moneda nacional de esos depósitos, calculado al tipo de cambio publicado por el propio Banco en el *Diario Oficial de la Federación* en la fecha en que dicte el acuerdo respectivo. Las divisas distintas de la referida, así como el oro y la plata, se valorarán en los términos de las disposiciones que expida el Banco, las cuales no podrán

establecer términos apartados de las condiciones del mercado en la fecha citada.

El Banco, tomando en cuenta la gravedad del caso, podrá ordenar a los intermediarios financieros que infrinjan lo dispuesto en este artículo, la suspensión hasta por seis meses de todas o algunas de sus operaciones con divisas, oro o plata.

Artículo 33. El Banco de México podrá establecer límites al monto de las operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios de los intermediarios mencionados en el artículo 32.

El Banco podrá imponer multas a los intermediarios financieros que transgredan las disposiciones expedidas conforme a lo señalado en el párrafo anterior, hasta por un monto equivalente al cinco por ciento del capital pagado y reservas de capital del intermediario de que se trate.

El Banco fijará las multas a que se refiere el párrafo anterior, tomando en cuenta lo dispuesto en las fracciones I a III del artículo 27.

Artículo 34. Las dependencias y las entidades de la administración pública federal que no tengan el carácter de intermediarios financieros, deberán mantener sus divisas y realizar sus operaciones con éstas, sujetándose a las normas, orientaciones y políticas que el Banco de México establezca. Al efecto, proporcionarán al Banco la información que les solicite respecto de sus operaciones con moneda extranjera y estarán obligadas a enajenar sus divisas al propio Banco en los términos de las disposiciones que éste expida, las cuales no podrán establecer términos apartados de las condiciones del mercado.

Artículo 35. El Banco de México expedirá las disposiciones conforme a las cuales se determine el o los tipos de cambio a que deba calcularse la equivalencia de la moneda nacional para solventar obligaciones de pago en moneda extranjera, contratadas dentro o fuera de la República para ser cumplidas en ésta. También podrá determinar los tipos de cambio aplicables a las operaciones por las que se adquieran divisas contra entrega de moneda nacional, siempre que ambas o alguna de estas prestaciones se cumpla en territorio nacional.

Artículo 36. Los intermediarios financieros estarán obligados a suministrar al Banco de México la información que éste les requiera sobre sus operaciones incluso respecto de alguna o algunas de ellas en lo individual, los datos que permitan estimar su situación financiera y, en general, aquella que sea útil al Banco para proveer el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Las comisiones supervisoras del sistema financiero, a solicitud del Banco de México, realizarán visitas a los intermediarios, que tendrán por objeto revisar, verificar y evaluar la información que de conformidad con

el párrafo anterior hayan presentado. En dichas visitas podrá participar personal del propio Banco.

Artículo 37. El Banco de México podrá suspender todas o algunas de sus operaciones con los intermediarios financieros que infrinjan la presente ley o las disposiciones que emanen de ella.

CAPÍTULO VI

Del gobierno y la vigilancia

Artículo 38. El ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México estarán encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una junta de gobierno y a un gobernador.

La junta de gobierno estará integrada por cinco miembros, designados conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional. De entre éstos, el Ejecutivo federal nombrará al gobernador del Banco, quien presidirá a la junta de gobierno; los demás miembros se denominarán subgobernadores.

Artículo 39. La designación de miembro de la junta de gobierno deberá recaer en persona que reúna los requisitos siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y no tener más de 65 años cumplidos en la fecha de inicio del periodo durante el cual desempeñará su cargo.²
- II. Gozar de reconocida competencia en materia monetaria, así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera;

Para la designación de dos de los cinco miembros no será necesario satisfacer los requisitos previstos en el párrafo anterior; pero en todo caso, deberá tratarse de profesionales distinguidos en materia económica, financiera o jurídica. Ninguno de estos dos miembros podrá ser nombrado gobernador antes de haber cumplido tres años en su cargo, y
- III. No haber sido sentenciado por delitos intencionales; inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público o en el sistema financiero mexicano; ni removido con anterioridad del cargo de miembro de la junta de gobierno, sal-

² Fracción modificada mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 23 de enero de 1998.

vo que esto último hubiere sido resultado de incapacidad física ya superada.

Artículo 40. El cargo de gobernador durará seis años y el de subgobernador será de ocho años. El periodo del gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al presidente de la República. Los periodos de los subgobernadores serán escalonados, subiéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo federal. Las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la junta de gobierno más de una vez.

Artículo 41. La vacante que se produzca en un puesto de subgobernador será cubierta por el nuevo miembro que se designe para integrar la junta de gobierno. En caso de vacante en el puesto de gobernador, el Ejecutivo federal podrá nombrar para ocupar tal cargo a un subgobernador en funciones, o bien, designar a un nuevo miembro de la junta de gobierno y, ya integrada ésta, nombrar de entre sus cinco miembros al gobernador. En tanto se hace el nombramiento de gobernador, el subgobernador con mayor antigüedad en el cargo será gobernador interino del Banco y presidirá la junta de gobierno. En caso de que hubieren dos o más subgobernadores con igual antigüedad, la junta de gobierno elegirá entre ellos al gobernador interino.

Los miembros que cubran vacantes que se produzcan antes de la terminación del periodo respectivo, durarán en su cargo sólo por el tiempo que faltare desempeñar al sustituido. Si al término del periodo que corresponde al gobernador, se nombra a un subgobernador en funciones para ocupar tal puesto, el nombramiento referido será por seis años independientemente del tiempo que hubiere sido subgobernador.

Artículo 42. El gobernador y los subgobernadores deberán abstenerse de participar con la representación del Banco en actos políticos partidistas.

Artículo 43. Son causas de remoción de un miembro de la junta de gobierno:

- I. La incapacidad mental, así como la incapacidad física que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante más de seis meses;
- II. El desempeño de algún empleo, cargo o comisión, distinto de los previstos en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional;
- III. Dejar de ser ciudadano mexicano o de reunir alguno de los requisitos señalados en la fracción III del artículo 39;
- IV. No cumplir los acuerdos de la junta de gobierno o actuar deliberadamente en exceso o defecto de sus atribuciones;

- V. Utilizar, en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que disponga en razón de su cargo, así como divulgar la mencionada información sin la autorización de la junta de gobierno;
- VI. Someter a sabiendas, a la consideración de la junta de gobierno, información falsa, y
- VII. Ausentarse de sus labores sin autorización de la junta de gobierno o sin mediar causa de fuerza mayor o motivo justificado. La junta de gobierno no podrá autorizar ausencias por más de seis meses.

El gobernador podrá ser removido también por no cumplir con los acuerdos de la comisión de cambios.

Artículo 44. Compete a la junta de gobierno dictaminar sobre la existencia de las causas de remoción señaladas en el artículo inmediato anterior, debiendo hacerlo a solicitud del presidente de la República o de cuando menos dos de sus miembros. El dictamen se formulará según resolución de la mayoría de los miembros de la junta de gobierno, después de conceder el derecho de audiencia al afectado y sin que éste participe en la votación.

El dictamen, con la documentación que lo sustente, incluida la argumentación por escrito que, en su caso, el afectado hubiere presentado, será enviado al Ejecutivo federal. Este último deberá remitirlo, acompañado con la citada documentación y con su razonamiento de procedencia o improcedencia de remoción, a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente, para resolución definitiva.

Artículo 45. El gobernador o cuando menos dos de los subgobernadores podrán convocar a reunión de la junta de gobierno, cuyas sesiones deberán celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros. Si no concurriere el gobernador, la sesión será presidida por quien aquél designe o, en su defecto, por el subgobernador a quien corresponda según el procedimiento previsto en el párrafo primero del artículo 41.

Las resoluciones requerirán para su validez del voto aprobatorio de la mayoría de los presentes, salvo el caso previsto en el párrafo primero del artículo 44. Quien presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate.

El secretario y el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, podrán asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones de la junta de gobierno, para lo cual serán previamente convocados, dándoles a conocer el orden del día correspondiente. Dichos funcionarios podrán convocar a reunión de la junta de gobierno y proponer asuntos a ser tratados en ella.

La junta podrá acordar la asistencia de funcionarios de la institución a sus sesiones para que le rindan directamente la información que les solicite.

Quienes asistan a las sesiones deberán guardar confidencialidad respecto de los asuntos que se traten en ellas, salvo autorización expresa de la junta de gobierno para hacer alguna comunicación.

Artículo 46. La junta de gobierno tendrá las facultades siguientes:

- I. Determinar las características de los billetes, con sujeción a lo establecido en el artículo 5o., y proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las composiciones metálicas de las monedas conforme a lo dispuesto por la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Autorizar las órdenes de acuñación de moneda y de fabricación de billetes;
- III. Resolver sobre la desmonetización de billetes y los procedimientos para la inutilización y destrucción de moneda;
- IV. Resolver sobre el otorgamiento de crédito del Banco al Gobierno federal;
- V. Fijar las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco realice sus operaciones, pudiendo determinar las características de éstas y las que por su importancia deban someterse en cada caso a su previa aprobación;
- VI. Autorizar las emisiones de bonos de regulación monetaria y fijar las características de éstos;
- VII. Determinar las características de los valores a cargo del Gobierno federal que el Banco emita conforme al párrafo segundo, fracción IV del artículo 12, así como las condiciones en que se coloquen esos títulos y los demás valores señalados en dicho párrafo;
- VIII. Establecer las políticas y criterios conforme a los cuales se expidan las normas previstas en el capítulo V, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la comisión de cambios conforme al artículo 22;
- IX. Aprobar las exposiciones e informes del Banco y de los miembros de la junta de gobierno sobre las políticas y actividades de aquél;
- X. Aprobar los estados financieros correspondientes a cada ejercicio, así como los estados de cuenta consolidados mensuales;
- XI. Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio. La junta de gobierno deberá hacer lo anterior, de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la del presupuesto de egresos de la Federación;

- XII. Expedir, con sujeción a los criterios de carácter general señalados en el artículo 134 constitucional, las normas conforme a las cuales el Banco deba contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles, los arrendamientos de todo tipo de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza;
- XIII. Resolver sobre la adquisición y enajenación de acciones o partes sociales por el Banco, de empresas que le presten servicios;
- XIV. Autorizar la adquisición y enajenación de inmuebles;
- XV. Resolver sobre la constitución de las reservas a que se refiere el artículo 53;
- XVI. Aprobar el reglamento interior del Banco, el cual deberá ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación*;
- XVII. Aprobar las condiciones generales de trabajo que deban observarse en las relaciones entre el Banco y su personal, así como los tabuladores de sueldos, en el concepto de que las remuneraciones de los funcionarios y empleados del Banco no deberán exceder de las que perciban los miembros de la junta de gobierno, excepto en los casos en que dadas las condiciones del mercado de trabajo de alguna especialidad, se requiera de mayor remuneración;
- XVIII. Nombrar y remover al secretario de la junta de gobierno, así como a su suplente, quienes deberán ser funcionarios del Banco;
- XIX. Nombrar y remover a los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la institución;
- XX. Aprobar las políticas para cancelar, total o parcialmente, adeudos a cargo de terceros y a favor del Banco, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, o éste fuere económicamente inconveniente para la institución, y
- XXI. Resolver sobre otros asuntos que el gobernador someta a su consideración.

Artículo 47. Corresponderá al gobernador del Banco de México:

- I. Tener a su cargo la administración del Banco, la representación legal de éste y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que esta ley confiere a la junta de gobierno;
- II. Ejecutar los acuerdos de la junta de gobierno y de la comisión de cambios;
- III. Someter a la consideración y en su caso, aprobación de la junta de gobierno las exposiciones e informes del Banco señalados en la fracción IX del artículo 46, así como los documentos a que se refieren las fracciones X, XI XII, XVI y XVII del referido artículo 46;

- IV. Actuar con el carácter de apoderado y delegado fiduciario;
- V. Ser el enlace entre el Banco y la administración pública federal;
- VI. Ser el vocero del Banco, pudiendo delegar esta facultad en los subgobernadores;
- VII. Constituir consejos regionales;
- VIII. Acordar el establecimiento, cambio y clausura de sucursales;
- IX. Designar a los subgobernadores que deban desempeñar cargos o comisiones en representación del Banco;
- X. Designar y remover a los apoderados y delegados fiduciarios;
- XI. Nombrar y remover al personal del Banco, excepto el referido en la fracción XIX del artículo 46, y
- XII. Fijar, conforme a los tabuladores aprobados por la junta de gobierno, los sueldos del personal y aprobar los programas que deban aplicarse para su capacitación y adiestramiento.

Artículo 48. Los consejos regionales previstos en la fracción VII del artículo 47, tendrán únicamente funciones de consulta, así como de obtención y difusión de información de carácter general en materia económica y, particularmente, financiera.

Artículo 49. La remuneración del gobernador del Banco, así como la de los subgobernadores, las determinará un comité integrado por el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y por dos personas nombradas por el secretario de Hacienda y Crédito Público, cuya designación no produzca conflicto de intereses y que sean de reconocida experiencia en el mercado laboral en el que participan las instituciones de crédito públicas y privadas, así como las autoridades reguladoras de éstas.

El comité sesionará por lo menos una vez al año, y tomará sus resoluciones por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, los cuales no tendrán suplentes. Para adoptar sus resoluciones, el comité deberá considerar las remuneraciones existentes en el Banco y la evolución de las remuneraciones en el sistema financiero del país, teniendo como criterio rector que, dadas las condiciones del referido mercado laboral, la junta de gobierno cuente con miembros idóneos y el Banco pueda contratar y conservar personal debidamente calificado.

Artículo 50. El secretario de Hacienda y Crédito Público solicitará a un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión, le proponga una terna de firmas de reconocido prestigio, entre las cuales designará al auditor externo del Banco con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, y contratará sus servicios por cuenta del Banco. La contratación del auditor externo no podrá hacerse por periodos mayores de cinco años.

El auditor tendrá las más amplias facultades para examinar y dictaminar los estados financieros del Banco, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta, debiendo enviar al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión copia de los dictámenes que presente a la junta de gobierno, y un informe sobre el ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física.

CAPÍTULO VII

De las disposiciones generales

Artículo 51. El Banco enviará al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, lo siguiente:

- I. En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la institución, correspondiente a dicho ejercicio;
- II. En septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate, y
- III. En abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del Banco en el conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.

Artículo 52. Cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al gobernador del Banco para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la institución.

Artículo 53. El Banco de México deberá, siempre que sea posible, preservar el valor real de la suma de su capital más sus reservas e incrementar dicho valor conforme aumente el producto interno bruto en términos reales. El Banco de México sólo podrá constituir reservas en adición a lo que dispone este artículo, cuando resulten de la revaluación de activos o así lo acuerde con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 54. El ejercicio financiero del Banco se iniciará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año, la institución estará obligada a publicar el balance general de fin de ejercicio, así como un estado de cuentas consolidado al día último de cada mes.

Artículo 55. El Banco será institución sin propósito de lucro y deberá entregar al Gobierno federal el importe íntegro de su remanente de opera-

ción una vez constituidas las reservas previstas en esta ley, siempre que ello no implique la reducción de reservas provenientes de la revaluación de activos. Dicha entrega se efectuará a más tardar en el mes de abril del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda el remanente.

Artículo 56. Los billetes y las monedas metálicas que el Banco de México ponga en circulación deberán quedar registrados como pasivos en el balance de la institución a su valor nominal. En tanto dichas piezas no sean puestas en circulación figurarán en el activo del Banco a su costo de fabricación o a su valor de adquisición, según corresponda, debiendo ajustarse los importes respectivos conforme evolucione el costo de reponer las piezas referidas. Al ser puestas en circulación por primera vez se darán de baja en el activo con cargo a resultados. El Banco registrará en su activo con abono a resultados, el importe obtenible de la enajenación del metal de las monedas que retire de la circulación.

Las monedas señaladas en el inciso c) del artículo 2o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos que no estén destinadas a fungir como medios generales de pago, y las del artículo 2o. bis de dicha ley, serán contabilizadas en los términos que acuerde la junta de gobierno.

Artículo 57. Las operaciones a que se refiere la fracción XII del artículo 46 se llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, excepto en los casos siguientes:

- I. Cuando se trate de adquisiciones de alimentos u otros bienes perecederos;
- II. De no existir por lo menos tres proveedores o postores idóneos;
- III. Cuando se dé por terminado anticipadamente un contrato o se rescinda;
- IV. Cuando el importe del contrato no rebase los montos equivalentes a:
 - a) Sesenta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año, tratándose de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles;
 - b) Noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año, en el caso de obra inmobiliaria, y
 - c) Diez veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año, conforme avalúo realizado por persona capacitada legalmente para ello, cuando se trate de enajenación de bienes muebles.
- V. Tratándose de casos fortuitos o de fuerza mayor;
- VI. Cuando existan trabajos o servicios de conservación, mantenimiento, restauración, reparación y demolición en los que no sea posible

precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución;

- VII. Tratándose de la adquisición o de la enajenación de bienes inmuebles, así como de los servicios relacionados con la obra inmobiliaria;
- VIII. De existir circunstancias que puedan provocar trastornos graves, pérdidas o costos adicionales importantes para el Banco;
- IX. Después de haber realizado dos licitaciones sin que hubiese sido posible adjudicar el contrato correspondiente, o
- X. Cuando se trate de adquisiciones de insumos que el Banco requiera para la fabricación de billetes o adquiera para la de moneda metálica.

Artículo 58. Al Banco de México, a los miembros de su junta de gobierno, así como a los funcionarios y empleados de la institución, les serán aplicables las disposiciones relativas al secreto bancario y al fiduciario previstas en ley.

Artículo 59. Son trabajadores de confianza del Banco de México:

- I. El personal que ocupe puestos de subgerente o superior, los trabajadores de rango equivalente al de los anteriores y los empleados adscritos de manera personal y directa a la junta de gobierno y a los miembros de ésta; los asesores y personal secretarial de los funcionarios antes mencionados; los jefes de división y de oficina; el personal de seguridad; los pilotos, copilotos e ingenieros de vuelo; el personal técnico adscrito a las áreas de cambios, metales, inversiones, valores e informática; los operadores y contraseñadores de telecomunicaciones por las que se transmitan escritos, así como el personal técnico que maneje información confidencial, y
- II. Los señalados en la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no estén comprendidos en la fracción anterior.

El gobernador y los subgobernadores del Banco no formarán parte del personal de la institución.

Artículo 60. El personal que ocupe puestos de subgerente o superior y los trabajadores de rango equivalente al de los anteriores, no podrán tener empleo, cargo o comisión en la administración pública federal, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Banco o en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

Artículo 61. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será aplicable a los miembros de la junta de gobierno y al personal del Banco, con sujeción a lo siguiente:

- I. La aplicación de dicha ley y el proveer a su estricta observancia, salvo en lo tocante al juicio político al que podrán ser sujetos los integrantes de la junta de gobierno, competarán a una comisión de responsabilidades integrada por el miembro de la junta de gobierno que ésta designe y por los titulares de las áreas jurídica y de contraloría del Banco.

Tratándose de infracciones cometidas por miembros de la junta de gobierno o por funcionarios que ocupen puestos comprendidos en los tres niveles altos del personal, será la junta de gobierno quien determine la responsabilidad que resulte e imponga la sanción correspondiente, a cuyo efecto la comisión de responsabilidades le turnará el expediente respectivo, y

- II. Las personas sujetas a presentar declaración de situación patrimonial, serán los miembros de la junta de gobierno y quienes ocupen en la institución puestos de subgerente o superior, así como aquellas que por la naturaleza de sus funciones se señalen en el reglamento interior. Esta declaración deberá presentarse ante la contraloría del Banco, quien llevará el registro y seguimiento de la evolución de la mencionada situación patrimonial, informando a la comisión de responsabilidades o a la junta de gobierno, según corresponda, las observaciones que, en su caso, resulten de dicho seguimiento.

Contra las resoluciones a que se refiere este artículo no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Artículo 62. El Banco de México podrá:

- I. En coordinación con las demás autoridades competentes, elaborar, compilar y publicar estadísticas económicas y financieras, así como operar sistemas de información basados en ellas y recabar los datos necesarios para esos efectos;
- II. Llevar a cabo, directamente o a través de terceros, la comercialización de monedas conmemorativas, así como de los billetes y las monedas metálicas, que tengan empaque o acabado especial;
- III. Utilizar los recursos de que disponga, en la fabricación de bienes para terceros y en la prestación de servicios a éstos, siempre que ello no afecte el adecuado desempeño de sus funciones, y
- IV. Adquirir o arrendar los bienes muebles y contratar los servicios y la obra inmobiliaria, necesarios o convenientes para su adecuada operación y funcionamiento, así como enajenar aquellos bienes muebles que dejaren de ser útiles para tales efectos.

Artículo 63. Queda prohibido al Banco de México:

- I. Otorgar garantías;
- II. Adquirir o arrendar inmuebles que no requiera para el desempeño de sus funciones. Cuando fuere necesario que el Banco reciba o se adjudique inmuebles o derechos reales en pago de sus créditos, así como cuando dejen de serle necesarios aquellos de que sea propietario, estará obligado a realizarlos dentro de un plazo máximo de tres años, y
- III. Adquirir títulos representativos del capital de sociedades, salvo que se trate de empresas que le presten servicios necesarios o convenientes a la realización de sus funciones.

No serán aplicables al Banco las prohibiciones y limitaciones establecidas en esta ley, cuando actúe en cumplimiento de sus obligaciones de carácter laboral o de las que adquiera con los miembros de su junta de gobierno como contraprestación por los servicios que le presten, pudiendo en esos casos realizar las operaciones y constituir las reservas necesarias o convenientes para dicho cumplimiento.

Artículo 64. Contra las resoluciones previstas en los artículos 27, 29 y 33, procederá el recurso de reconsideración, el cual deberá interponerse ante la unidad administrativa que se determine en el reglamento interior del Banco, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de tales resoluciones.

El recurso tendrá por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada. En el escrito de interposición se deberá señalar el nombre y domicilio del recurrente, la resolución impugnada y los agravios que se hagan valer, acompañándose con los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como con las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

A las notificaciones, trámite y resolución del recurso, les serán aplicables supletoriamente las disposiciones contenidas en los artículos 130, 132, 134, 135, 136, tercer párrafo, 137, 139 y 140 del Código Fiscal de la Federación y las disposiciones reglamentarias aplicables a estos preceptos.

Artículo 65. El recurso de reconsideración deberá resolverse dentro de un plazo máximo de veinte días hábiles contado a partir de la fecha de su presentación, de no ser así se considerará confirmado el acto impugnado. El recurso será de agotamiento obligatorio antes de acudir a la vía de amparo.

Cuando el escrito antes mencionado no señale los agravios o el acto reclamado, será desechado por improcedente. Si se omitieron las pruebas, se tendrán por no ofrecidas.

La resolución del recurso contendrá la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución.

Contra las resoluciones a que se refiere este artículo no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Artículo 66. Las resoluciones previstas en el primer párrafo del artículo 64 se ejecutarán:

- I. Cuando no se interponga recurso de reconsideración dentro del plazo señalado en el artículo 64;
- II. Si el afectado no acredita, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquel en que se notifique la resolución correspondiente, que ha presentado demanda de amparo contra dicha resolución;
- III. Si en el juicio de amparo se niega la suspensión del acto reclamado, o
- IV. De haberse concedido la suspensión en el juicio de amparo, hasta que se dicte sentencia firme en contra del quejoso.

Artículo 67. El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las multas que no hubieren sido cubiertas oportunamente al Banco de México, se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Banco a través de la unidad administrativa que señale su reglamento interior.

La unidad señalada en el párrafo anterior aplicará las normas previstas en el Código Fiscal de la Federación para el procedimiento administrativo de ejecución. En el mencionado reglamento interior se indicarán las oficinas que deban conocer y resolver los recursos previstos en el citado código relativos a ese procedimiento.

Si el Banco Central llevare cuenta al infractor, no será necesario aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, pudiendo hacerse efectiva la multa cargando su importe a dicha cuenta.

Artículo 68. La Ley de Instituciones de Crédito, la legislación mercantil, los usos bancarios y mercantiles y el Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, se aplicarán a las operaciones del Banco, supletoriamente a la presente ley y en el orden en que están mencionados.

TRANSITORIOS

Primero. Esta ley entrará en vigor el 1o. de abril de 1994, con excepción del segundo párrafo de este artículo y de los artículos 3o. y 13 transitorios, los cuales iniciarán su vigencia al día siguiente de la publicación de la ley en el *Diario Oficial de la Federación*.

La designación de los primeros integrantes de la junta de gobierno será hecha en los términos previstos en la presente ley, con anterioridad al 31 de marzo de 1994.

Segundo. El periodo del primer gobernador del Banco vencerá el 31 de diciembre de 1997. Los periodos de los primeros subgobernadores vencerán los días 31 de diciembre de 1994, 1996, 1998 y 2000, respectivamente, debiendo el Ejecutivo federal señalar cuál de los periodos citados corresponderá a cada subgobernador.

Tercero. Las remuneraciones del gobernador y de los subgobernadores a que se refiere el artículo inmediato anterior correspondientes al primer ejercicio financiero del Banco, serán determinadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la presente ley, con anterioridad a que se efectúe la designación de los primeros integrantes de la junta de gobierno.

Cuarto. Las instrucciones del tesorero de la Federación al Banco, en términos de la fracción I del artículo 12, no tendrán que efectuarse con la antelación señalada en la propia fracción I de dicho artículo, durante un plazo de tres años contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley. En el transcurso de ese mismo plazo, el tesorero de la Federación podrá seguir librando los cheques y demás documentos a que se refiere la fracción III del referido artículo.

Quinto. El Banco de México, organismo descentralizado del Gobierno federal, se transforma en la nueva persona de derecho público a que se refiere esta ley y conserva la titularidad de todos los bienes, derechos y obligaciones integrantes del patrimonio del primero.

Sexto. El reglamento interior del Banco de México deberá expedirse en un plazo no mayor de seis meses, contado a partir del día en que quede legalmente instalada la junta de gobierno. Hasta en tanto se expida dicho reglamento continuará en vigor el publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de julio de 1985, y el recurso previsto en el artículo 64 se presentará ante la gerencia jurídica del Banco de México.

Cuando en el reglamento actualmente vigente o en cualquier otro instrumento jurídico se haga referencia al director general del Banco, se entenderá hecha al gobernador del Banco en el ámbito de las atribuciones que le confiere la presente ley.

Séptimo. Los poderes, mandatos, designaciones de delegados fiduciarios y en general las representaciones otorgadas y las facultades concedidas por el Banco de México con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, subsistirán en sus términos en tanto no sean modificados o revocados expresamente.

Octavo. Las monedas metálicas actualmente en circulación pasarán a formar parte del pasivo en el balance de la institución, aplicando el régimen previsto en el artículo 56.

Los fondos del Gobierno federal depositados en el Banco de México derivados de la diferencia entre el valor facial de las monedas entregadas por la Casa de Moneda al propio Banco hasta el día inmediato anterior al

que entre en vigor la presente ley y los costos en que se haya incurrido en su producción, quedarán a favor de este último.

Noveno. El Banco de México podrá poner en circulación en cualquier tiempo los billetes con fecha de emisión anterior a la entrada en vigor de la presente ley.

Décimo. El Banco podrá seguir desempeñando el cargo de fiduciario en los fideicomisos que actualmente maneja, que no estén previstos en el artículo 7o., fracción XI, pudiendo recibir de dichos fideicomisos depósitos bancarios de dinero.

Los créditos que el Banco de México haya otorgado con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente ley a los fideicomisos públicos de fomento económico que administra podrán mantenerse hasta su vencimiento e incluso renovarse una o más veces por un plazo conjunto no mayor de veinte años.³

En caso de fideicomisos distintos de los señalados en el segundo párrafo de este artículo, el Banco quedará facultado para renunciar a la encomienda fiduciaria cuando así lo estime conveniente. En estos casos el fiduciario sustituto será designado por las personas que a continuación se señalan, en el orden en que están mencionadas: las facultades para ello de conformidad con el acto jurídico que rija al fideicomiso; el o los fideicomitentes; el o los fideicomisarios, individualizados, o, a falta de los anteriores, el propio Banco de México. En tanto el Banco continúe siendo fiduciario en estos fideicomisos podrá concederles financiamiento con carácter extraordinario para evitar eventuales incumplimientos de sus obligaciones.

Decimoprimer. En tanto el Banco de México expide las disposiciones a que se refiere esta ley, seguirán aplicándose las emitidas con anterioridad a su vigencia, en las materias correspondientes. Las medidas administrativas dictadas con fundamento en disposiciones que por esta ley se derogan, continuarán en vigor hasta que no sean revocadas o modificadas por las autoridades competentes.

Decimosegundo. A los intermediarios financieros que hayan realizado operaciones con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, en contravención a las disposiciones que por ésta se derogan, les serán aplicables las disposiciones vigentes, al momento en que se hayan realizado tales operaciones.

Decimotercero. El último ejercicio financiero del Banco de México, organismo descentralizado del Gobierno federal, comenzará el 1o. de enero de 1994 y terminará el 31 de marzo de 1994. Durante dicho ejercicio la

³ Este párrafo segundo fue modificado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 17 de noviembre de 1995.

institución no quedará sujeta a lo dispuesto por el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Banco de México.

El primer ejercicio financiero del Banco de México que regula esta ley se iniciará el 1o. de abril de 1994 y terminará el 31 de diciembre de 1994.

El remanente de operación del Banco de México correspondiente al ejercicio a que se refiere el párrafo primero de este artículo, deberá entregarse al Gobierno federal a más tardar en el mes de abril de 1995.

Decimocuarto. El Banco de México enviará al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión o, en su caso, a su Comisión Permanente, los documentos a que se refiere la fracción I del artículo 51 que correspondan al primer ejercicio de la institución, dentro del mes inmediato siguiente a aquel en que entre en vigor la presente ley, así como un informe sobre la evolución del financiamiento interno del Banco de México y del comportamiento de la cuenta de la Tesorería de la Federación que el propio Banco le lleva al Gobierno federal, durante los meses de enero a marzo de 1994.

Respecto del primer ejercicio de la institución, el Banco no estará obligado a entregar el informe a que se refiere la fracción II del artículo 51.

Decimoquinto. A partir de la entrada en vigor de la presente ley y hasta en tanto el valor real total del capital más las reservas de la institución sea superior al veinte por ciento del total de los billetes y monedas en circulación más las obligaciones de la institución a favor de entidades financieras y del Gobierno federal, excepto los depósitos a que se refiere la fracción I del artículo 9o., dicho valor total no será incrementado conforme al crecimiento del producto interno bruto en los términos del artículo 53. Durante el lapso referido, el Gobierno federal y el Banco podrán acordar reducciones al citado valor real total, siempre que ellas no impliquen disminuir dicho valor a una cantidad que represente un porcentaje inferior al mencionado ni tampoco tengan por consecuencia expansión monetaria,

Decimosexto. Los depósitos a que se refiere el artículo 132 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito deberán sustituirse en Nacional Financiera, S.N.C. Aquellos recibidos por el Banco de México con anterioridad al inicio de vigencia de esta ley serán conservados y entregados por éste de conformidad con las disposiciones aplicables.

Decimoséptimo. Cuando las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos u otros ordenamientos jurídicos hagan mención a la Ley Orgánica del Banco de México, o a este último, la referencia se entenderá hecha a la presente Ley y a la institución que ésta regula, respectivamente.

Decimoctavo. Se abroga la Ley Orgánica del Banco de México del 21 diciembre de 1984.

Se derogan los artículos: 31 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 13, párrafo primero y segundo de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos; 48, párrafo segundo y decimo-

segundo transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito; 24 de la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional y las demás disposiciones que se opongan a la presente ley.

Se deja sin efecto, en lo referente al Banco de México, lo previsto en la fracción VII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los artículos 10., 80. y 14 de la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, así como en los artículos 10., 20., 80. y 21, fracción IV, del reglamento de dicha ley.

México, D. F., a 14 de diciembre de 1993. Diputado, Cuauhtémoc López Sánchez, presidente. Senador, Eduardo Robledo Rincón, presidente. Diputado, Sergio González Santa Cruz, secretario. Senador, Israel Soberanis Noguera, secretario (*Rúbricas*)

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, a los quince días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y tres. Carlos Salinas de Gortari (*Rúbrica*). El secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido (*Rúbrica*).

ANEXO VI

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

DOF, 31 de mayo de 1995

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.

Ernesto Zedillo Ponce de León, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 26 de la propia Constitución, 9o. y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 4o., 9o., 21, 29, 30, 32 y 42 de la Ley de Planeación, y considerando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que corresponde al Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Que de conformidad con el marco constitucional y legal que sirve de sustento al Sistema Nacional de Planeación Democrática, corresponde al Ejecutivo federal conducir la planeación nacional del desarrollo, mediante la ordenación racional y sistemática de las acciones que buscan lograr un desarrollo equitativo que proporcione mejores niveles de vida para todos;

Que para garantizar el carácter democrático de la planeación nacional, y en el nuevo marco de corresponsabilidad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, se realizó en todo el país un vasto y plural programa de consultas con los diversos grupos sociales, a través de foros en los que se recogieron las opiniones, propuestas y demandas de los ciudadanos, y

Que con base en lo anterior, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es el resultado de una amplia consulta popular y se sustenta, entre otros principios fundamentales, en el ejercicio efectivo de la soberanía e independencia nacionales, la consolidación de la democracia y la legalidad como sistema de vida, el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre y la estabilidad económica y social de la comunidad, he tenido a bien expedir el siguiente *decreto* por el que se aprueba el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.

Artículo 1o. Se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Artículo 2o. Las dependencias y entidades de la administración pública Federal ajustarán sus acciones a los objetivos, principios, estrategias y prioridades contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y serán responsables en el ámbito de sus respectivas competencias de su difusión y ejecución.

Artículo 3o. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, de la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán y promoverán las acciones pertinentes para la elaboración y ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales, regionales y especiales, tendentes al logro de los objetivos de dicho plan.

Artículo 4o. Las dependencias y entidades de la administración pública federal establecerán los mecanismos necesarios para la coordinación con los distintos órdenes de gobierno y la concertación con los sectores social y privado, con la finalidad de promover su participación amplia y responsable en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, para la aplicación de los instrumentos de política económica y social que promuevan la inducción de acciones de los sectores social y privado.

Artículo 5o. En los convenios de desarrollo social que anualmente suscriben los ejecutivos federal y estatales, se incorporarán los compromisos y acciones orientados al cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en los que se dará la participación que corresponda a los municipios.

Artículo 6o. Para cumplir con los programas, objetivos y acciones previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, las dependencias y entidades de la administración pública federal harán las provisiones necesarias para el financiamiento y la asignación de recursos correspondientes, al integrar sus anteproyectos de presupuesto de egresos.

Artículo 7o. Las dependencias y entidades de la administración pública federal evaluarán en forma periódica los resultados de sus acciones en relación con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y de los programas que del mismo deriven, e informarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto, con el propósito de que el Ejecutivo federal exponga anualmente ante el Congreso de la Unión los resultados de su ejecución, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Planeación.

TRANSITORIO

Único. El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco. Ernesto Zedillo Ponce de León (*Rúbrica*). El secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán (*Rúbrica*). El secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría Treviño. (*Rúbrica*). El secretario de la Defensa Nacional, Enrique Cervantes Aguirre (*Rúbrica*). El secretario de Marina, José Ramón Lorenzo Franco (*Rúbrica*). El secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz Martínez (*Rúbrica*). El Secretario de Desarrollo Social, Carlos Rojas Gutiérrez (*Rúbrica*). La Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Julia Carabias Lillo (*Rúbrica*). El Secretario de Energía, Ignacio Pichardo Pagaza (*Rúbrica*). El secretario de Comercio y Fomento Industrial, Hermínio Blanco Mendoza (*Rúbrica*). El secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Francisco Labastida Ochoa (*Rúbrica*). El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Carlos Ruiz Sacristán (*Rúbrica*). La secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Norma Samaniego de Villarreal (*Rúbrica*). El secretario de Educación Pública, Miguel Limón Rojas (*Rúbrica*). El secretario de Salud, Juan Ramón de la Fuente Ramírez (*Rúbrica*). El secretario de Trabajo y Previsión Social, Santiago Oñate Laborde (*Rúbrica*). El secretario de la Reforma Agraria, Arturo Warman Gryj (*Rúbrica*). La secretaria de Turismo, Silvia Hernández Enríquez (*Rúbrica*). El jefe del Departamento del Distrito Federal, Óscar Espinosa Villarreal (*Rúbrica*).

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

Contenido

Introducción

1 Soberanía

1.1 La soberanía al final del siglo xx

1.1.1 Nacionalismo

1.1.2 Los desafíos del presente

1.1.3 Las respuestas de la historia

1.1.4 La defensa de la soberanía al fin del siglo xx

1.2 Objetivos

1.3 Estrategias y líneas de acción

1.3.1 Para garantizar la seguridad nacional de México

1.3.2 Para ampliar y fortalecer el papel de México en la dinámica mundial

1.3.3 Los nuevos vínculos de la política interior y exterior

1.3.4 Una nueva relación de nuestro país con nacionales mexicanos en el exterior

1.3.5 Para promover los intereses nacionales en los foros multi-laterales

2 Por un Estado de derecho y un país de leyes

2.1 Aspiración por un Estado de derecho y un país de leyes

2.2 Objetivos

2.3 Estrategias y líneas de acción

2.3.1 Seguridad pública

2.3.2 Lucha contra el crimen organizado

2.3.3 Procuración de justicia

2.3.4 Probidad y rendición de cuentas en el servicio público

2.3.5 Impartición de justicia

2.3.6 Seguridad jurídica en la propiedad de los bienes y en los derechos de los particulares

2.3.7 Derechos humanos

2.3.8 Justicia para los pueblos indígenas

3 Desarrollo democrático

3.1 Nuestra histórica aspiración por las libertades y la democracia

3.2 Convicción democrática

3.3 El compromiso político con la democracia

3.4 Diagnóstico

3.5 Líneas de estrategia

3.6 El sistema de partidos como base de la democracia y los procesos electorales como fuente de legitimidad política

- 3.7 Una presidencia democrática en un régimen republicano fortalecido
- 3.8 Por un nuevo federalismo
- 3.9 Reforma de gobierno y modernización de la administración pública
- 3.10 Hacia una más intensa participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana
- 3.11 Participación social y cultura política
- 3.12 Libertad de expresión y de prensa, y el derecho a la información
- 3.13 Relación entre el Estado y las Iglesias
- 4 Desarrollo social
 - 4.1 Aspiración por la justicia social
 - 4.2 Diagnóstico
 - 4.3 El desafío demográfico
 - 4.4 Objetivo de la política de desarrollo social
 - 4.5 Estrategias y líneas de acción
 - 4.5.1 Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos
 - 4.5.2 Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población
 - 4.5.3 Promover el desarrollo equilibrado de las regiones
 - 4.5.4 Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social
 - 4.5.5 Impulsar una política integral de desarrollo social
- 5 Crecimiento económico
 - 5.1 Objetivos de la política económica
 - 5.2 Antecedentes
 - 5.3 Estrategia general para el crecimiento
 - 5.4 Líneas de estrategia
 - 5.5 El ahorro interno, base primordial del crecimiento
 - 5.5.1 Una reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada
 - 5.5.2 Sistema financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva
 - 5.5.3 Ahorro y seguridad social
 - 5.5.4 Ahorro público para el crecimiento
 - 5.5.5 Inversión y ahorro externo
 - 5.6 Disciplina fiscal, estabilidad y certidumbre económica y financiera
 - 5.6.1 Finanzas públicas
 - 5.6.2 Política cambiaria
 - 5.6.3 Política monetaria
 - 5.7 Uso eficiente de los recursos para el crecimiento
 - 5.7.1 Empleo y productividad
 - 5.7.2 Actualización tecnológica

5.7.3 Desregulación y fomento de competencia interna y externa

5.7.4 Infraestructura e insumos básicos

5.8 Política ambiental para un crecimiento sustentable

5.9 Políticas sectoriales pertinentes

Anexo

Listado de programas sectoriales

INTRODUCCIÓN

En observancia de lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución General de la República y por el artículo 5o. de la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo federal cumple con la obligación de elaborar y presentar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y enviarlo al Honorable Congreso de la Unión para su examen y opinión.

Para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se llevó a cabo una consulta nacional, popular y democrática, organizada a través de 97 foros que comprendieron 516 eventos, en los que se presentaron más de 12 000 ponencias. Además, se recibieron más de 300 000 aportaciones de la población, en los buzones y centros de recepción instalados en todo el territorio nacional.

Gracias a la amplitud geográfica y social de la consulta, y al establecimiento de diversas modalidades adicionales de participación, el Plan Nacional de Desarrollo recoge las aspiraciones, demandas y propuestas de los trabajadores del campo y la ciudad, de los jóvenes y las mujeres, de las comunidades indígenas y los grupos populares, de los científicos e intelectuales, de los maestros, los estudiantes, los empresarios y de la población en general.

En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Poder Ejecutivo federal se ha beneficiado del concurso resuelto, respetuoso y generoso de miembros de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, de las legislaturas y los poderes ejecutivos estatales, de autoridades municipales y representantes de institutos políticos y organizaciones sociales. Todos ellos merecen un reconocimiento especial por su compromiso con el establecimiento de bases firmes para el porvenir de los mexicanos.

El Plan Nacional de Desarrollo parte del reconocimiento de los avances realizados y de un examen cuidadoso del desenvolvimiento del país, destacando problemas, rezagos e insuficiencias. En este sentido, el diagnóstico comprendido en cada capítulo tiene el propósito de precisar los retos principales y orientar la formulación de las estrategias generales de acción.

El *plan* es un documento preparado por el Ejecutivo federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros Poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno. Además, este documento debe ser la base para inducir la participación corresponsable del sector social y de los particulares.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco objetivos fundamentales:

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano;
- II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos;
- III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política, pacífica y una intensa participación ciudadana;
- IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia, y
- V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Para cumplir el objetivo de preservar la soberanía, el Plan Nacional de Desarrollo propone fortalecer la capacidad del Estado de garantizar la seguridad nacional, la vigencia del Estado de derecho y la presencia de las instituciones de la República en todo el territorio nacional.

Asimismo, se propone desplegar una activa política exterior que consolide la presencia de México en el mundo y defienda nuestra posición en las relaciones internacionales y en los foros multilaterales.

Una estrategia prioritaria será proyectar la nacionalidad mexicana como expresión de una orgullosa identidad pluricultural que es mayor que nuestras fronteras, y procurar una vinculación dinámica con las comunidades de mexicanos y las personas de origen mexicano en el exterior.

En este fin de siglo, la defensa de la soberanía comprende impulsar en el ámbito internacional, nuestra visión sobre asuntos como el libre comercio, el funcionamiento de los órganos multilaterales que deben contribuir a la estabilidad financiera regional y global, los flujos migratorios, el cuidado del medio ambiente, y el combate al narcotráfico y el terrorismo.

En el periodo 1995-2000, México ejercerá una diplomacia que busque aprovechar las oportunidades globales en beneficio de los mexicanos, que

defienda sus legítimos intereses en el exterior, y que consolide el entendimiento, el intercambio y la cooperación con las naciones con que nos unen lazos de amistad.

Para consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho y edificar un país de leyes, el *plan* se apoya en las reformas constitucionales realizadas en diciembre de 1994, para ratificar la necesidad de una profunda transformación a nuestro sistema de justicia.

Las estrategias propuestas comprenden crear, a través de la adecuación normativa correspondiente, las condiciones legales, institucionales y administrativas para asegurar a toda persona la protección efectiva de sus derechos, la aplicación oportuna e imparcial de la ley y el acceso a la justicia. Asimismo, se propone la revisión sistemática de las normas procesales, el establecimiento de mecanismos más expeditos para la resolución de conflictos a través de la justicia de paz, y el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo que fortalezcan la independencia y calidad profesional de los miembros del Poder Judicial.

El Plan Nacional de Desarrollo propone avanzar resueltamente hasta consolidar un régimen de certidumbre jurídica para el patrimonio de las familias y las actividades productivas, y, a la vez, crear las condiciones que permitan al Estado prevenir eficazmente la delincuencia, combatir frontalmente las organizaciones criminales, perseguir y castigar oportunamente los delitos. Conforme a los lineamientos del *plan*, estas tareas se realizarán ejerciendo estrictamente las atribuciones que confiere el orden jurídico y salvaguardando los derechos humanos.

El *plan* comprende estrategias específicas para el establecimiento de un sistema nacional de seguridad pública con propósitos precisos de calidad, de impulso a una carrera policial profesional digna y respetada, así como para la adecuada coordinación de los tres órdenes de gobierno en la materia.

El Plan Nacional de Desarrollo asume que la corrupción es un motivo de desaliento colectivo y de encono social. Por eso propone actualizar el marco jurídico para detectar y sancionar conductas indebidas y actos ilegales en el desempeño del servicio público; propone una reforma profunda de los órganos de control interno y externo de la gestión gubernamental y la conformación de este último en una auténtica y moderna entidad superior de fiscalización, profesional y autónoma.

El *plan* postula como un objetivo esencial el construir un desarrollo democrático que consolide la organización de la Nación como una república representativa y federal; que perfeccione la democracia como forma de gobierno, como valor supremo de la política y como todo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Para alcanzar el objetivo de un pleno desarrollo democrático, se ha delineado una estrategia que requerirá del concurso de los Poderes de la Unión, de los gobiernos estatales y municipales, y de los partidos políticos y organizaciones sociales. La participación corresponsable fortalecerá nuestra democracia y permitirá construir los consensos necesarios para avanzar con la rapidez y consistencia que exige una sociedad dinámica, alerta y participativa.

La estrategia propuesta por el *plan* comprende respetar y vigorizar el sistema de partidos políticos y realizar una reforma electoral definitiva que atienda todos los puntos que aún son motivo de controversia, para garantizar la equidad en la competencia.

De igual modo, se propone construir una nueva relación entre los Poderes de la Unión que asegure el efectivo equilibrio republicano y una gobernabilidad sustentada en la democracia.

El *plan* propone impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los estados y los municipios, y fomentar la descentralización y el desarrollo regional. Además, se delinean estrategias y acciones para profundizar en la reforma de gobierno, en la modernización de la administración pública y en una rendición de cuentas responsable, transparente y puntual.

El Plan Nacional de Desarrollo también propone alentar la participación social y garantizar las libertades y los derechos ciudadanos, como condición para alcanzar el pleno desarrollo democrático.

El objetivo de avanzar hacia un desarrollo social sustentado en la equidad de oportunidades exigirá la aplicación de una política social que sea nacional e integral, federalista y participativa, incluyente y eficaz.

En este sentido, el *plan* propone diversas estrategias a fin de sentar bases firmes para superar los desequilibrios entre las regiones geográficas, entre los grupos sociales y entre los sectores productivos. Asimismo, se propone superar los contrastes entre las oportunidades individuales de capacitación, empleo e ingreso, y ampliar sustancialmente la dotación de servicios de calidad, que son la base de una vida digna y de un bienestar productivo. Entre estos servicios destacan los de salud, educación y vivienda.

De conformidad con la estrategia del *plan*, la política social deberá enfocarse prioritariamente a la erradicación de la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales. La aplicación de esta estrategia entraña llevar servicios, la incorporación a actividades productivas y la promoción de empleos que eleven el ingreso familiar.

De igual modo, se propone, a partir de la valiosa experiencia acumulada, conformar una política social, integral y descentralizada; una política que se concentre efectiva y eficazmente en los grupos y las regiones con menores oportunidades.

Un sector para el que el *plan* establece una estrategia especial es el agropecuario. En efecto, se propone estimular la inversión en el campo, consolidar su nuevo marco jurídico y respaldar firmemente la organización rural para que el campesino supere la pobreza y tenga las oportunidades que en justicia le corresponden.

El *plan* reconoce que es preciso transformar las instituciones y los programas de apoyo al campo. Se deben descentralizar funciones y recursos para consolidar la reforma agraria y responder con prontitud y eficiencia a los requerimientos productivos de campesinos y jornaleros, de ejidatarios y pequeños propietarios.

Adicionalmente, el *plan* comprende lineamientos claros para la formulación de programas que den atención apropiada a la mujer y a los jóvenes, a los pueblos indígenas y a los jornaleros agrícolas, a las personas con discapacidad y a quienes viven la tercera edad.

El Plan Nacional de Desarrollo tiene como uno de sus objetivos esenciales el que, una vez superada la actual crisis financiera y habiendo consolidado la recuperación, se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al 5% anual.

Con vistas al siglo **xxi**, debemos lograr un crecimiento vigoroso que fortalezca la soberanía nacional, extienda el bienestar de los mexicanos, sea el sustento de una democracia plena, y genere los recursos para atender rezagos y procurar la equidad y la justicia.

El *plan* propone hacer del ahorro interno la base del financiamiento para el desarrollo. Consecuentemente, se formulan como estrategias principales para el crecimiento económico, el promover una reforma fiscal que estimule el ahorro y la inversión, el alentar el ahorro privado garantizando seguridad y rendimientos adecuados, y utilizar prudentemente el ahorro externo como medio complementario de la inversión productiva.

Asimismo, el plan propone propiciar la certidumbre y la estabilidad económicas. Esta estrategia implica observar una estricta disciplina fiscal; procurar una política cambiaria que aliente en conjunción de otras políticas al sector exportador; adoptar una política monetaria que contribuya a la estabilidad de precios, y asegurar una coordinación adecuada entre las autoridades hacendarias y financieras para garantizar la congruencia de las políticas, medidas y acciones.

El *plan* comprende una estrategia para promover el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de los recursos. Ello implica estimular el uso productivo de la mano de obra, una profunda desregulación, un impulso sin precedente a la actualización tecnológica y la capacitación laboral, y la formulación y ejecución, de políticas sectoriales pertinentes.

La responsabilidad que tenemos para con nuestros hijos y el deber que tenemos para con nuestro país, nos obliga a alcanzar un crecimiento eco-

nómico sustentable. El *plan* propone adoptar políticas claras para detener el deterioro ecológico, como estimular la inversión en infraestructura y la actualización y difusión de tecnologías limpias, y velar por el cumplimiento de las normas de protección ambiental. Además, se reforzará la aplicación del principio de que quien contamine, pague, y quien incumpla con la norma, sea castigado.

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo es un primer paso. Su realización requiere del examen y el debate legislativo, del escrutinio ciudadano y de la libre opinión de todos.

Con seguridad, el examen que lleve a cabo el H. Congreso de la Unión, enriquecerá la perspectiva y los propósitos de este documento rector de las tareas y acciones de gobierno. Ello habrá de traducirse en la mejor formulación de los programas sectoriales e institucionales que de conformidad con lo señalado por la Ley de Planeación, corresponde elaborar a las entidades y dependencias de la administración pública federal.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 ofrece el rumbo que orientará el esfuerzo de todos para fincar bases realistas, responsables y perdurables para avanzar hacia un México más fuerte, más justo, más democrático y más próspero.

Éste es el rumbo claro para el esfuerzo de nuestra generación. Hoy, el porvenir de la Nación nos convoca a un esfuerzo que exige unidad de propósitos, ánimo inquebrantable y perseverancia en las tareas.

1 SOBERANÍA

1.1 La soberanía al final del siglo xx

La soberanía es el valor más importante de nuestra nacionalidad; su defensa y su fortalecimiento son el primer objetivo del Estado mexicano. La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior. Por eso, la soberanía no reconoce en el país poder superior al del Estado ni poder exterior al que se subordine. En ejercicio de nuestra soberanía construimos y reconocemos intereses propios, nos proponemos metas colectivas, defendemos lo que nos atañe y promovemos el lugar de México en el mundo.

La expresión concreta de nuestra soberanía consiste en preservar la integridad de nuestro territorio y asegurar en el mismo la vigencia del Estado de derecho, con la supremacía de la Constitución Política y de las leyes que emanan de ella. Asimismo, son expresión de nuestra soberanía el defi-

nir objetivos propios de desarrollo, promoverlos en el país y en el extranjero, y el fortalecer nuestra identidad y nuestra cultura.

1.1.1 Nacionalismo

El nacionalismo es el conjunto de valores, sentimientos y aspiraciones que caracterizan y definen a un pueblo en el concierto de las naciones.

El nacionalismo mexicano es inclusivo, consciente de la riqueza de los valores que lo constituyen y, por ello, respetuoso de la diversidad de otras culturas. Nuestro nacionalismo, forjado en el curso de nuestra historia, tiene como aspiración fundamental la defensa de los valores propios, el fortalecimiento de la paz y el entendimiento con otros países. El nacionalismo es la base de la soberanía; se nutre de la diversidad y vitalidad de nuestra cultura plural y es factor esencial de nuestra unidad y cohesión social.

Nuestro nacionalismo es la confianza y la fe que tenemos en nosotros mismos, el amor por lo nuestro. Nuestro nacionalismo es fuente de fortaleza ante la adversidad. Por él sabemos anteponer a cualquier otro el interés de la Nación. En nuestro nacionalismo no caben antagonismos irreconciliables ni la idea de desintegración de nuestro territorio; no se nutre de la intolerancia ni del rechazo de lo extranjero. Nuestro nacionalismo orienta nuestra conducta en el exterior y sustenta nuestro futuro.

1.1.2 Los desafíos del presente

En la última década, el país y el mundo cambiaron. México creció en sus capacidades y en su presencia internacional. Nuestra población y nuestra economía se cuentan entre las primeras del planeta. México ocupa hoy un lugar más relevante en el mundo: sus iniciativas políticas han adquirido mayor peso, no sólo en el ámbito de nuestra contigüidad geográfica sino en toda la región iberoamericana.

Las nuevas alianzas comerciales del país como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); la formación del Grupo de los Tres, integrado por México, Colombia y Venezuela; los acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica y Bolivia; el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que agrupa las más grandes economías del mundo, y a la Conferencia Económica del Pacífico Asiático (APEC), así como su participación en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, muestran la nueva importancia del país.

Además, México ha adquirido una influencia considerable en los organismos multilaterales, reconocida por naciones de todos los continentes. Hoy, México tiene un destacado papel en la comunidad internacional, el

cual debe preservarse y fortalecerse a fin de apoyar los esfuerzos que reafirman nuestra soberanía.

Por otra parte, es preciso subrayar que han aumentado los retos internos que entrañan el desempleo, la pobreza, la injusticia y la demanda de más y mejor democracia. Necesitamos asegurar que la acción exterior del país favorezca las respuestas que damos los mexicanos a estos desafíos; necesitamos, también, superarlos para impulsar nuestro papel en el mundo. La evidencia está a la vista: hemos aprovechado los frutos de la cooperación externa para hacer frente a la crisis financiera y hemos sufrido las consecuencias negativas de los abruptos cambios de la economía mundial y de la opinión internacional sobre nuestro país. Por eso es imperativo actuar en el ámbito internacional para favorecer nuestros intereses. La defensa de nuestra libre capacidad de decisión no puede ignorar nuestro lugar en el mundo, ni puede evadir las repercusiones de lo que ocurre en el exterior. Debemos aprovechar dicha vinculación y actuar en consecuencia para favorecer el desarrollo y el bienestar de los mexicanos.

Estos cambios en México muchas veces responden a grandes transformaciones mundiales que afectan la forma en que debemos plantear el fortalecimiento de nuestra soberanía.

Al desaparecer la división política del mundo en dos polos se liberaron fuerzas creativas en muchas latitudes y disminuyó la amenaza de una guerra nuclear total. También, se agudizaron los desequilibrios regionales que ahora atentan contra la necesaria reforma de los organismos multilaterales y el avance del derecho internacional. Por ello, se han agravado las amenazas de nuevos conflictos regionales, del terrorismo y del resurgimiento de viejas intolerancias raciales y culturales, hoy capaces de vincularse instantáneamente con simpatizantes en el mundo entero. La aparición de esos viejos y nuevos extremismos genera conflictos que pueden afectar nuestros intereses, en particular los de los mexicanos que residen en el exterior. México ve con extrema preocupación las tendencias a conculcar los derechos de conacionales que se encuentran en el extranjero. Para los mexicanos, es de especial relevancia el compromiso constitucional, y principio elemental, de asegurar el acceso universal a la educación y a la salud.

Otra gran transformación ha sido la aparición, en México y en el mundo, de organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas de membresía multinacional. Estas organizaciones son producto de una nueva conciencia de la capacidad de la sociedad para participar e influir en los asuntos públicos, que a la vez fortalecen. Algunas de ellas tienen objetivos que coinciden con nuestro proyecto nacional, pero otras tienen iniciativas ajenas a nuestra naturaleza, idiosincrasia y ambiciones. En todo caso, debe quedar claro que la política exterior y de seguridad nacional son atribuciones exclusivas del Estado mexicano.

Algo similar sucede en la economía internacional. La globalización de la producción, las finanzas y el comercio puede ofrecer las oportunidades de crecimiento que necesita nuestro país; pero también puede desbordar a las instituciones internacionales y generar fenómenos frente a los cuales un Estado nacional tiene pocos instrumentos efectivos de respuesta. Flujos enormes de recursos financieros entran y salen de los mercados nacionales de manera cotidiana. El rápido movimiento de esos capitales amenaza con provocar inestabilidad, aun en las economías más grandes del planeta. Ello nos reclama un esfuerzo adicional para elevar el ahorro interno y depender más de nuestras propias fuerzas, no sólo como respuesta a un fenómeno económico sino como defensa de nuestra soberanía.

La transformación tecnológica abre también una ventana de oportunidades y de nuevos desafíos. Tenemos ahora la capacidad de llegar a las zonas más alejadas, educar y capacitar, acercar los beneficios de la información y la cultura a los lugares más apartados del país. La transmisión de imágenes y datos por todo el planeta, de manera casi instantánea, puede exacerbar los acontecimientos locales por su percepción en el exterior y traer a México las consecuencias de lo sucedido en otros continentes. Debemos aprender a aprovechar las grandes potencialidades de la nueva tecnología e influir en la opinión mundial a favor de México.

Igualmente, el debate mundial de grandes temas como la defensa de los derechos humanos, el combate al narcotráfico y al terrorismo, la lucha contra el deterioro ecológico e incluso, la promoción de la democracia. México comparte estos objetivos con toda la humanidad, pero debe cuidar que no sirvan como pretexto para justificar la injerencia en nuestros asuntos internos. Si reconocemos que nuestra capacidad de decisión interna tiene hoy un importante e inevitable ingrediente internacional, debemos organizar nuestra acción como sociedad para aprovechar el peso de nuestra presencia internacional, adecuar nuestras herramientas a los nuevos retos globales y apoyar los esfuerzos internos con una promoción efectiva de nuestros intereses en el exterior.

México debe fortalecer el lugar que ya ha adquirido en el mundo y aprovecharlo mejor para impulsar su desarrollo económico, crear más empleo, proyectar sus intereses políticos, profundizar su vida democrática, consolidar el Estado de derecho, y asegurarse de que su cultura se conozca y se enriquezca por el contacto libre con las demás culturas del mundo.

1.1.3 Las respuestas de la historia

México se ha enorgullecido de asumir la defensa de su soberanía sobre los sólidos principios del derecho internacional. Nuestra Constitución consig-

na los principios de no intervención, del respeto a la autodeterminación de los pueblos, de la solución pacífica de las controversias, de la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza, de igualdad jurídica de los Estados, de la búsqueda de la paz y de la cooperación para el desarrollo como guías de la política exterior de México. A ello, se suma una tradición pacifista en la defensa de la seguridad nacional y una regia cultura que da identidad y proyección al país. Estos son activos de la Nación en la defensa actual de la soberanía, producto de nuestras convicciones, de nuestra experiencia histórica, de los intereses que en distintos momentos hemos tenido que defender.

Nacimos como entidad política independiente, construyendo un orden jurídico propio: el de la Constitución de 1824. Nos propusimos buscar un gobierno estable y obtener el reconocimiento exterior a la entidad política de nuestra Nación. Fue un inicio marcado por la doble asechanza de la invasión territorial y la lucha interna entre los privilegios y la libertad.

A lo largo del siglo XIX, la defensa de la soberanía se ocupó principalmente de los riesgos de ese nacimiento: la integridad territorial y la supremacía del Estado sobre los fueros y las corporaciones. Esa defensa no siempre fue exitosa. Las divisiones internas se tradujeron en vulnerabilidad externa: perdimos territorio y sufrimos la ocupación extranjera. La lucha contra los privilegios, en que finalmente resultó victoriosa la República, quedó plasmada en las Leyes de Reforma y debió superar la guerra civil. Para la generación de Juárez, la urgencia fue construir y consolidar un Estado soberano. El porfiriato impuso una dura paz que diversificó las relaciones del país con el mundo y aseguró durante varios lustros una férrea supremacía interior; pero, al generar injusticias y ahondar desigualdades, también incubó la primera revolución social del siglo XX.

La construcción del Estado revolucionario en el primer tercio del siglo incorporó a la defensa de la soberanía un modelo específico de desarrollo político, económico y social. La propiedad de la Nación sobre los recursos del subsuelo, la reforma agraria, la creación de bases sociales para el Estado, la formación de un sistema político que privilegió la transmisión pacífica del poder y un acendrado compromiso con la obra pública de beneficio social, desempeñaron un papel central en la expresión de nuestro nacionalismo y en la defensa de la soberanía.

Con todo, siempre se privilegió la integridad física de nuestro territorio y la unidad de la Nación. La experiencia histórica nos ha enseñado a ser particularmente celosos de nuestra integridad territorial y para nuestras fuerzas armadas no existe obligación más alta que mantenerla. La permanente lealtad de las fuerzas armadas a los poderes constitucionales, su origen popular y su compromiso con el proyecto nacional han permitido tener paz interior y fronteras seguras. Pilares de nuestra soberanía, los

institutos armados surgidos de la Revolución asumieron con plena conciencia la reconstrucción del Estado y la necesaria transición al civilismo. La vocación por la paz y el servicio permanente que prestan las fuerzas armadas a la población han sido notas singulares que engrandecen a México. Sobre esta firme base, la doctrina de la seguridad nacional no ha sido nunca intervencionista ni militarista, sino de escrupuloso apego a la ley, al respeto mutuo y a la negociación como forma de dirimir controversias.

Durante los años de las confrontaciones ideológicas y políticas bipolares en el mundo, después de la Segunda Guerra Mundial, la política exterior de México mantuvo un equilibrio ideológico en que se sustentó una defensa eficaz de la soberanía. La lucha de México por el desarme general y completo, la defensa de la no intervención, la demanda por una transformación en las relaciones Norte-Sur, la exigencia por la solución pacífica de las controversias, han sido resultado de nuestra experiencia histórica en defensa de nuestra soberanía.

En casos concretos usamos patrones matizados para fijar nuestras posiciones frente a distintos conflictos regionales. Nuestra política exterior ha consistido en la aplicación rígida de los principios, pero siempre ha incorporado y atendido intereses inmediatos con buen éxito. México fue sensible a sus realidades geopolíticas. Afirmamos la igualdad jurídica de los Estados pero postulamos la importancia de las Naciones Unidas, a pesar de los derechos desiguales de los miembros en sus distintos órganos de decisión. Se ha mantenido una respetuosa y prudente distancia respecto de Estados Unidos porque así lo reclama una larga y difícil historia, pero también hemos buscado una relación sólida de cooperación.

Éstas fueron respuestas orientadas por nuestros principios de política exterior. Por eso, y no sólo por la ética que nutre dichos principios consignados en la Constitución, la política exterior de México ha sido y seguirá siendo fuente de orgullo y un factor de cohesión interna. Promover nuestros intereses en materia de seguridad nacional y de política exterior es un acto de congruencia en el que los principios deben reforzar y orientar, pero nunca deberán restringir o debilitar la acción del Estado. Frente a los retos actuales, es indispensable tener claridad de que nuestros principios constitucionales son eficaces no en abstracto sino al promover una adecuada defensa de nuestros intereses; la defensa de una parte esencial de nuestra soberanía.

Frente a las cambiantes circunstancias externas, no será la repetición inflexible del pasado lo que nos permita enfrentar los riesgos presentes y futuros; tampoco su olvido y abandono. Aprenderemos sus lecciones y evitaremos rigideces que ignoren la nueva estatura de México y la dinámica global de este fin de siglo.

1.1.4 La defensa de la soberanía al fin del siglo xx

Es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el diálogo permanente y la cohesión social.

La defensa de la soberanía tiene tareas internas y tareas exteriores. Ambas son parte de un mismo esfuerzo. Nuestras iniciativas en el exterior se sustentarán en principios e intereses nacionales y estarán vinculadas a los compromisos internos con el Estado de derecho, la democracia, el desarrollo social, el crecimiento económico y el fortalecimiento de nuestra cultura.

Afrontamos el reto de conciliar los principios de derecho internacional con los objetivos estratégicos que nos interesa alcanzar; la capacidad de decisión interna con la realidad de la interdependencia; la pluralidad social y política con la unidad frente a los desafíos internos y exteriores; los compromisos constitucionales internos y las posiciones internacionales del país. En esta conciliación estriba el fortalecimiento de nuestra soberanía, congruente con nuestra historia y con nuestra realidad.

1.2 Objetivos

El principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía. Los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio.

El cambio mundial y la nueva dimensión internacional de México, aunados a la difícil coyuntura del país, conducen a proponer los siguientes objetivos específicos, con miras al México del año 2000:

- Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano.
- Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales.
- Asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país.
- Renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exte-

rior, con el país, sus desafíos y sus éxitos, su cultura y su sentido de pertenencia. Propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven fuera del país.

- Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.

1.3 Estrategias y líneas de acción

1.3.1 Para garantizar la seguridad nacional de México

- Preservar, con apego a la ley y a los tratados y acuerdos internacionales firmados por México, la integridad territorial, del espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país, frente a otros Estados, frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos.
- Asegurar en todo momento la vigencia del Estado de derecho en el territorio nacional y vigilar nuestras fronteras, respetuosos siempre de los derechos humanos de las personas.
- Actualizar la planeación estratégica del ejército, la fuerza aérea y la armada mexicanos; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos.
- Coordinar a las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones. En especial, asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.
- Fomentar el aprecio a nuestra historia, a nuestra cultura, a las costumbres, los valores y principios que nos dan identidad, tanto en el sistema educativo nacional y en los medios de comunicación, como en la preparación de nuestras fuerzas armadas y cuerpos de seguridad pública y, en el extranjero, entre las comunidades de mexicanos.

- Actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia. El objeto deberá ser asegurar, en todo momento, la eficiencia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional, y aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo.

1.3.2 Para ampliar y fortalecer el papel de México en la dinámica mundial

- Incrementar sustancialmente la capacidad de respuesta de nuestras representaciones en el exterior para la defensa y promoción de los intereses políticos y económicos del país, y para la difusión de la cultura nacional en el exterior.
- Establecer alianzas estratégicas sobre temas en común con las grandes naciones emergentes de desarrollo comparable al de México. Con este grupo de potencias medias, México puede generar respuestas internacionales a los desafíos de la globalización y a los grandes temas de nuestro tiempo.

1.3.3 Los nuevos vínculos de la política interior y exterior

América del Norte

Las naciones de América del Norte son nuestros principales socios económicos y con ellas se producen las principales interacciones de nuestro país con el exterior. México tiene un interés estratégico en esta región. Es indispensable asegurar una fluida y respetuosa cooperación en todos los ámbitos de las relaciones y disminuir los riesgos que conlleva la intensidad de los intercambios.

Con los Estados Unidos de América se buscará formar un nuevo entendimiento que articule y promueva los intereses de México frente a esa nación. Se buscará fortalecer las consultas de alto nivel sobre asuntos bilaterales y mundiales; intensificar la protección de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes mexicanos, y promover el respeto a su imagen y dignidad; ampliar la cooperación financiera, comercial, científica y tecnológica; emprender una nueva iniciativa, efectiva y respetuosa, en contra del tráfico de drogas, de armas y de personas; hacer efectivos y

ampliar los mecanismos para la protección ambiental; construir mecanismos de rápida respuesta a las demandas de las poblaciones fronterizas y abatir el crimen y la violencia en la zona fronteriza; fortalecer y extender el intercambio y el conocimiento de las culturas de las dos naciones.

Con Canadá existen intereses comunes de carácter bilateral y regional que deben aprovecharse cabalmente para impulsar nuestros vínculos económicos y lograr mayor coordinación de políticas en foros multilaterales. En particular, se intensificarán las consultas relativas a la agenda multilateral, en temas de cooperación legal y en la lucha contra el narcotráfico. De igual manera, se dará un mayor impulso a temas como la promoción del desarrollo, la creación y modernización de infraestructura y el intercambio científico, técnico y cultural.

En la cooperación con Canadá y con los Estados Unidos se preservará siempre la soberanía del Estado mexicano, tanto en lo que hace al imperio de nuestra ley en el territorio nacional como en las políticas internacionales que promuevan el interés nacional; en lo económico, deberemos asegurar la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la capacidad del Estado mexicano para fijar los términos de la actividad económica pública y privada, nacional y extranjera, en nuestro territorio; en lo social, se promoverán y preservarán las capacidades creativas y el patrimonio cultural de los mexicanos.

Centroamérica y el Caribe

Al igual que sucede en las relaciones con las naciones de América del Norte, la seguridad nacional y las capacidades económicas y culturales de México dependen de la ampliación de las alianzas estratégicas con las naciones de Centroamérica y el Caribe. Es de interés nacional consolidar el marco de libre comercio con la región, intensificar las consultas políticas y asegurar que la cooperación promueva objetivos de beneficio mutuo.

La cercanía geográfica, la importancia relativa de Guatemala en Centroamérica y su continuidad étnica y cultural con México hacen de ese país el puente natural de nuestro contacto con la región. Las relaciones con Guatemala deberán mantener el nivel más alto de intensidad. Entre las prioridades de la agenda bilateral está el desarrollo de la zona fronteriza, la consolidación de los mecanismos bilaterales de cooperación, la culminación y operación de un acuerdo de libre comercio, los asuntos migratorios y una renovada política de intercambio cultural y científico. En tanto así lo deseen las partes, México seguirá participando amistosamente en el proceso de paz de ese país, con la mediación del secretario general de la ONU. Para México,

la pacificación completa de Centroamérica es a un mismo tiempo asunto de seguridad nacional y de cooperación con un grupo de naciones hermanas.

México debe intensificar su presencia y sus intercambios políticos, económicos y culturales con Belice y las demás naciones del Caribe. Para ello es fundamental el mayor impulso a la Asociación de Estados del Caribe, de la que México forma parte. Nuestro país mantendrá su política de respeto, amistad y cooperación con Cuba y su insistencia en que este país se reintegre a los foros hemisféricos.

América del Sur

Es propósito de este *plan* fortalecer los mecanismos regionales de diálogo político y de integración económica en América Latina, expandiendo los acuerdos comerciales a otras naciones del hemisferio, promoviendo la solución pacífica de las controversias y las posiciones comunes en los foros internacionales. La integración económica debe ir acompañada de un mayor intercambio cultural.

Buscaremos consolidar el libre comercio y los acuerdos financieros que aseguren una más intensa integración con las naciones del Pacto Andino. Con Venezuela y Colombia, buscaremos dar impulso al G-3, como un factor de primera importancia para los esfuerzos de integración con Centroamérica y el Caribe.

Asimismo, se impulsarán los mecanismos de coordinación para el perfeccionamiento de los acuerdos de libre comercio que hemos firmado y para aproximarnos al Mercosur. Alentaremos los acercamientos y la estrecha cooperación con Brasil y Argentina. Apoyaremos el ingreso de Chile al TLC, fortaleceremos el diálogo político con esta nación y se consolidará el tratado comercial firmado con ese país, que ha generado un aumento considerable en nuestros intercambios.

Propondremos a las naciones de América Latina las reorientaciones del Grupo de Río a los organismos económicos regionales, como la CEPAL y el SELA y que se intensifiquen las consultas sobre temas continentales y globales como la pobreza, el empleo, las migraciones, el narcotráfico, los derechos humanos y el avance de la democracia.

En general, habremos de actualizar los mecanismos que faciliten los intercambios e impulsen el desarrollo en América Latina. Buscaremos fortalecer la Conferencia Cumbre Iberoamericana para asegurar el diálogo político que acerca a nuestras naciones, promueva la integración realista y la cooperación efectiva.

Diversificación de nuestras relaciones con el mundo

La diversificación es una estrategia necesaria frente a la intensidad de las relaciones con nuestros principales socios comerciales y tiene como fin que México amplíe su margen de maniobra y consolide su capacidad de negociación internacional. Esta estrategia parte del reconocimiento de México como un país de pertenencias múltiples que requiere de alianzas selectivas y flexibles. Por eso, establecer vínculos efectivos de diálogo político, comercio e inversión con otras naciones y regiones no americanas, complementa y da un mejor equilibrio a nuestras relaciones externas y facilita los cambios estructurales en nuestro país.

La institucionalización del diálogo político, la liberación ordenada de los intercambios comerciales y el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación deberán ser las líneas rectoras de una vinculación valiosa y productiva para el país. A este propósito responden las siguientes estrategias y acciones:

- Nos proponemos promover la estrecha vinculación con España, no sólo en el ámbito bilateral sino en los foros subregionales de América Latina. México y España podrán ser puentes en el diálogo entre continentes y regiones económicas. Seguiremos propiciando consultas políticas y encuentros entre nuestras sociedades para intensificar los intercambios en el marco de un acuerdo amplio con la Unión Europea.
- Consolidaremos y, en su caso, crearemos los mecanismos de consulta con las naciones de la OCDE y otros países de importancia estratégica sobre temas bilaterales, regionales y globales. En particular, fortaleceremos las comisiones mixtas y binacionales existentes y promoveremos su formación con las demás naciones miembros. Consolidaremos las relaciones financieras y comerciales con los países de América del Norte y buscaremos su ampliación en todo el continente americano.
- Buscaremos establecer un nuevo acuerdo integral con la Unión Europea que garantice una interlocución permanente y productiva con este centro del dinamismo mundial. Se dará prioridad a alcanzar un tratado de comercio libre y justo con la unión, asegurar nuevos acuerdos y términos más favorables de cooperación y establecer un diálogo político sobre asuntos bilaterales y los grandes temas mundiales.
- Estrecharemos también la cooperación legal en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.
- Nos proponemos, asimismo, intensificar los vínculos económicos y el diálogo político con cada nación miembro de la Unión Europea, en especial con Alemania, Inglaterra, Italia y Francia.

- En Europa Central, aseguraremos la presencia de México con base en los movimientos de integración de las naciones de esa región con la Unión Europea. Construiremos y actualizaremos los instrumentos diplomáticos y los acuerdos para fomentar el intercambio comercial y la cooperación técnica y cultural. Mediante nuestra posición en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, nos acercaremos a sus proyectos y a sus mercados para establecer un sano intercambio con dichas naciones. Con Rusia, renovaremos los mecanismos de consulta política, construiremos marcos normativos para el intercambio económico y para encuentros entre inversionistas.
- En el Pacífico asiático, aprovecharemos cabalmente la pertenencia de México a los principales foros económicos de la región, como la APEC, para promover el comercio, la inversión y las relaciones financieras con sus países miembros, entre los cuales se encuentran algunas de las economías dinámicas del mundo y cuyo papel internacional será creciente en el futuro. Asimismo, buscaremos establecer vínculos más estrechos con la República Popular de China, con el fin de multiplicar las oportunidades de intercambio comercial con esa nación.
- En el Medio Oriente, el comercio y la inversión tienen un potencial innegable e inexplorado que debemos aprovechar. En África, México necesita contribuir con su presencia a la cooperación internacional con ese continente, y renovar sus vínculos tradicionales, incluyendo la reapertura de representaciones diplomáticas.

La cooperación técnica, científica, educativa y cultural

La cooperación internacional sirve al interés nacional, pues fortalece la imagen de México, enriquece sus vínculos y propicia mayores posibilidades de intercambio. Por eso, la cooperación técnica y científica, educativa y cultural, debe cumplir objetivos específicos y constituirse en un instrumento privilegiado de nuestra política exterior.

Las acciones de cooperación deben promover el prestigio de México y difundir la riqueza de sus culturas, la diversidad de su pueblo y la creatividad de su gente; también deben atraer recursos para ampliar los esfuerzos productivos, científicos, técnicos y culturales del país, enriquecer la acción de sus intelectuales, científicos y artistas, y asegurar la tolerancia y el respeto a la pluralidad.

México participará activamente en los acuerdos internacionales que protejan el patrimonio de las culturas nacionales y étnicas.

1.3.4 Una nueva relación de nuestro país con nacionales mexicanos en el exterior

La situación de millones de mexicanos en el exterior, en particular en los Estados Unidos, es muy vulnerable y exige no sólo reforzar la protección consular sino facilitar la mejor defensa de sus derechos.

Se dará prioridad a la iniciativa intitulada “Nación mexicana” que integrará un conjunto de programas para afianzar los vínculos culturales y los nexos con las comunidades de mexicanos y de personas con raíces mexicanas en el exterior. Este programa promoverá la propia organización de las comunidades, los intercambios entre empresarios pequeños y medianos de origen mexicano, las estancias de maestros e investigadores, las visitas recíprocas y la difusión para elevar la comprensión de los problemas del país por estas comunidades de nacionales y de personas con raíces mexicanas. También ofrecerá a los trabajadores agrícolas mexicanos en los Estados Unidos y Canadá información sobre sus derechos y las formas en que pueden defenderlos.

Paralelamente, habremos de fortalecer los programas de solidaridad con los miembros de estas comunidades, al enfatizar sus raíces mexicanas, apoyar los programas de alfabetización en español y la enseñanza de la historia, valores y tradiciones de nuestro país. Se alentará la imagen de dignidad y respeto que merecen estas comunidades y el aprecio en México por el trabajo de los mexicanos y las personas de origen mexicano en el extranjero; se continuarán y desarrollarán programas como “Paisano”, que tuvo tanto éxito.

La Nación mexicana rebasa el territorio que contienen sus fronteras. Por eso, un elemento esencial del programa “Nación mexicana” será promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o la residencia que hayan adoptado.

1.3.5 Para promover los intereses nacionales en los foros multilaterales

La promoción de la paz en nuestro entorno y en otras regiones del mundo es, a la vez, la consecución de un principio y un instrumento del desarrollo nacional. La paz presupone el respeto y la tolerancia entre Estados nacionales, apego al derecho internacional y voluntad de cumplir los compromisos contraídos. Por eso, para México es importante participar en procesos de pacificación a través del diálogo y construir consensos amplios y viables en favor del desarme y la no proliferación de armas nucleares y con-

vencionales, así como combatir el comercio ilegal de armas. Debemos contribuir al perfeccionamiento de la definición, objetivos y estructuras de las operaciones multilaterales para el mantenimiento de la paz y la promoción de iniciativas que atenuen la grave brecha que separa a los países desarrollados de los que están en vías de desarrollo.

Nuestra política exterior buscará impulsar la reestructuración de los órganos y sistemas de decisión de los organismos internacionales, tanto políticos como económicos, para establecer mejores equilibrios y responsabilidades entre los Estados y asegurarle a México su lugar en el ámbito internacional.

La mayor coordinación financiera, comercial y de intercambios tecnológicos permite un entorno estable y provechoso para el país. México promoverá el diálogo entre los principales bloques económicos del mundo para favorecerla.

Los compromisos contenidos en las políticas nacionales sobre ecología, el respeto a los derechos humanos, la democracia, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo deben reflejarse en las posiciones internacionales de México en el nivel bilateral y multilateral. El país promoverá enfoques integrales y la acción concertada de naciones cuando la naturaleza de los problemas así lo justifique. México promoverá una conferencia mundial sobre el narcotráfico y el cumplimiento de los compromisos internacionales contra la pobreza (Copenhague, 1995); en favor de la ecología (Río de Janeiro, 1992); en materia de población (El Cairo, 1994), y de desarrollo de la mujer (Pekín, 1995).

En la acción internacional frente al narcotráfico, México promoverá la más estrecha cooperación con otras naciones, apegado al principio de respeto a la soberanía nacional y a la jurisdicción que se deriva de ella. Dará prioridad al combate contra las bandas internacionales, contra su acceso a armas, contra sus nuevos métodos de operación y contra el lavado de dinero.

La defensa de la soberanía en estos últimos años del siglo xx reconoce las transformaciones del país y del mundo. Frente a los nuevos desafíos y las mayores capacidades del país, se propone ampliar los márgenes de decisión del Estado mexicano, sustentando su fuerza en el gran consenso social, en la democracia y el diálogo, en la preeminencia del Estado de derecho, en el esfuerzo productivo y el ahorro interno, y en su capacidad para crear oportunidades y promover los valores e intereses de México en el exterior.

Guiada por principios invariables, nuestra política exterior precisará los intereses nacionales a la luz de las circunstancias especiales del país y de su proyección a futuro. Con fidelidad a nuestra tradición pacifista, se garantizará la seguridad nacional y la integridad territorial. Consolidare-

mos el Estado de derecho, promoveremos el crecimiento, la creación de empleos y el desarrollo social en todo el país. Conscientes de nuestra historia, apoyaremos las diversas expresiones culturales de la población y su conocimiento en el extranjero; fortaleceremos nuestra fe en México y nuestro compromiso con un futuro mejor.

2 POR UN ESTADO DE DERECHO Y UN PAÍS DE LEYES

2.1 Aspiración por un Estado de derecho y un país de leyes

A lo largo de la vida independiente del país, los mexicanos hemos aspirado a goberarnos mediante leyes. En todo momento, el ideal de hombres y mujeres ha sido que las conductas de los individuos y de las autoridades se guíen por lo dispuesto en las normas jurídicas. Hemos buscado construir un régimen en donde la plena eficacia de las normas aplicables a particulares y a gobernantes, la seguridad de personas y bienes y el pleno ejercicio de los derechos y libertades se encuentren garantizados por los órganos del Estado, en una sociedad crecientemente compleja.

La Constitución es la expresión suprema de la voluntad colectiva; en ella se manifiesta la soberanía popular y es la ley fundamental cuya supremacía está fuera de toda duda. El primer efecto de la preeminencia constitucional debe ser que la ley funcione como el único marco para la convivencia social y que las normas regulen efectivamente, las relaciones entre los integrantes de la sociedad y sus autoridades, así como las relaciones entre los diversos órdenes y órganos de gobierno, con la finalidad superior de garantizar para todos la seguridad y el acceso a la justicia, el goce de los derechos fundamentales y el disfrute del bienestar general. Por todo ello, las autoridades y los particulares tenemos el mandato ineludible de coadyuvar al desarrollo y al fortalecimiento del Estado de derecho.

El Estado de derecho constituye la solución que los mexicanos nos hemos dado ante el reto de constituir un orden jurídico que nos dé certidumbre y seguridad en el goce de nuestros derechos y en el ejercicio de nuestras libertades. Sólo el Estado de derecho es garantía para una convivencia social armónica y el pleno desarrollo nacional. Por definición, el Estado de derecho excluye la imposición unilateral de la voluntad de unos sobre otros, la violencia y el ejercicio de la justicia por propia mano. Exige, por el contrario, que todos reconozcan los derechos y obligaciones de cada uno y que las controversias se resuelvan por la vía legal. Sólo el Estado de derecho permite el despliegue en la libertad de las potencialidades de cada individuo y de la sociedad en su conjunto.

Durante el tiempo en que la Constitución de 1917 ha estado vigente, los mexicanos le hemos incorporado nuevos derechos fundamentales y hemos expedido las leyes que integran el complejo sistema normativo de nuestro Estado de derecho. Debemos reconocer, no obstante, que en el sistema todavía persisten diferencias entre norma y realidad y que requiere actualizarse y adecuarse permanentemente.

Hoy en día nuestro marco normativo e institucional no es del todo adecuado a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo. Subsisten atrasos, vicios y carencias en materia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, combate a la corrupción e impunidad, seguridad jurídica y reconocimiento a los derechos fundamentales, en especial en agravio de los grupos sociales más vulnerables. Así, muchos miembros de nuestra comunidad nacional abrigan legítimas dudas y preocupaciones por la vigencia y la actualidad del Estado de derecho, y por la igualdad ante la ley y las instituciones públicas.

2.1.1 Seguridad pública

A lo largo y ancho del país, los mexicanos han expresado su preocupación por la creciente inseguridad pública a que se enfrentan en la vida cotidiana. A diario se cometen actos ilícitos que perturban la paz y la tranquilidad sociales, afectan el bienestar, la seguridad y el patrimonio de las familias y, en no pocas ocasiones, lesionan irreparablemente la integridad e incluso la vida de muchos mexicanos. Cuando estos delitos no se resuelven conforme a la ley, se quebranta seriamente el Estado de derecho.

También hay que reconocer que existe una franca desconfianza hacia las instituciones, los programas y los responsables de la seguridad pública. En muchos casos, es evidente un desempeño policial falto de método, técnica, ética y compromiso. Afortunadamente, México cuenta también con policías que cumplen con eficacia y honestidad sus responsabilidades, arriesgando muchas veces su propia vida.

En el ámbito de la seguridad pública, es evidente la falta de una debida capacitación y de una remuneración adecuada, así como la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación policial entre los tres órdenes de gobierno. A su vez, las acciones de los cuerpos de seguridad pública se han enfocado más a combatir los delitos consumados que a adoptar medidas de prevención. Por su parte, la sociedad, al percibir el incremento de la inseguridad y su relación con las ineficiencias, desviaciones y tolerancia de las instituciones de seguridad pública, ha optado por alejarse de las mismas por desconfianza o por temor.

2.1.2 Crimen organizado

Paralelamente al aumento de la violencia, y estrechamente relacionada con ella, se ha desarrollado una delincuencia cada vez mejor organizada, que ha dado lugar al incremento del tráfico de armas, asaltos bancarios, narcotráfico y secuestros, entre otros. El tráfico de drogas y los delitos conexos constituyen uno de los fenómenos más complejos y destructivos de la sociedad: combatirlo debe constituir una prioridad nacional. Su existencia atenta contra todo el tejido social, por su potencialidad desintegradora. Combatir sus causas y sus efectos, acabar con la impunidad que genera y castigar a sus autores, son tareas urgentes que debemos emprender sin dilaciones ni titubeos.

2.1.3 Procuración de justicia

Muchos de los atentados más graves contra el Estado de derecho y la frustración de la población ante un ambiente de inseguridad creciente, se deben a la impunidad en el ámbito penal. La comisión frecuente de delitos, su deficiente investigación, los defectos en la integración de las averiguaciones, la ineficiencia para detener a los responsables, la falta de un adecuado seguimiento de los procesos, el rezago en el conocimiento y resolución de los juicios y la convivencia entre delincuentes y algunas autoridades que tienen la alta misión de aplicar las leyes, son problemas característicos que el ciudadano afronta con frecuencia en la procuración y administración de la justicia penal.

En ocasiones, es la falta misma de personal o su deficiente capacitación lo que auspicia la impunidad; en otras, la complejidad o la poca claridad de las normas penales impide que quienes tienen a su cargo la persecución y la sanción de los delitos actúen pronta y expeditamente.

Otro grave problema que ha generado una indignación creciente es la corrupción en muchas esferas de la administración pública. La corrupción daña la relación entre gobernantes y gobernados, genera justificada irritación y cuando se asocia a la impunidad, mina la confianza de la población en las instituciones.

La corrupción en el sector público, además, lesiona la dignidad de los miles de servidores públicos que dedican su trabajo cotidiano, de manera empeñosa y honesta, a brindar servicios básicos para la sociedad, fundamentales para el desarrollo y el bienestar. Por tanto, el combate a la corrupción es también un imperativo social, una demanda de los propios servidores públicos y un propósito esencial de este Gobierno.

En nuestro país, las acciones gubernamentales para atacar este problema se han enfocado en diferentes aspectos. Se ha construido un marco normativo que establece el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, promueve la transparencia en los procesos de compras gubernamentales y regula el ejercicio presupuestal, entre otras materias. Asimismo, existen organismos de control interno y externo, encargados de vigilar el ejercicio del gasto público, investigar posibles anomalías y promover su corrección y sanción.

No obstante, la complejidad de la corrupción que afecta a entornos muy distintos y bajo modalidades cambiantes, y la necesidad de ofrecer resultados claros a una sociedad cada vez más exigente y participativa, obligan a revisar con sentido crítico y constructivo los organismos, instrumentos y estrategias para combatirla.

En este sentido, es preciso señalar la insuficiencia del marco jurídico para identificar y prevenir el conflicto de intereses, la necesidad de definir con mayor claridad y exactitud las responsabilidades de los servidores públicos, y la de prever procedimientos más ágiles y equitativos de enjuiciamiento y sanción. Asimismo, en la consulta popular se apuntaron importantes limitaciones de los órganos de control, en cuanto a su independencia, su capacidad técnica y sus actuales atribuciones, que influyen en su poca efectividad y credibilidad.

Aun cuando existen a nivel federal órganos de control interno y externo, no hay una entidad de fiscalización superior, que cuente al mismo tiempo con las más amplias facultades de control y fiscalización, y que tenga preeminencia e independencia respecto a las dependencias o entidades gubernamentales supervisadas.

El órgano que ejerce el control externo de la administración pública se ha enfrentado a serias limitaciones que restringen el alcance y la oportunidad de sus acciones, reducen su capacidad para revisiones contables y legales de la cuenta pública de años pasados y limitan su independencia respecto al órgano interno de control en el financiamiento de responsabilidades. En lo que atañe al órgano interno de control, su falta de independencia respecto al ente fiscalizado condiciona y limita su capacidad de acción en esta materia.

Por lo que hace a su contenido, las revisiones de los órganos de contraloría se han circunscrito preponderantemente a verificar la observancia de la normatividad presupuestal y del ejercicio del gasto, pero no a medir y evaluar el desempeño de instituciones y servidores públicos, ni a comprobar los resultados o la repercusión social del gasto en la población beneficiaria. Tampoco se han desarrollado esfuerzos suficientes para corregir las causas de fondo, que a menudo residen en procedimientos administrativos complejos y tortuosos, la concentración de autoridad o su discrecionalidad.

2.1.4 Impartición de justicia

Por lo que respecta a la impartición de justicia, no siempre contamos con un sistema que corresponda a los reclamos de la sociedad. En algunos tribunales se dictan fallos con ignorancia o parcialidad, o se desarrollan con lentitud los procesos de que conocen, en buena parte porque no siempre existen los mecanismos para que los particulares combatan tales procedimientos que deben ser sancionados, o porque los propios tribunales carecen de los elementos materiales y técnicos para desempeñar adecuadamente sus funciones.

Así, hoy en día existen normas y prácticas viciadas que obstaculizan el acceso a la justicia a un número importante de mexicanos; que dan lugar a procesos de gran complejidad y dificultad, en donde incluso la propia ley llega a propiciar en ocasiones comportamientos irregulares. En el futuro, deben desalentarse juicios notoriamente improcedentes y costosos para toda la sociedad, o que impiden la adecuada ejecución de las sentencias dictadas.

Quienes menos tienen se encuentran desprotegidos, ya sea por la lejanía de los juzgados o tribunales y la dificultad para llegar a ellos, o por la falta de recursos para pagar los gastos de defensa. En muchas ocasiones, cuando las personas logran llegar a juicio, su falta de preparación, la carencia de una representación conveniente o la convivencia de sus contrapartes con autoridades inmorales, hacen nugatorio su derecho a la justicia.

2.1.5 Inseguridad jurídica

Por otra parte, la incertidumbre procedente de muchas normas inadecuadas y de los rezagos del sistema de justicia, constituye un problema que afecta el desarrollo del país y el sano desenvolvimiento de las relaciones jurídicas entre las personas.

Si bien en los últimos años se han logrado importantes avances en la modernización del marco jurídico, aún se observan rezagos que imposibilitan la plena seguridad jurídica. Así, diversas transacciones se realizan al amparo de normas que, por el transcurso del tiempo, resultan inadecuadas para satisfacer las necesidades actuales, originando falta de claridad y transparencia en las relaciones jurídicas u obligando a subsanar tales deficiencias mediante instrumentos privados complejos, poco accesibles para un gran número de personas y que no ofrecen garantías suficientes a las partes.

Los problemas en el funcionamiento del sistema de justicia han impedido que la ley se aplique en todos los casos de manera transparente y oportuna, lo cual muchas veces posterga el cumplimiento de las obligacio-

nes y de las prestaciones derivadas de los actos jurídicos, y da ocasión para evadir o aplazar en términos inaceptables el cumplimiento de deberes legales, con grave perjuicio a las partes.

En el ámbito administrativo existe todavía una regulación excesiva que exige a los particulares numerosos requisitos y trámites, muchas veces innecesarios. En esta materia la autoridad también cuenta con amplios márgenes de discrecionalidad para tomar decisiones que generan incertidumbre e implican retrasos y altos costos para las actividades productivas. A su vez, la sobrerregulación requiere, para su aplicación, del funcionamiento de estructuras gubernamentales que generan altos costos para el Gobierno.

Subsisten también serios resabios de inseguridad en la tenencia de la tierra dentro de los distintos regímenes de propiedad, tanto en el medio rural como en el urbano. Entre sus causas destacan la existencia de expedientes de reparto pendientes de resolver, la falta de procesos adecuados para la regularización de la tenencia de la tierra, la carencia de certificados de derechos ejidales y títulos de propiedad, y el mal funcionamiento de los sistemas de registro de derechos agrarios y de propiedad.

Normas y prácticas inadecuadas e instrumentos ineficaces para dar seguridad en la tenencia y propiedad de la tierra generan incertidumbre, e impiden la correcta y oportuna aplicación de la ley y el pleno respeto de los derechos, lo que inhibe la inversión productiva y eleva sus costos en perjuicio del bienestar de propietarios, ejidatarios y comuneros.

2.1.6 Derechos humanos

México tiene una renovada tradición en la protección y defensa de los derechos humanos, que en años recientes se han incorporado a la Constitución con la creación de un sistema de protección no jurisdiccional de los derechos fundamentales. Esta protección se encuentra a cargo de un organismo federal, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y de los organismos respectivos de las entidades federativas, incluido el del Distrito Federal. Este sistema tiene como características principales su autonomía orgánica, técnica, financiera y política, y su permanencia.

En sus casi cinco años de vida, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha avanzado en el fomento de una cultura de protección y defensa de los derechos humanos entre la población y las autoridades. La elevación a rango constitucional de estas actividades tutelares responde a una exigencia social de combatir el abuso y la violación de esos derechos por parte de las autoridades, así como de abatir la impunidad y auxiliar en la solución rápida y expedita de los conflictos entre particulares y autoridades, en instituciones administrativas y en corporaciones de seguridad pública.

No obstante, aún no se ha arraigado una práctica de respeto pleno a los derechos humanos ni se ha consolidado cabalmente en las entidades federativas el sistema de organismos de protección a tales derechos.

2.1.7 Justicia para los indígenas

La impartición de justicia y la protección de los derechos humanos sigue siendo particularmente apremiante para los grupos indígenas que forman parte de nuestra población. Hoy en día la justicia no se aplica con igual eficiencia a los pueblos indígenas que al resto de los ciudadanos mexicanos.

El principio de la igualdad jurídica se ve vulnerado cotidianamente en el trato que recibe el indígena por parte de órganos del sistema de justicia. No obstante el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como parte integral de la Nación, sigue siendo evidente su bajo nivel de acceso a la procuración e impartición de justicia. Aún falta mucho por hacer para que la igualdad formal ante la ley se traduzca plenamente en igualdad ante la justicia para todos.

2.1.8 La reforma constitucional de 1994

Las acciones para renovar el Estado de derecho deben tener como punto central el perfeccionamiento de la organización y el funcionamiento de los tribunales, por ser éstos los órganos que al interpretar y aplicar las normas, determinar su violación y sancionar a quienes las infringen, garantizan en última instancia la vigencia del propio Estado de derecho. Por ello, hemos emprendido una profunda transformación del sistema de impartición de justicia, para asegurar a todos los mexicanos por igual el acceso a la justicia en los tribunales, para que tengamos plena certeza de que las demandas y los procedimientos se atenderán con honestidad, eficiencia y estricto apego a la ley, de manera pronta y expedita.

Como un primer paso en esta transformación, en diciembre de 1994 se presentó una iniciativa que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados enriquecieron y aprobaron. Con ella se reformaron diversas disposiciones constitucionales con el objeto de modificar la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y prever nuevos mecanismos para la designación de sus integrantes; limitar la duración de sus miembros en el ejercicio del cargo para propiciar la renovación de criterios; dotarla de nue-

vas y trascendentes competencias a fin de constituirla en un auténtico tribunal constitucional; crear un órgano especializado para que la administración del Poder Judicial de la Federación sea eficiente y autónoma; y sentar las bases para extender y consolidar la reforma del sistema de impartición de justicia en las entidades federativas.

Asimismo, las reformas constitucionales incorporaron cambios para mejorar la procuración de justicia y la seguridad pública. Así, se estableció como requisito de designación del procurador General de la República que apruebe su nombramiento la Cámara de Senadores; se instauró la posibilidad de impugnar las decisiones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal por los órganos de procuración de justicia; y se establecieron los principios generales para la creación de un sistema nacional de seguridad pública.

Con las reformas constitucionales de diciembre de 1994 se ha iniciado una etapa de renovación integral del Estado de derecho, tal como la sociedad mexicana lo reclama; sin embargo, esas reformas sólo fueron un primer paso para alcanzar su transformación. Ahora, debemos impulsar las acciones necesarias para que los jóvenes, los trabajadores, las amas de casa, los campesinos, los indígenas, los habitantes de las ciudades y, en fin, la sociedad entera, vivan seguros, al amparo de la ley y las instituciones, en la paz y la tranquilidad; para que sus bienes y posesiones se encuentren a salvo; para que sus transacciones económicas estén debidamente garantizadas y para que ningún particular ni autoridad actúe por encima de la ley.

2.2 Objetivos

Gobierno y sociedad debemos sumar voluntades y esfuerzos para construir un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, en donde todos veamos en la ley el fundamento de nuestro actuar y el instrumento eficiente de resolución de los conflictos. Un régimen jurídico que recoja la pluralidad de nuestra sociedad, aspire a que todos guíen sus conductas por lo dispuesto en sus normas; un régimen que nos preserve como nación, y que sea capaz de reconocer y garantizar plenamente todos los derechos fundamentales conferidos por la Constitución. Éste es el reclamo de la sociedad mexicana de nuestros días; éste es el compromiso que el Gobierno asume a fin de llevar a cabo las acciones y coordinar los esfuerzos de los sectores público, social y privado que hagan de la ley la norma real de nuestra convivencia.

Vivir en un Estado de derecho requiere definir estrategias y líneas de acción que alcancen los siguientes objetivos específicos:

- Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo. Esto implica no sólo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública, de manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de seguridad.
- Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.
- Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de los delitos. Asimismo, que realicen sus acciones con base en un correcto ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico nacional les ha conferido. Que la ciudadanía vea en los órganos de procuración de justicia auténticos servidores públicos, y no un obstáculo para la aplicación de la ley o, inclusive, una causa más de delitos y agravios en su contra. Que la legislación penal establezca instrumentos modernos y ágiles para la investigación de los delitos y con ello se pueda castigar pronta y eficazmente a quienes delinquen, sin dar lugar a las peligrosas inequidades y subterfugios que la población resiente.
- Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor.
- Contar con un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un régimen donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley y, cuando esto no acontezca, se sancione a los infractores; un régimen donde la calidad de los juzgadores y sus resoluciones esté por encima de toda sospecha.
- Consolidar un régimen de seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de los bienes y las transacciones de los particulares. Esto es requisito indispensable para promover la inversión, propiciar el sano desempeño de las actividades productivas y garantizar la transparencia en las relaciones jurídicas de las personas.
- Consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección no jurisdiccional de los

derechos humanos. En especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones locales de la materia, de modo que se establezca y se extienda un verdadero sistema de defensa de esos derechos y de una cultura de respeto y promoción de los mismos.

- Mejorar el acceso de los indígenas a las instituciones de procuración e impartición de justicia considerando su identidad cultural, para que no sufran menoscabo en la aplicación de la ley. Impulsar el acceso igualitario a la justicia para los pueblos indígenas implica el fortalecimiento de mecanismos que garanticen procesos legales con apego a derecho, tales como la presencia sistemática de traductores para que los indígenas puedan seguir sus juicios en sus propias lenguas, o la difusión específica de los derechos y responsabilidades que les confiere la ley.

2.3 Estrategias y líneas de acción

2.3.1 Seguridad pública

En cumplimiento del mandato constitucional y en atención al justo reclamo de la sociedad, el Plan Nacional de Desarrollo propone emprender una estrategia de fondo para proteger a los individuos y a la sociedad, combatir la delincuencia y fortalecer el orden público.

Para aplicarla con buen éxito es necesario administrar de manera eficaz y transparente las instituciones de seguridad pública y los recursos con que cuentan. Su marco de referencia son los objetivos de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 y una política nacional que conciba a la seguridad pública como un derecho de todo individuo y una función de servicio, y a quienes la ejerzan, como servidores de la sociedad.

Dichas reformas ya establecen las bases para consolidar un sistema nacional de seguridad pública con las siguientes características: estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad, creando una auténtica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y los riesgos de su labor, y mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios.

Para regular y poner en marcha el sistema nacional de seguridad pública, la iniciativa de ley correspondiente a la prestación y coordinación del servicio de seguridad pública habrá de someterse a la consideración del honorable Congreso de la Unión.

Se promoverá la consolidación del proceso permanente de profesionalización de los recursos humanos de la seguridad pública, con el objeto de

establecer niveles mínimos de calidad y eficiencia. Se creará, para tal efecto, el centro nacional de formación policial, que se integrará con planteles distribuidos regionalmente para la preparación de los reclutas de los cuerpos policiales preventivos y para los mandos de alta especialización.

Asimismo, se reglamentará y utilizará cabalmente el registro nacional de servicios policiales, como instrumento para tener un mejor control y aprovechamiento de los recursos humanos y una coordinación adecuada y eficaz.

Para alcanzar una coordinación policial eficiente, el sistema nacional de seguridad pública estará coordinado por un consejo nacional, responsable de concertar y coordinar políticas y acciones entre los tres órdenes de gobierno.

Así, se establecerán o reforzarán convenios entre el Gobierno federal y los de los estados y municipios, que prevean programas de capacitación, definición de procedimientos y metodologías para la ejecución de acciones conjuntas en la prevención de las conductas antisociales, así como modalidades de financiamiento conjunto. Además, se procurará la homologación de normas administrativas y operativas de la actuación policial.

En el mismo sentido, se habrá de integrar y sistematizar la información con que cuentan las instituciones de seguridad pública y su personal, para apoyar eficientemente las estrategias de acción y la toma de decisiones. Por ello habrá de crearse un sistema de información policial moderno y contable, que puedan consultar las autoridades federales, estatales y municipales. Dicho sistema contendrá información de delinquentes, bandas, formas delictivas y tipo de armamento de las organizaciones criminales.

En todo caso, es necesario hacer más transparentes las acciones de los cuerpos policiales para dar un buen servicio y generar una nueva imagen de la seguridad pública en México, con base en una administración eficaz y la participación ciudadana en las acciones de gobierno. En este sentido, es indispensable promover una más estrecha vinculación entre las autoridades competentes en la materia y los diversos grupos intermedios de la sociedad.

Para reforzar la seguridad que demandan los mexicanos, se impulsará una gran campaña de comunicación social que dé orientación a todos sobre medidas preventivas, sus derechos en caso de que sean víctimas de un delito y la naturaleza e importancia de las funciones que desempeñan las instituciones encargadas de la seguridad pública. Esto exige la participación de muchas instituciones sociales: la familia, la escuela, la empresa, las organizaciones vecinales y comunitarias, así como los medios de comunicación.

Al mismo tiempo, deberán hacerse más eficientes los procedimientos de readaptación social para permitir la plena reincorporación a la sociedad de quienes han delinquido, con especial énfasis en el mejoramiento de la

atención a los menores infractores. Se llevará a cabo, asimismo, una acción coordinada con las autoridades locales para mejorar las condiciones de los establecimientos de reclusión cuyas deficiencias atentan contra los derechos de los reclusos.

2.3.2 Lucha contra el crimen organizado

Para combatir con eficiencia el crimen organizado se establecerán programas que permitan una mayor especialización de los cuerpos policiales encargados de esa tarea, a efecto de preparar a sus miembros con los conocimientos, equipo y capacidad para luchar contra organizaciones criminales que destinan una cantidad muy elevada de sus recursos para armar y preparar a sus integrantes.

Deberán intensificarse los esfuerzos de cooperación internacional para combatir mejor a la delincuencia organizada. Particular atención se dará al fortalecimiento de los convenios y acuerdos destinados a la identificación y seguimiento de los delincuentes, de sus operaciones y de las acciones de lavado de dinero e inversión de fondos obtenidos de sus actividades ilícitas. Se buscará, además, la simplificación y agilización de la cooperación procesal en materia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, notificaciones y actuaciones que deban realizarse en el extranjero o que, provenientes de él, deban llevarse a cabo en México.

También se revisará la legislación penal sustantiva, a fin de que pueda sancionarse de manera directa, efectiva y con mucho mayor severidad a quienes se organicen para delinquir, o a quienes colaboren con ellos con anterioridad o posterioridad a la realización de los actos ilícitos. Por este motivo, es necesario revisar las distintas modalidades de actuación del crimen organizado, así como el catálogo de las penas que deban corresponder a quienes las realicen. En la lucha contra el crimen organizado, se combatirán igualmente los delitos conexos.

2.3.3 Procuración de justicia

La situación imperante exige que el Estado mexicano adopte medidas profundas para que la procuración de justicia sea eficiente, satisfaga los justos reclamos de la población y coadyuve de manera decidida al establecimiento pleno del Estado de derecho en nuestro país.

Para corregir muchos de los abusos que se han cometido en diversas ocasiones en la procuración de justicia, en diciembre de 1994 se reformó el

artículo 21 constitucional a fin de que los particulares afectados pudiesen impugnar ante la autoridad jurisdiccional las resoluciones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal dictadas por el Ministerio Público. La posibilidad de esta impugnación contribuirá a un mejor desempeño de las funciones que la propia disposición constitucional confiere al Ministerio Público, como institución rectora del sistema de procuración de justicia.

La situación de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, y la importancia de sus atribuciones, exige que se lleven a cabo acciones para que su funcionamiento sea ágil y eficiente, bajo los principios de una constante profesionalización del Ministerio Público y de sus auxiliares, y de un estricto apego a las normas jurídicas. Por ello, es necesario revisar, por un lado, las normas de organización y competencia de los órganos encargados de la investigación y persecución de los delitos, así como los métodos y procedimientos de investigación moderna que pueden utilizar en el cumplimiento de sus funciones y, por otro, la situación de quienes están encargados de vigilar el desempeño de los primeros.

La consolidación de un sistema de impartición y procuración de justicia que garantice plenamente la seguridad jurídica de los particulares y el respeto a sus derechos fundamentales exige programas y mecanismos de control para que los agentes del Ministerio Público y de la policía judicial actúen en los términos que fija la ley, tanto en la fase de averiguación previa como durante el proceso. También es necesario establecer mecanismos de control, vigilancia y protección de los bienes asegurados y decomisados, a efecto de garantizar su integridad y el destino que la ley determine.

Debido a que en algunos procesos de procuración de justicia se presentan violaciones a los derechos humanos, es necesario establecer diversas vías de control a efecto de erradicar esta práctica, observando el mandato constitucional de que la actuación de la policía judicial se realice siempre bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público. Se apoyarán todos los programas de difusión que lleven al establecimiento de una cultura de derechos humanos entre las personas encargadas de la procuración de justicia y entre la población en general, y se reforzarán los mecanismos y las instancias de control y sanción de los encargados de la procuración de justicia que atenten contra los derechos humanos.

Una atención integral al fenómeno de la delincuencia exige tomar medidas legislativas y orgánicas para equilibrar la situación actual, donde todos los esfuerzos se encaminan a la persecución de los delincuentes y no a otorgar protección o apoyo a las víctimas de los actos ilícitos. Por ello, partiendo de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 para que los particulares puedan impugnar en la vía jurisdiccional las decisiones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal dictadas por el Ministerio

Público, deberán llevarse a cabo las acciones que permitan hacer efectivo tan importante medio de defensa.

Con el mismo afán de involucrar más a la población en los procesos penales, se promoverán las reformas y acciones conducentes a perfeccionar las formas de participación de las víctimas, los ofendidos o sus causahabientes, en las distintas etapas del procedimiento penal, para el ejercicio de sus derechos, a efecto de que se logre plenamente la reparación del daño o la reivindicación del derecho conculcado. Esta medida permitirá, además, que el propio interés de los sujetos afectados haga más eficiente el desahogo de los procesos y exista mayor vigilancia social sobre las autoridades, sin que ello signifique que el Ministerio Público renuncie a su función de representación social, que es la esencia de su elevada misión.

Igualmente, se establecerán las vías para que autoridades y particulares acuerden programas que hagan frente a la actividad delictiva y se denuncie oportunamente la comisión de los actos ilícitos. Se buscará que la ciudadanía cuente con la oportunidad de denunciar directamente cualquier tipo de irregularidad de quienes deben procurar justicia. Se impulsarán programas para que haya un adecuado seguimiento de las quejas presentadas y de las sanciones que, en su caso, deban imponerse.

A fin de evitar prácticas inconvenientes en las instituciones, se establecerán programas de simplificación y difusión de las normas y procedimientos que rigen la actividad de las procuradurías en relación con los ciudadanos, así como de las vías de defensa con que estos últimos cuentan en caso de una actuación indebida.

Conscientes de que la mejor manera de que la procuración de justicia alcance un nivel aceptable es la profesionalización de las personas que laboran como agentes del Ministerio Público, policías, peritos o personal administrativo, deberán apoyarse los programas existentes y establecerse otros que conduzcan a tal fin, así como a la mejoría de los salarios, las condiciones de seguridad social y la estabilidad en el empleo de estos servidores públicos.

Adicionalmente, y para lograr una adecuada procuración de justicia, se requiere la revisión del marco normativo en los aspectos sustantivos, orgánicos, de procedimiento y de responsabilidades de los órganos o personas encargadas de desempeñar esa función. Sólo así los ciudadanos y las autoridades tendrán la certidumbre de su cumplimiento.

De manera particular, se requiere estudiar los tipos penales de conductas que ofenden gravemente a la sociedad como violación y robo de infantes, para estar en posibilidad de combatirlos con eficacia y sancionarlos severamente.

Es necesario, asimismo, revisar las normas que regulan las etapas de averiguación previa y los procesos penales, para evitar dilaciones indebidas.

das y que el exceso de tecnicismos impida la aplicación de sanciones, en caso de que éstas deban darse.

En lo que se refiere a menores infractores, se impulsarán las reformas necesarias para que la procuración de justicia en este rubro cumpla con las garantías constitucionales mínimas, que permitan su readaptación a la sociedad y la plena tutela de sus derechos.

2.3.4 Probidad y rendición de cuentas en el servicio público

En atención al urgente reclamo de la sociedad, es indispensable una lucha frontal contra las causas y efectos de la corrupción y la impunidad. Esta lucha se llevará a cabo con la más enérgica voluntad política y con la participación de la sociedad.

En este plan no se propone una campaña efímera ni acciones espectaculares pero transitorias, sino un esfuerzo profundo, constante y comprometido, que incluya medidas de carácter inmediato y, a la vez, cambios estructurales; que atienda convenientemente la prevención y las acciones de carácter correctivo, que prevea una forma clara de rendición de cuentas y asegure que quienes, en el ejercicio de una responsabilidad pública, transgredan la ley o las normas de desempeño del servicio público, sean sancionados conforme a la ley.

El primer aspecto de esta estrategia implica una reforma profunda a los actuales órganos de control interno y externo de la gestión pública y la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción.

En congruencia con las opiniones vertidas en la consulta popular, se promoverá el desarrollo de una auténtica instancia de fiscalización superior, ya sea a partir de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados o mediante la conformación de un nuevo ente profesional y autónomo de los poderes. A la luz de la experiencia de México y de otros países, deberá determinarse cuál es el modelo de fiscalización superior que conviene a nuestro país y que garantice mejor la probidad y transparencia en el uso de los recursos públicos. En todo caso, esa entidad deberá estar dotada de las siguientes características:

- Independencia respecto al ente fiscalizado, autonomía en el desempeño de su función y protección jurídica frente a eventuales interferencias.
- Sujeción del órgano a la Constitución y a la ley y no a orientaciones políticas o partidistas que condicionen o limiten el ejercicio de sus atribuciones.

- Oportunidad en su función fiscalizadora y atribuciones que faciliten y fortalezcan la contraloría o auditoría y el fincamiento de responsabilidades.
- Independencia, imparcialidad y prestigio profesional de sus integrantes; proceso transparente para la selección y designación de su titular e inamovilidad durante el término de su gestión.
- Capacidad técnica y un estricto código de comportamiento ético del personal al servicio del organismo.
- Autoridad para difundir a través de los medios los resultados de sus evaluaciones y auditorías.

Paralelamente, el sistema de control interno del Poder Ejecutivo será reestructurado. Se aprovecharán todos los recursos asignados a las contralorías internas, a las que se dotará de la autonomía necesaria para el mejor desarrollo de su función. Por su parte, la dependencia encargada del control interno global se transformará en órgano de promoción de la modernización y desarrollo de la administración pública.

Se dará al autocontrol un enfoque moderno, que fortalezca las acciones preventivas, el seguimiento de programas y la evaluación del desempeño. Estas funciones, por su naturaleza, formarán parte de una estrategia global orientada a la promoción y desarrollo de la administración pública, lo que constituye un elemento esencial en el proceso de reforma del Estado.

De manera congruente con las reformas en los órganos externo e interno de control, se revisará el marco jurídico para actualizar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, adecuar la función de las entidades de fiscalización y establecer procedimientos más eficientes de sanción.

En el segundo aspecto de la estrategia habrá un acercamiento mayor del Gobierno a la población y se impulsará la participación ciudadana en las acciones de prevención y control de la gestión pública. El combate a la corrupción y la impunidad será más eficaz en la medida en que la acción del Gobierno y de quienes en él laboran esté abierta al escrutinio de la ciudadanía. Por ello, se apoyarán los mecanismos de contraloría social, así como la formación de consejos consultivos integrados por representantes de los sectores productivos, medios de comunicación y otras organizaciones sociales.

Se perfeccionarán, asimismo, los mecanismos de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos e instituciones, a efecto de hacer más clara y transparente la gestión del Gobierno. Será necesario, adicionalmente, mejorar el seguimiento de quejas y denuncias, mediante una más ágil y moderna comunicación de las instancias que las captan con los órganos de

control interno, y promover la ampliación de los mecanismos de supervisión y vigilancia comunitaria en el desarrollo de programas y proyectos de obra pública financiados con recursos federales.

La medición del desempeño, junto con la apertura de canales y medios para conocer la opinión ciudadana permitirán identificar los puntos débiles y susceptibles de mejora de la administración pública, para reducir las áreas donde pueda existir corrupción.

Se promoverán incentivos para el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos. La gran mayoría de los servidores públicos tienen en muy alta estima los principios de responsabilidad, honradez y espíritu de servicio y rechaza abierta y enfáticamente la corrupción y la impunidad. Corresponde al Estado reforzar y cultivar las actitudes y conductas positivas en el servicio público, estimular la adecuada selección y desarrollo de sus recursos humanos, promover su profesionalización y estimular la honestidad, el esfuerzo y la creatividad de sus trabajadores.

Por último, no puede pensarse en un control verdaderamente eficiente que anule los actos de corrupción sin actuar sobre los valores éticos y los códigos de conducta de la sociedad. Por ello, la estrategia comprenderá también la edificación de una cultura que refuerce desde edades tempranas, los valores éticos del servicio público y rechace la corrupción y la impunidad. En una sociedad moderna, en donde la información fluye en todos sentidos, y donde el Gobierno asume el principio esencial de rendición de cuentas, habrá menos espacios propicios para el surgimiento de la corrupción.

2.3.5 Impartición de justicia

Siendo compromiso del Gobierno fortalecer de manera plena al Estado de derecho, entendemos que la solución de sus problemas e ineficiencias sólo puede llevarse a cabo mediante el combate a las causas de una situación que no deseamos mantener.

En diciembre de 1994 se inició el proceso de reforma a los poderes Judicial federal y locales, mediante las modificaciones constitucionales aprobadas por el Constituyente Permanente. La reforma llevada a cabo representa sólo una primera etapa de un largo proceso que es necesario terminar para fortalecer y perfeccionar a los órganos jurisdiccionales del país. Por ello, el Ejecutivo federal envió al H. Congreso de la Unión, y éste aprobó, las iniciativas de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional que regulan aspectos introducidos en la reforma constitucional.

Las reformas constitucionales en materia de justicia introdujeron importantes bases para la organización y funcionamiento de los órganos de

justicia locales. Con ese motivo y a efecto de lograr una impartición de justicia efectiva en todo el país, se promoverán, con absoluto respeto a la autonomía de los estados, las acciones de coordinación y apoyo a los gobiernos de las entidades federativas para que cuenten con los recursos necesarios.

En congruencia con los objetivos de las reformas constitucionales y de acuerdo con las características de los órganos jurisdiccionales federales laborales, administrativos y agrarios, se promoverán las modificaciones y medidas para lograr una mayor eficiencia en su administración, al tiempo que permitan una mayor calidad en el desempeño de la función jurisdiccional.

La realización de las acciones para acrecentar la independencia de los titulares de los órganos de justicia y la autonomía de estos últimos, así como la calidad de las resoluciones y la reducción del tiempo en que se dictan, debe comenzar por la calidad profesional de los jueces y magistrados. De esta forma se apoyarán programas que mejoren sus sueldos y prestaciones, y los de capacitación, actualización y especialización, tanto a nivel federal como a nivel estatal. Una medida importante introducida mediante la reforma de diciembre de 1994, prevé el apoyo a los mecanismos e instituciones que en materia de carrera judicial decidan tomar los órganos competentes a nivel federal.

Para la cabal consolidación del Estado de derecho se llevará a cabo una revisión sistemática de las normas de diversos ordenamientos. En muchos casos la falta de certidumbre, el retraso o ausencia misma de claridad para el ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones son producto de una norma con esas características. Una reforma completa, bien pensada y que recoja experiencias diversas en las materias civil, mercantil, penal, laboral y administrativa, permitirá una más pronta impartición de justicia y evitará rezagos y dilaciones, márgenes de discrecionalidad, negligencia o mala fe.

En este sentido, a fin de que no se niegue justicia a las personas que después de un difícil proceso judicial han obtenido una sentencia favorable, se revisarán las disposiciones que regulan la ejecución de las mismas, y se buscará que las leyes expresen con precisión los supuestos y consecuencias para que los particulares conozcan de manera objetiva los efectos que corresponden a cada conducta.

También es necesario introducir mecanismos alternativos de solución de conflictos que permitan mayor rapidez y especialización en las resoluciones. La mediación y la conciliación son experiencias que deben considerarse, pues en cierto tipo de conflictos logran los mismos efectos de la justicia ordinaria a un bajo costo. Igualmente, se fortalecerán las vías de resolución de los conflictos por medio del arbitraje en diversas materias, y

se realizarán reformas para que los laudos resultantes de los procesos de este tipo puedan tener una más eficiente ejecución.

Es necesario revalorar la justicia de paz, a fin de dotarla de mayores atribuciones y elevar la cuantía de los asuntos de que conoce, para que así llegue a constituirse, por su agilidad y rapidez, en una institución fundamental de los distintos sistemas de impartición de justicia del país.

Mientras el Estado mexicano no sea capaz de garantizar a todos el acceso a la justicia en condiciones de igualdad y calidad, existirá un enorme rezago respecto de las aspiraciones de la sociedad. Por ello deberán apoyarse todas las acciones que garanticen tal acceso, para que puedan obtenerse fallos que diriman el fondo de la cuestión de que se trate.

Ya que el Gobierno debe proporcionar asistencia jurídica gratuita en materia penal, es necesario mejorar la prestación y alcances de este servicio mediante la profesionalización de sus integrantes, la elevación de los sueldos que éstos perciben, y su permanente capacitación. También deben establecerse nuevos mecanismos que permitan a las personas de escasos recursos tener acceso a la justicia en condiciones dignas, para llevar a cabo una defensa adecuada de sus intereses.

Debido a que el Estado de derecho descansa en la aplicación estricta de la ley, se hace necesario fortalecer las vías jurisdiccionales de control de los actos de autoridad, primordialmente del juicio de amparo, por ser éste el principal medio de control de la constitucionalidad y legalidad de la totalidad de esos actos. La revisión que se lleve a cabo buscará, principalmente, la simplificación de los procesos, la supresión de tecnicismos, facilitar el acceso a juicio, lograr que las sentencias dictadas sean cabalmente cumplidas y mejorar los sistemas de resolución de contradicción de tesis. Se estudiará el sistema de recursos jurisdiccionales y administrativos con que cuentan los particulares para combatir los actos de autoridades administrativas y, en su caso, se promoverán las reformas que fortalezcan las instituciones que de manera prioritaria realizan tareas de control.

2.3.6 Seguridad jurídica en la propiedad de los bienes y en los derechos de los particulares

Una de las estrategias que el *plan* contempla para la consolidación del Estado de derecho es la provisión de las medidas para ofrecer condiciones de seguridad jurídica que garanticen la propiedad y posesión de los bienes y favorezcan la transparencia de las relaciones de los particulares entre sí y de éstos con el Gobierno, a fin de promover la inversión productiva e impulsar el desarrollo económico y social del país.

Para propiciar la vigencia de un régimen de plena seguridad jurídica se requiere, entre otros, de dos elementos fundamentales: primero, la existencia de un marco normativo claro, preciso y congruente con las necesidades actuales, que defina con claridad los derechos de propiedad, así como las prerrogativas y obligaciones de todos los que intervienen en las actividades económicas y sociales, y, segundo, un sistema de justicia que garantice, eficaz y oportunamente, el cumplimiento de dicho marco normativo.

Al efecto, se revisarán los distintos ordenamientos, con objeto de promover las reformas que ajusten la normatividad a las circunstancias actuales. Las líneas de acción en este rubro buscarán establecer las condiciones jurídicas que ofrezcan mayor agilidad y reducción de costos en la formalización de las relaciones contractuales, garantizando la seguridad jurídica.

Para brindar certidumbre a los particulares en las actividades en que se requiere la intervención de las autoridades, se continuará e intensificará el proceso de desregulación administrativa, a efecto de eliminar requisitos y trámites innecesarios; se establecerán reglas claras para normar la actuación y criterios de las autoridades y se perfeccionarán los mecanismos para obligar a su cumplimiento. Estas medidas son complementarias a las planteadas para la modernización administrativa que habrá de llevarse a cabo para incrementar la transparencia, eficiencia y honestidad en el desempeño de la función pública.

Para alcanzar los niveles de seguridad jurídica que exige el sano desarrollo de las actividades económicas, también es indispensable que existan los instrumentos procesales e institucionales que garanticen su aplicación. A ello contribuirán las reformas planteadas en materia procesal, en los ámbitos jurisdiccional y administrativo, las que tendrán por objeto reducir los tiempos de desahogo de los procedimientos.

En materia de tenencia de la tierra en el ámbito ejidal, se consolidará la aplicación de las reformas al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992 y la nueva legislación agraria. Al efecto, se tomarán las medidas pertinentes para terminar en forma definitiva el rezago agrario. Paralelamente, se buscará mejorar los sistemas de regularización de derechos agrarios y promover la incorporación de los ejidos que aún no lo han hecho a los programas respectivos.

En el ámbito de la propiedad particular, habrá de realizarse un esfuerzo de coordinación entre las distintas instancias en los tres órdenes de gobierno para llevar a cabo programas de regularización y titulación de predios y, de manera particular, modernizar los registros públicos de propiedad, buscando la rapidez y transparencia en las inscripciones. Todo ello permitirá ofrecer seguridad a la propiedad de bienes inmuebles y a la posesión que se tenga con arreglo a la ley, requisito indispensable para garantizar las inversiones.

2.3.7 Derechos humanos

Un Estado de derecho es inconcebible sin el respeto irrestricto a los derechos humanos. Para vigilar el apego a la legalidad como principal obligación del Gobierno y hacer valer los principios de imparcialidad e igualdad como criterios centrales de toda la administración pública, es preciso que la ciudadanía tenga instrumentos legales adecuados frente a posibles actos de la autoridad que puedan ser violatorios de sus derechos.

Es necesario consolidar la protección y defensa de los derechos humanos. Para lograr este objetivo, es importante contar con una mayor participación de la sociedad civil, que de manera sencilla, accesible y contable presente sus quejas, con la certeza de que serán atendidas debidamente. Le corresponde al Estado consolidar las funciones de las comisiones de derechos humanos, abrir nuevos cauces a la participación ciudadana y estimular una mayor y más oportuna atención de los servidores públicos a las recomendaciones de esas comisiones.

Habrà de integrarse un sistema nacional de información de derechos humanos, para apoyar el cumplimiento de las recomendaciones de esas comisiones. Además, debe realizarse una mayor difusión de las recomendaciones en los medios masivos de comunicación, para facilitar su debido cumplimiento.

Con el fin de mejorar el acceso de todos a los medios de protección de los derechos humanos, es necesario fortalecer los mecanismos de recepción de quejas en las comisiones. Particular atención tendrá el estado que guarda la defensa de los derechos humanos de los procesados y sentenciados en el sistema penitenciario. Además, es urgente otorgar facilidades mayores para el acceso al sistema de protección de tales derechos a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Para ello, el Gobierno apoyará los servicios públicos de asesoría y defensoría jurídicas, así como los trabajos de los organismos privados que los presten.

Como complemento se fomentarán campañas en los medios masivos de comunicación, enfocadas a la sociedad en general, así como a los grupos marginados que promuevan el respeto de los derechos humanos y difundan información sobre los mismos y los procedimientos disponibles para su defensa.

2.3.8 Justicia para los pueblos indígenas

Para que, con independencia de los rasgos culturales o étnicos de quien acude a los órganos de procuración e impartición de justicia, la igualdad

ante la ley se traduzca fielmente en igualdad en los hechos, el Gobierno se compromete con la búsqueda y refuerzo de mecanismos que agilicen la administración de justicia en el caso de los pueblos indígenas.

Es preciso asegurar que el indígena mexicano cuente con el apoyo legal para defenderse y que se represente a quienes por falta de conocimiento o medios para llevar su queja a la justicia no puedan tener acceso a ella. Se extremarán esfuerzos para que la práctica procesal y los mecanismos de formación, capacitación y responsabilidad de los jueces cercanos a casos que afecten a los pueblos indígenas, les permitan cumplir con el papel que les asigna la ley en la tutela efectiva de los derechos de todo mexicano. De manera prioritaria, se impulsará la formación de intérpretes en las lenguas indígenas, a fin de garantizar en la práctica el derecho a contar con un traductor en todos los procesos legales e instancias jurídicas para que se conozcan plenamente su naturaleza y sus consecuencias.

Se buscarán los mecanismos para que los pueblos indígenas reciban respuesta pronta y en su idioma cuando ejerzan el derecho de petición, de manera que puedan tener pleno conocimiento de los motivos y fundamentos del caso, así como de los trámites que deberán seguir. El gobierno considera prioritaria la labor de identificación y seguimiento en todo el país de los indígenas presos por causas atribuibles a la indefensión, para proveer las medidas necesarias para proteger sus garantías y, en caso de que proceda, su excarcelación.

Aparte del fortalecimiento de mecanismos para defender los derechos de los pueblos indígenas, es imprescindible realizar una mayor y más eficaz difusión de sus deberes y derechos, y de los procedimientos jurídicos que les atañen. Deberán diseñarse estrategias para eliminar los efectos de la falta de conocimiento en el ejercicio y en la tutela efectiva de los propios derechos, ante y a través del sistema de administración de justicia.

El Estado de derecho al que aspiramos los mexicanos podrá alcanzarse si nos empeñamos en llevar a cabo las estrategias que nos hemos propuesto en este Plan Nacional de Desarrollo. Su propósito es lograr el traslado a normas jurídicas de las demandas e ideales de quienes habrán de ser los destinatarios de las propias normas, y fortalecer las vías, perfeccionar las prácticas y los procedimientos mediante las cuales los órganos del Estado sancionarán a quienes se aparten del derecho.

En un Estado de derecho como el que aspiramos, los particulares cuentan con la certidumbre de saber a qué atenerse en sus acciones e intercambios: saben qué pueden esperar de los demás en cada momento y qué pueden exigir de los otros; en esa aspiración también saben qué actos les están permitidos y las consecuencias de apartarse de la ley.

Cuando el Estado de derecho tiene vigencia, cuando las normas que lo integran efectivamente recogen las demandas y las expectativas de la so-

ciudad en que deben aplicarse, los particulares y las autoridades encuentran en las propias normas jurídicas razones de su actuación y de la de los demás, así como la vía civilizada y aceptada para resolver las controversias.

Es necesario que los mexicanos nos empeñemos en el fortalecimiento del Estado de derecho: sólo así podremos aspirar a mantener una sociedad plural y diversa, unida por ideales comunes que están plasmados y actualizados en el orden jurídico. Hemos de buscar, en síntesis, el establecimiento y la práctica diaria, firmemente enraizada, de un Estado democrático de derecho.

3 DESARROLLO DEMOCRÁTICO

3.1 Nuestra histórica aspiración por las libertades y la democracia

El pleno desarrollo político ha sido una aspiración fundamental a lo largo de nuestra historia como nación libre y soberana.

La guerra de Independencia, inspirada en los principios de soberanía y libertad, se perfiló y se consumó como un movimiento popular por la República. Desde entonces, la soberanía nacional y la identidad histórica de los mexicanos se han vinculado indisolublemente a las libertades republicanas y al desarrollo democrático de nuestra vida política. Los *Sentimientos de la Nación* de Morelos, la Constitución de Apatzingán y la Constitución de 1824, proyectaron nuestra nacionalidad en una República que consagra el pleno ejercicio de la libertad y los derechos esenciales del hombre.

La Reforma y la lucha contra la intervención extranjera forjaron su fuerza legitimadora y su raigambre popular en la defensa de la Constitución de 1857. El patriotismo inquebrantable de Juárez y de la generación liberal, aunado a la firme voluntad del pueblo de preservar independencia y libertad, hicieron posible la restauración de la República.

La Revolución mexicana fue un movimiento a la vez por la justicia social y por la democracia. El reclamo de *Sufragio efectivo. No reelección*, articulado con hondas reivindicaciones sociales, condujo a la victoria sobre la dictadura y a recuperar el camino hacia un orden genuinamente democrático. Ese movimiento fue coronado por la Constitución de 1917, en la que los mexicanos plasmamos nuestras decisiones políticas fundamentales, ratificando la voluntad de constituirnos como una República representativa, democrática y federal.

En la sociedad contemporánea, las libertades de expresión, de culto, de tránsito y de asociación con fines políticos, son consustanciales a la demo-

cracia. Estas libertades tienen plena vigencia en nuestro país. El Gobierno federal garantizará en todo momento su disfrute en los términos fijados por la Constitución General de la República y las leyes que de ella emanan.

3.2 Convicción democrática

El Ejecutivo federal está animado por un conjunto de convicciones políticas: la convicción de que la democracia es el valor supremo de la política y debe ser su ideal permanente y su práctica cotidiana. La convicción de que la democracia es indispensable para el progreso de México. La convicción de que la democracia debe ser la base política del crecimiento económico y de una vida social regida por los derechos y las garantías constitucionales. La convicción de que la democracia es la norma de conducta política que permite la coexistencia civilizada y la libre expresión de nuestra pluralidad. La convicción de que la democracia no se agota en los procesos electorales pero se funda en ellos.

La construcción de un pleno desarrollo democrático es responsabilidad de todos. En este contexto, el Ejecutivo federal asume los objetivos de la sociedad, señalando las acciones, los mecanismos y los plazos del poder público para contribuir decididamente en esta tarea nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo propone diversas líneas de acción para consolidar nuestra vida democrática, en correspondencia con las propuestas surgidas de la consulta popular, que seguramente serán enriquecidas por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados, los partidos políticos, las organizaciones sociales y la propia participación ciudadana.

3.3 El compromiso político con la democracia

El compromiso fundamental del Ejecutivo federal, en el ámbito político, es con la democracia. Con vistas al año 2000, partimos de la certeza de que un pleno desarrollo democrático es posible, deseable, necesario y se encuentra cercano.

No existe ninguna razón histórica, cultural, estratégica ni puede consentirse ningún interés ideológico, económico, partidista o de grupo que impida el avance hacia un desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos; una normalidad democrática que dé certidumbre y confianza a todos los actores políticos y sea el sustento de una vida política pacífica y de una intensa participación ciudadana.

El Ejecutivo federal reafirma su compromiso de contribuir al desarrollo democrático del país, mediante la sujeción estricta de sus actos a la ley,

el ejercicio de la tolerancia, la procuración del diálogo con todas las fuerzas políticas, la construcción de consensos, la manifestación pública de las razones de sus actos y el trato fundado en el respeto y la civilidad.

3.4 Diagnóstico

La dinámica sociedad mexicana de fines de este siglo se caracteriza por la pluralidad y la diversidad. A pesar de rezagos ancestrales y nuevos desafíos, somos herederos y testigos del avance logrado con el esfuerzo acumulado de muchas generaciones en cada ámbito de la vida nacional, así en lo económico como en lo social, así en lo político como en lo cultural.

En los últimos lustros, México ha vivido una transformación constante y acelerada de su sistema de partidos y de su vida electoral. En el curso de pocas décadas hemos transitado de un sistema de partido predominante a un sistema pluripartidista fortalecido, con opciones y alternativas ideológicas bien diferenciadas. Simultáneamente hemos pasado de una vida electoral incipiente, a una etapa más avanzada, donde procesos comiciales intensamente competidos se constituyen en la fuente fundamental de legitimidad para los diferentes órdenes de gobierno. En el mismo lapso, la democracia se ha proyectado como un valor medular de la vida política nacional y una demanda sentida de muchos grupos sociales, así como un instrumento esencial para el ejercicio de los derechos y la contienda por el poder.

Las sucesivas reformas constitucionales y a la legislación electoral convirtieron a los partidos políticos en entidades de interés público, dotándolos de recursos para el desarrollo de sus tareas.

Hoy, los partidos compiten con determinación por el poder público en condiciones legales que les garantizan la posibilidad real de constituirse en gobierno con base en la voluntad popular. Con un apreciable consenso, se ha avanzado en el establecimiento de una legislación electoral moderna, se han instituido órganos cada vez más profesionales e imparciales y se han adoptado instrumentos técnicos de alta confiabilidad.

Simultáneamente, en los últimos años ha emergido con gran fuerza una ciudadanía alerta, activa y demandante. Movimientos, academias, consejos, organizaciones de ciudadanos labran el perfil de una sociedad compleja y creativa. Esta nueva estructura social enriquece el diálogo político, fortalece la participación ciudadana y afirma el avance democrático.

Los medios de comunicación integran hoy un sistema amplio y diferenciado que ha ensanchado las vías para la expresión ciudadana; que difunde la información con signos y tonos plurales; que congrega la diversa opinión ciudadana en torno a los problemas nacionales y las alternativas de solución.

Justamente por ser hoy una sociedad mejor integrada y más dinámica y consciente de los derechos ciudadanos, resulta más difícil aceptar las insuficiencias prevalecientes y, más todavía, algunas graves carencias de nuestra vida democrática.

Debemos reconocer que por razones históricas y por una cultura política insuficientemente madura, el régimen presidencial no ha estado exento de una centralización excesiva. Un presidencialismo sin suficientes contrapesos puede conducir hacia un poder usufructuario de facultades extralegales que rebasaría el ejercicio democrático de la función pública, cayendo en el autoritarismo y distorsionando la práctica republicana del equilibrio entre los poderes.

De igual modo, si bien el Gobierno federal tiene responsabilidades esenciales para garantizar la condición hacia un efectivo desarrollo integral y para una adecuada compensación social y económica entre las partes integrantes de la República, las inercias del centralismo han llegado a inhibir el desenvolvimiento de estados y municipios, concentrando competencias, limitando facultades de otros órdenes de gobierno y construyendo iniciativas de la propia sociedad.

Por otra parte, a pesar de los avances logrados en la autonomía de los organismos electorales, en algunos grupos sociales y actores políticos persisten el cuestionamiento y la suspicacia en torno a la organización de las elecciones. Asimismo, existe insatisfacción respecto de algunas disposiciones destinadas a regular las condiciones de equidad en la competencia electoral.

A su vez, si bien ha sido apreciable la modernización de las instituciones, las dependencias y los procedimientos de gobierno, su evolución ha generado una trama intrincada de normas y regulaciones que desalientan la iniciativa social, propician respuestas inflexibles, complican excesivamente los procesos, encarecen la gestión gubernamental y hacen ineficiente el servicio que debe prestarse a la sociedad.

Lo anterior se ve agravado por un sistema todavía insatisfactorio de rendición de cuentas que diluye responsabilidades, prohíja la discrecionalidad y es insuficiente para combatir el abuso, la corrupción y la impunidad.

Los cauces de participación todavía son insuficientes para asegurar que la ciudadanía tome parte activa, informada y oportuna en decisiones fundamentales para la vida cotidiana de su comunidad, sus barrios, colonias, ejidos y municipios. El caso de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal significa un reto democrático de primera importancia.

La democracia ha permeado de manera aún limitada en muy diversas organizaciones sociales, muchos de cuyos miembros se muestran frecuen-

temente más atentos y preocupados por su ejercicio en ámbitos ajenos que en su propia vida interna. La Nación exige hoy plena correspondencia y consistencia entre lo que se demanda y lo que se practica. De ahí la importancia de procurar el fortalecimiento de una cultura democrática que enriquezca todos los campos de la vida social.

En suma, es preciso consolidar la organización de la Nación como la república representativa, democrática y federal que establece el artículo 40 constitucional, y perfeccionar la democracia como forma de gobierno y como todo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo a que alude el artículo tercero. Nuestro propósito común debe ser realizar un avance cualitativamente profundo para llegar al siglo XXI viviendo en un país con un pleno desarrollo democrático.

3.5 Líneas de estrategia

El Plan Nacional de Desarrollo propone varias líneas de acción para articular el compromiso del Ejecutivo federal, los partidos y la sociedad en su conjunto, a fin de afirmar y desplegar la democracia en todas las esferas de la vida de la República.

3.5.1 Reforma electoral definitiva

Realizar una reforma electoral definitiva para que los ciudadanos y los partidos tengan la certeza de que están garantizadas la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que el artículo 41 de la Constitución establece como principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones federales. La reforma, además, debe permitirnos avanzar a una clara equidad en la competencia electoral.

3.5.2 Nueva relación entre los Poderes de la Unión

Diseñar y poner en práctica una nueva relación entre los tres Poderes de la Unión, sobre la base del ejercicio pleno de las atribuciones y competencias que la Constitución establece para cada uno de ellos. La división de poderes y el equilibrio adecuado entre ellos es un principio fundamental de nuestro Estado de derecho. Dividido el poder, ningún órgano del Estado ejercerá por sí mismo todas las atribuciones. El equilibrio entre los distintos poderes asegura que se limiten y controlen entre sí.

3.5.3 Nuevo federalismo

Impulsar el federalismo, redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión, y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno. Para ello se auspiciará el federalismo y se limitará el centralismo que ha entorpecido el desarrollo económico y político de la República.

3.5.4 Fortalecimiento de los estados

El Ejecutivo federal propone, además, impulsar un vasto programa de fortalecimiento de los estados y los municipios para hacer vigente la función de estos últimos como los espacios de gobierno directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población.

3.5.5 Participación social

Promover la participación social y definir un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones. Marco basado en la vigencia del estado de derecho, la observancia de las garantías individuales y los derechos sociales, el fortalecimiento de los derechos políticos, el respeto del gobierno a los asuntos internos de las organizaciones sociales, y el reconocimiento a la representatividad democrática de sus dirigencias y liderazgos.

3.5.6 Reforma del Gobierno

Avanzar en la reforma del Gobierno a fin de que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los grupos sociales y ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre la observancia de la normatividad y el uso honesto y eficiente de los recursos públicos.

Estas líneas de acción concretan el compromiso del Ejecutivo con la democratización integral de México y con el ejercicio republicano del poder, para alcanzar el pleno desarrollo político de la Nación.

Para lograr estos propósitos, requerimos mantener e intensificar el diálogo sereno, propositivo y respetuoso entre el Gobierno y los partidos políticos, con la intervención que al Congreso de la Unión corresponde en la definición de los cambios jurídicos que lleguen a acordarse.

El Plan Nacional de Desarrollo parte de reconocer que en las democracias modernas los acuerdos políticos básicos se logran fundamentalmente a partir del diálogo, el consenso y la seriedad para cumplir los compromisos asumidos.

La dimensión y la complejidad de los retos para alcanzar un pleno desarrollo democrático exigen que el diálogo comprenda a otros actores políticos y sociales. En una sociedad dinámica, diferenciada y plural, los partidos y el Gobierno no pueden agotar la representatividad social. En la construcción de la democracia que postula este *plan*, deben ampliarse los cauces para que la sociedad se exprese y organice con libertad.

3.6 El sistema de partidos como base de la democracia y los procesos electorales como fuente de legitimidad política

El Gobierno de la República está comprometido en lograr que la vida política sea un espacio abierto de convivencia plural y pacífica, donde se respeten las diferencias de posiciones y se construyan los consensos básicos que sustenten el orden y el crecimiento con justicia. Para alcanzar dichos objetivos, se propone el fortalecimiento del sistema de partidos y la realización de una reforma electoral definitiva.

En buena medida, la fortaleza de nuestra vida democrática depende del vigor del sistema de partidos políticos; de su capacidad para representar la creciente pluralidad social, de agregar y articular las diversas demandas. Es esencial para el desarrollo democrático que los partidos traduzcan los intereses sociales en postulados programáticos e ideológicos, que contengan por el voto ciudadano para forjar gobiernos representativos.

Los partidos son el vínculo político por excelencia entre los electores y sus gobiernos; son la respuesta al reto de constituir gobiernos que respondan a los intereses de las sociedades complejas de nuestros días. Aun cuando en muchos casos los ciudadanos prefieren agruparse en organizaciones no partidistas para satisfacer exigencias concretas, los partidos siguen siendo las organizaciones políticas profesionales y perdurables, con capacidad para aglutinar intereses esenciales y diversos en programas globales sometidos al dictamen ciudadano. Los partidos transforman la representación social en representación política. Por ello, los partidos políticos son las organizaciones capaces de llevar a los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Los partidos representan fuerzas políticas integrantes de la voluntad nacional; sus intereses y sus planteamientos legítimos deben ser conocidos y reconocidos por el Gobierno. Si la vida partidista es consustancial a la democracia, es indispensable nutrir con la participación de los partidos los avances democráticos y construir con ellos los consensos fundamentales.

Por eso este *plan* propone que se intensifique la competencia equitativa, se consolide el régimen de garantías políticas, se incrementen los apoyos a los partidos, se avance hacia una contienda basada en la civilidad, y apoyada en el diálogo permanente y en el acuerdo consensual entre las fuerzas políticas.

El Gobierno de la República coadyuvará a garantizar que los partidos políticos disfruten plenamente de todas las prerrogativas que establece la ley, mantendrá una comunicación permanente con ellos y fundará su relación con todos y cada uno en el respeto, sin privilegios para ninguno.

El Ejecutivo federal se compromete a someter su trato con los partidos políticos nacionales y con sus dirigentes, en todo tiempo y circunstancia, a los principios de legalidad e imparcialidad. La obligación y compromiso es con la vigencia de la ley. Por ningún motivo se permitirá ni tolerará el uso ilegal de los recursos públicos en beneficio de ningún partido político. En esta materia no habrá excepciones ni omisiones. Adicionalmente, el Gobierno fomentará el desarrollo de una cultura política de observancia de ley, de tolerancia y respeto mutuo entre partidos y ciudadanos.

Un gobierno democrático excluye la violencia para dirimir conflictos de interés y poder. La democracia debe sustentarse en la observancia de la ley y en la conducta pacífica, civil y ética de gobernantes y de todos quienes aspiran a representar a sus conciudadanos. Ello es garantía de una contienda civilizada por el poder en el marco de una convivencia libre, ordenada y segura para todos.

3.6.1 La representación popular: mayoría y minorías

En la democracia, la representación política se constituye con la mayoría y las minorías. Gobernar para todos procurando siempre el interés general es una responsabilidad de primer orden a cargo de la mayoría, sin menoscabo alguno al derecho a disentir de las minorías. En nuestro sistema político ello compete tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo. En este sentido, es tarea de la mayoría legislativa contribuir a la gobernabilidad democrática, examinar y aprobar razonadamente las iniciativas que faciliten la realización de la plataforma y los programas por los que se pronunció el electorado. Es preciso subrayar que la colaboración respetuosa entre el Ejecutivo y el Legislativo y, más aún, el respaldo entre miembros de una misma filiación partidista no vulnera la democracia ni la separación de poderes. En toda democracia, la labor de gobierno exige la acción reflexiva y comprometida, asidua y eficaz de quienes representan a la mayoría.

3.6.2 Representación de las minorías

En la legalidad democrática se respetan siempre las convicciones e intereses minoritarios; se da oportunidad a su manifestación y difusión, y se garantiza la posibilidad de representación mediante elecciones periódicas. El sistema político mexicano, además, asegura la representación de las minorías, con lo que la pluralidad de programas, opiniones y voces tiene garantizada su expresión en el Poder Legislativo. En la democracia toda opción que cuente con suficiente respaldo ciudadano puede llegar al gobierno y convertir sus propuestas en leyes y programas públicos de acción.

De otra parte, el Gobierno de la República ha demostrado con hechos concretos su compromiso con la legalidad electoral como fuente de legitimidad política, y ha promovido un diálogo nacional para garantizar legalidad, equidad y transparencia en los procesos electorales, alentar reformas a las legislaciones electorales de las entidades federativas, y avanzar en la reforma política del Distrito Federal.

3.6.3 Reforma electoral definitiva

En el marco de este Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Gobierno de la República propone emprender una reforma electoral definitiva.

Es objetivo y compromiso del Gobierno de la República que los cambios en las normas y procedimientos electorales a los que lleguen los grupos parlamentarios en las Cámaras del Congreso de la Unión se constituyan en el marco permanente para fortalecer y consolidar al nuevo sistema electoral mexicano que se ha venido edificando con la concurrencia y corresponsabilidad de ciudadanos, partidos y gobierno.

En este sentido, el desahogo constructivo de una agenda para el desarrollo democrático no puede supeditarse a la solución o satisfacción de un solo tema, por importante que sea para una organización social o política. La democracia a que aspiramos es tarea permanente y responsabilidad de todos. Nadie debiera excluirse de su construcción sin reparar en el riesgo de marginarse del avance político del país.

Gracias a la legitimidad surgida de la voluntad ciudadana, podemos aspirar a concluir un ciclo en las reformas electorales en México. Deseamos, necesitamos y podemos llegar a una reforma electoral definitiva, entendida no como la inmovilidad o ausencia de adaptaciones futuras a nuevas realidades, sino como producto del consenso edificado en la libertad y la apertura, que ponga fin a los conflictos poselectorales que distorsionan la democracia y debilitan la vida política. Proponemos una reforma electo-

ral que sea definitiva por terminar con las diferencias y controversias respecto a lo esencial.

Sólo el consenso construido colectivamente garantiza el respeto a los acuerdos y a las reglas establecidas y, en consecuencia, posibilita que la contienda política ocurra en un clima de equidad y estabilidad. Corresponde principalmente a los partidos políticos ser los promotores de los cambios, darles vigencia y acatamiento, lo cual supone la renuncia explícita a la intolerancia y la afirmación de una voluntad de respeto, entendimiento y pluralismo.

El Ejecutivo federal estima que corresponde a los propios partidos ser activos promotores de los cambios que den permanencia y estabilidad al nuevo sistema electoral mexicano, lo que supone renunciar explícitamente a cualquier pretensión de cancelar los derechos del adversario. En la democracia que nos comprometemos a construir hay espacio para todas las fuerzas políticas organizadas, para todas las ideologías, para todos los proyectos, en los marcos de la vigencia del Estado de derecho de la observancia de la Constitución y sus leyes, y de una cultura de respeto, tolerancia y pluralidad.

Para llegar a la reforma electoral definitiva, se proponen las siguientes estrategias, que seguramente serán enriquecidas con las propuestas que presentarán las fracciones parlamentarias de las cámaras del Congreso de la Unión, los partidos políticos, los estudiosos y la ciudadanía en general.

Órganos electorales

El punto de partida fundamental para examinar el tema de las elecciones en México es la letra y el espíritu de la Constitución General de la República. En su artículo 41 establece que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo. Es potestad y responsabilidad del Estado garantizar la realización de elecciones periódicas, libres y justas, para renovar los poderes públicos sujetos al voto popular. El mandato constitucional de otorgar autonomía al órgano electoral contribuye a incrementar la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en la conducción de los procesos electorales.

Un tema central del debate en esta materia es definir las formas de participación de los Poderes de la Unión en la integración del órgano electoral. El Ejecutivo federal manifiesta el compromiso de asumir y respetar los cambios que los partidos acuerden y las cámaras aprueben, y sugiere, respetuosamente, que cualquier fórmula alternativa a la hoy vigente, preserve el principio de corresponsabilidad de los poderes públicos, los parti-

dos y los ciudadanos en la organización y el desarrollo de los procesos electorales, incluyendo la integración del máximo órgano de dirección electoral.

Existen otros temas que ya forman parte de la discusión para el perfeccionamiento del sistema electoral mexicano. Ellos son, entre otros, los referentes a si los partidos políticos mantienen o reforman la norma que les otorga voz pero no voto en los órganos electorales; el número, facultades y responsabilidades de los consejeros ciudadanos; la forma de integración y el funcionamiento del Tribunal Federal Electoral; la tipificación adecuada de los delitos electorales y su penalización en correspondencia con el respeto a los derechos y garantías individuales; el fortalecimiento de la fiscalía especial para delitos electorales, su composición, funciones y atribuciones; la dotación de plena autonomía al Instituto Federal Electoral y a sus órganos de dirección y ejecución.

El Ejecutivo de la Unión está abierto al análisis de éstos y cualesquier otros temas, así como a las diversas fórmulas que los partidos y los especialistas en derecho electoral presenten.

Funcionarios electorales

En 1994 se realizó un importante avance en la selección de funcionarios electorales profesionales e imparciales, aceptados y reconocidos por los partidos. Con todo, subsisten críticas que conviene atender para encontrar las mejores soluciones, siempre bajo los principios básicos del artículo 41 constitucional. El Ejecutivo federal estima pertinente examinar esta cuestión bajo las premisas de mantener la racionalidad administrativa y presupuestal de los órganos responsables de los comicios y de hacer un análisis objetivo del costo de los procesos electorales para evitar excesos e impedir duplicidades y gastos superfluos. En el gasto electoral, la ciudadanía exige también austeridad, disciplina y transparencia.

Equidad en la competencia

Es innegable que las disposiciones electorales vigentes en materia de financiamiento contienen avances significativos en aras de una competencia equitativa. La incorporación de la figura de topes a gastos de campaña, contribuye a que la disparidad de recursos entre los partidos no sea un factor decisivo en el resultado electoral.

Las reformas electorales en México, particularmente los cambios a la legislación ocurridos el año de 1994, tuvieron como resultado que los

comicios federales de ese año hayan sido las elecciones más concurridas, competidas y vigiladas de la historia moderna de México.

Empero, es preciso reconocer que esos avances no han sido suficientes para lograr una mayor equidad en los recursos y el gasto que los partidos pueden obtener y erogar durante sus campañas. Equidad no es igualitarismo. Ninguna democracia moderna se plantea corregir por la vía de la norma lo que la realidad y la voluntad de los electores definen en las urnas. En todas las naciones democráticas los partidos desarrollan capacidades diferenciadas para allegarse recursos. Lo que la ley debe impedir es que esa diferenciación provenga de actos ilícitos o se convierta en factor predeterminante de los resultados electorales.

Sistema de financiamiento

Perfeccionar el sistema de financiamiento y garantizar condiciones de mayor equidad en la competencia electoral es tarea que concierne, en primer lugar, a los propios partidos. El Ejecutivo federal pone a consideración de sociedad y partidos algunas propuestas para avanzar en esta materia.

El desarrollo democrático del país demanda la existencia de partidos políticos vigorosos y dinámicos. Es responsabilidad del Estado asegurarles la provisión de recursos públicos para la realización de sus actividades y el cumplimiento de sus tareas. Hoy el desenvolvimiento de nuestra vida política hace aconsejable que los recursos públicos que se otorgan por ley a los partidos, en la medida que lo permitan las condiciones de la economía, registren incrementos importantes bajo una regulación precisa y con la más absoluta transparencia.

Consecuentemente, el Ejecutivo propone el examen de criterios para determinar el financiamiento público global y su reparto, atendiendo a las disponibilidades presupuestarias, así como a la racionalidad y transparencia. Los criterios deben comprender también el necesario apoyo a los partidos de menor influencia electoral y menores recursos, así como el apego a los resultados de la elección misma; es decir, a la voluntad popular.

El Ejecutivo federal está dispuesto a la discusión de los temas relativos, al sistema mixto de financiamiento público y privado, de partidos y campañas. Con todo, el Ejecutivo federal tiene la convicción de que en el financiamiento a los partidos políticos deben predominar los recursos provenientes del Estado sobre el soporte financiero aportado por los particulares. Ello es garantía para la ciudadanía de que la actividad partidaria se oriente claramente hacia el interés público general y no corra el eventual riesgo de quedar subordinada a intereses particulares derivados de su dependencia económica. Debemos lograr que la sociedad complemente el

financiamiento de la actividad política y las campañas electorales, sin generar ventajas ni distorsiones.

Topes a gastos de campaña

El examen del tema de financiamiento debe completarse mediante la revisión del rubro de los límites a los gastos de campaña. En su caso, habrán de realizarse las reformas que aseguren que sean razonables para el despliegue adecuado de partidos y candidatos, eviten el derroche de recursos por parte de cualquier partido, den ventaja indebida a uno o varios de ellos, y sean congruentes con el principio de equidad en la competencia.

Por otra parte, debe perfeccionarse el sistema de vigilancia y comprobación de los ingresos y gastos de los partidos, en su calidad de entidades de interés público.

Vigilancia y comprobación de ingresos y gastos de los partidos

Es deseable el perfeccionamiento de los mecanismos de vigilancia y comprobación de los ingresos y gastos partidarios. Para fortalecer la democracia y el imperio de la ley, los propios partidos deben formular una propuesta sobre las reglas y los procedimientos adecuados para rendir cuentas a la sociedad, que el H. Congreso de la Unión deberá conocer y, en su caso, aprobar.

Acceso equitativo a los medios de comunicación

El sistema electoral mexicano contiene algunas de las prerrogativas más avanzadas y generosas en materia de acceso gratuito de partidos y candidatos a la radio y la televisión. A diferencia de otros sistemas, el nuestro otorga esa prerrogativa en forma permanente a todos los partidos políticos, financiada íntegramente por el Estado, y que da acceso en forma igualitaria durante los periodos no electorales y, adicionalmente, en forma proporcional a los resultados electorales durante periodos de campaña.

No obstante, diversos partidos políticos y grupos sociales han insistido en la necesidad de perfeccionar nuestro régimen jurídico en esta materia, a fin de eliminar inequidades que aún subsisten y que pueden traducirse en desventaja para uno o varios partidos.

El Ejecutivo federal propone realizar los cambios necesarios para garantizar acceso equitativo a los medios de comunicación bajo el criterio de

hacer compatibles los derechos e intereses legítimos de los partidos, las libertades de los medios y sus propietarios, así como las posibilidades del Estado. Sobre todo, deberán promoverse las modificaciones que aseguren la objetividad e imparcialidad de la información sobre partidos, campañas y candidatos, sin menoscabo de las libertades y los derechos. Debe conciliarse la garantía constitucional de derecho a la información con el cabal ejercicio de las libertades democráticas y el régimen jurídico de concesión de los medios.

Otros temas de la agenda electoral

El análisis de estos puntos de ningún modo debe limitar la agenda de la reforma electoral. Es preciso que todos los participantes en ella estén dispuestos a tratar todos los temas que todavía son motivo de insatisfacción democrática, considerar todas las propuestas y resolver las controversias con la mayor apertura posible.

Con pleno respeto al pacto federal y a la diversidad política; económica y social de los estados de la Unión, el Gobierno de la República alentará a los gobiernos y legislaturas de las entidades federativas a incorporar en su normatividad los criterios de la reforma electoral federal que sean producto del consenso.

Este *plan* convoca a culminar un esfuerzo de muchos años, intensas luchas y profundos debates por la plena democracia electoral. Hoy tenemos oportunidad de darnos, y de heredar a nuestros hijos, un sistema electoral que sea garantía democrática, firme y definitiva de civilidad, paz y convivencia respetuosa entre todos los mexicanos.

3.7 Una presidencia democrática en un régimen republicano fortalecido

Un principio fundamental que debe ser fortalecido para impulsar nuestro desarrollo democrático, es el de la separación, el equilibrio y la colaboración respetuosa entre los Poderes de la Unión.

El orden político que configura la Constitución tiene como principio esencial organizar el poder en coherencia con el postulado de la soberanía nacional, y legitimar su ejercicio a partir del sometimiento irrestricto al imperio de la ley.

El postulado de un gobierno democrático y republicano exige que el poder que ejercen los distintos órganos del Estado sea limitado. El principio de división de poderes es un elemento fundamental de nuestro régimen constitucional.

Debemos construir un equilibrio cabalmente republicano y democrático entre los poderes, entendido como la independencia y disponibilidad de recursos materiales y humanos que permitan a cada uno de ellos el ejercicio pleno de sus atribuciones.

3.7.1 Régimen presidencial

Nuestra historia política ha forjado una presidencia fuerte, pero no existe justificación democrática para que sea autoritaria, usufructuaria de facultades ajenas al Estado de derecho, o que ejerza un poder arbitrario. El Ejecutivo federal está comprometido con el ejercicio de una presidencia eficiente, capaz y acotada; sometida al imperio de la Constitución y las leyes; sujeta al control de los otros Poderes de la Unión.

El presidente de la República no debe tener ni ejercer más atribuciones que las que expresamente le confieren la Constitución y las leyes. Conforme a la Constitución y al ideal republicano cultivado a lo largo de la historia, el presidente es, en todo momento, el primer mandatario de la Nación.

De acuerdo con estas consideraciones, el Ejecutivo federal evitará el ejercicio de poderes metaconstitucionales, que conllevan el riesgo de conducir al autoritarismo. Sin embargo, no es sólo la voluntad del Ejecutivo la que permitirá cumplir plenamente este propósito. También es necesario que los Poderes de la Unión, los partidos políticos y las organizaciones sociales asuman y observen los límites constitucionales del Poder Ejecutivo, de tal modo que vigilen esos límites, con sus actos y demandas.

La gobernabilidad en la sociedad, premisa de cualquier democracia moderna, se fortalecerá con el equilibrio entre los poderes públicos, con su interrelación y colaboración respetuosa y continua, y con el invariable apego de todos al Estado de derecho.

A fin de avanzar en el perfeccionamiento de la división de poderes, es propósito de este Plan Nacional que la presidencia sea ejercida en interlocución respetuosa y permanente con los distintos poderes públicos y con los diversos órdenes de gobierno.

3.7.2 Poder Legislativo

Las cámaras de Diputados y Senadores son espacios plurales de discusión, análisis y decisión de las fuerzas políticas de la Nación. Asimismo, los congresos locales son ámbitos naturales para la expresión de las voces políticas de las entidades federativas. La independencia de la legislatura fede-

ral y de las estatales es esencial para la elaboración de leyes justas que beneficien a toda la sociedad.

3.7.3 Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo

La corresponsabilidad respetuosa entre el Legislativo y el Ejecutivo en la toma de decisiones de alta trascendencia nacional, así como en las reformas y en las acciones para un mejor gobierno, es congruente con el principio de división y equilibrio de poderes. Este es el modo de coadyuvar a configurar una presidencia democrática, inscrita enteramente en la legalidad y acotada por la independencia efectiva de los poderes Legislativo y Judicial.

El Ejecutivo federal está convencido del valor democrático y de la necesidad nacional de consolidar un Poder Legislativo fuerte, capaz, eficiente, respetado por la sociedad y coadyuvante activo en la defensa de la soberanía, el impulso al desarrollo y la procuración de la equidad social.

Por ello, este plan ratifica su compromiso de respetar y alentar toda iniciativa del Poder Legislativo para fortalecer su independencia, garantizar su pluralismo político y sus facultades de supervisión y control sobre los órganos del Ejecutivo, particularmente de control presupuestal y de la cuenta pública.

Desde la esfera de su competencia, el Ejecutivo se compromete a llevar a cabo una relación más intensa con el Poder Legislativo en los términos de la ley, dando instrucciones a todos los funcionarios del Poder Ejecutivo para que, con respeto, eficacia y oportunidad, atiendan las solicitudes del Congreso, sus cámaras y sus comisiones.

3.7.4 La mayoría legislativa

Es propósito del Ejecutivo intentar construir siempre los acuerdos y consensos mediante el diálogo de buena fe. En todo sistema democrático existe una mayoría legitimada por el voto popular, responsable y garante del funcionamiento de las instituciones, la vigencia de la ley y el cumplimiento del proyecto de gobierno que mereció el apoyo mayoritario en las urnas.

El Ejecutivo cuenta en las cámaras con el apoyo y la solidaridad de una mayoría surgida de las filas del mismo partido. Sin privilegios ni exclusiones, buscando siempre el consenso de mayoría y minorías mantendrá una relación de respeto y colaboración estrecha con los legisladores de la mayoría, sin vulnerar su libertad e independencia de criterio.

El desarrollo democrático no se fortalece a partir de la confrontación entre los poderes. En este sentido, el respaldo reflexivo, convencido y ra-

zonado de la mayoría legislativa a las iniciativas del Ejecutivo, coadyuva en el cumplimiento del proyecto nacional, es necesario para la realización de los programas de gobierno, y de ningún modo atenta contra las convicciones y prácticas democráticas ni la dignidad parlamentaria.

3.7.5 Agenda legislativa

El Ejecutivo federal propone respetuosamente a las cámaras del Congreso de la Unión que sean ellas las que legislen acerca de los plazos y modalidades a los que habrá de ceñirse la formulación de una agenda legislativa y el envío de las iniciativas de ley elaboradas por el propio Ejecutivo a fin de asegurar el examen y la deliberación suficientes.

3.7.6 Poder Judicial

En la perspectiva de fortalecer el equilibrio de poderes, la reforma emprendida en diciembre de 1994 al sistema de justicia, promueve una mayor independencia del Poder Judicial, dotándolo con mecanismos efectivos de control sobre los actos de autoridad y con las facultades para sancionar las infracciones a la ley y el abuso de poder.

La reforma emprendida por el Ejecutivo federal amplió las facultades para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida sobre la constitucionalidad de las leyes y resuelva controversias entre los distintos órdenes de gobierno. Por primera vez en nuestra historia se cuenta con un procedimiento para que un estado o un municipio cuestionen la constitucionalidad de una disposición que los afecta.

Con la reforma al artículo 105 constitucional, cuando alguno de los órganos antes mencionados estime vulnerada su competencia por actos concretos o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar la acción necesaria para plantear a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la animación del acto o la disposición general. Ello dará nuevo vigor al federalismo, al fortalecer la capacidad de defensa jurídica de los estados y los municipios.

A fin de activar este mandato constitucional, se promulgó la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, que norma los procedimientos para resolver las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios; entre el Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión, las cámaras de este último o, en su caso, la Comisión Permanente, así como entre dos poderes de un mismo estado.

El equilibrio de poderes será fortalecido impulsando la capacidad, el profesionalismo y la imparcialidad de los servidores públicos del Poder Judicial, así como consolidando el funcionamiento del Consejo de la Judicatura, y apoyando las acciones para dar a todos los mexicanos acceso a una justicia expedita.

3.7.7 Fortalecimiento de derechos políticos

Los derechos políticos, entendidos como el fundamento de la participación en la vida pública del país, se han venido extendiendo durante las últimas cuatro décadas en favor de un mayor número de ciudadanos. Este *plan* propone que se analice y, en su caso, se legisle para consolidar la protección de los derechos políticos y fortalecer las vías de participación de los ciudadanos.

Por otra parte, es compromiso del Gobierno impulsar la reforma política del Distrito Federal, para garantizar derechos ciudadanos plenos a sus habitantes, promover la representatividad de sus autoridades, mejorar la capacidad de gobierno y administración de la ciudad capital, y preservar una sede digna a los poderes federales. En particular, el Ejecutivo federal se pronuncia por la elección directa del responsable del gobierno en el Distrito Federal.

3.8 Por un nuevo federalismo

El federalismo tiene raíces profundas en nuestra historia: surge con las primeras aspiraciones de independencia, forma parte de la lucha originaria por la soberanía nacional, y expresa institucionalmente la voluntad de los mexicanos de que la unidad nacional se integre y se nutra con la rica diversidad de las culturas y economías regionales. Por ello, al vincular nuestra herencia histórica con nuestro porvenir como Nación, un federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.

El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno federal.

La renovación del federalismo hará posible que los Poderes de la Unión expresen mejor la pluralidad social y la diversidad política de los ciudada-

nos mexicanos. El federalismo generará también las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones.

Con el nuevo federalismo, las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones del Gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de sus resultados. Sobre todo, el nuevo federalismo hará más directamente visible a los ciudadanos el sentido final del gobierno democrático y popular: aquel que con obras y acciones, de cara a los ciudadanos, atestigua en los hechos su voluntad de contribuir al bienestar común.

3.8.1 Esencia compensatoria del pacto federal

El pacto federal fue concebido para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la Federación, nunca para perpetuar contrastes y rezagos. Ello exige avanzar a un federalismo que sea un eficaz instrumento de redistribución de los recursos y las oportunidades. Este *plan* reconoce que todos los órdenes de Gobierno, las entidades federativas y los órganos del Gobierno federal deben asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre los estados y entre los municipios.

3.8.2 Redistribución de competencias

En la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno.

Con pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Es allí donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones.

Por ello, para fortalecer el pacto federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

3.8.3 Descentralización y federalización de funciones

En particular, durante el periodo 1995-2000, debemos proponernos aprovechar la experiencia de procesos, como el de la federalización educativa, para consolidarlos en aras de una participación informada y oportuna de las comunidades y los gobiernos locales. En esferas de la gestión gubernamental y prestación de servicios como, entre muchas otras, salud y seguridad social, fomento a la agricultura y desarrollo rural, y protección de recursos naturales y medio ambiente, podemos realizar avances muy rápidos y sustantivos. Sin limitar nuestro esfuerzo a estas áreas, debemos fortalecer la federalización de funciones gubernamentales para dar atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población allí donde su vida cotidiana y su organización básica más lo demanda.

3.8.4 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Otra tarea de especial importancia para avanzar hacia el nuevo federalismo consiste en apoyar las iniciativas de estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingreso.

Este *plan* propone reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

El Ejecutivo alentará el intercambio constructivo de opiniones entre los tres órdenes de gobierno, a fin de formular nuevas bases para el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El propósito compartido debe ser fortalecer el federalismo, mantener y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas o de menores recursos e impulsar el surgimiento de nuevos polos de desarrollo que sean palanca eficaz y duradera de crecimiento con equidad y justicia.

3.8.5 Vida municipal

Debemos proponernos avanzar hacia un nuevo federalismo en el que la mejor integración nacional esté fundada en ayuntamientos fuertes que sean base de gobiernos estatales sólidos.

El nuevo federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país y promover el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades.

El municipio libre fue fortalecido por las reformas al artículo 115 constitucional. Sin embargo, aún hay mucho que avanzar para consolidar al municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales.

Un propósito primordial de este *plan* es ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente. La integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mejores gobiernos.

Participación municipal en el desarrollo

Es necesario hacer más vigorosa la participación de los municipios en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo sectorial y regional, a fin de que respondan cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de las comunidades en particular.

Periodo constitucional de los ayuntamientos

Un tema que ha sido objeto de polémica y reiterados debates es la duración del periodo constitucional de los ayuntamientos, hasta la fecha establecido en tres años, con frecuencia claramente insuficiente para cumplir los programas trazados ante la comunidad. El Ejecutivo federal propone abrir el debate sobre la posible extensión del periodo constitucional de los ayuntamientos, analizando con serenidad y rigor las ventajas y desventajas de una medida en ese sentido.

Municipios indígenas

El Ejecutivo federal se propone coadyuvar a los gobiernos estatales para fortalecer las capacidades de acción de los municipios en los que existe una fuerte presencia de población indígena.

Los congresos locales están llamados a fortalecer la representación y la participación de comunidades y de los pueblos indígenas, mediante mecanismos que respeten sus formas de organización y sus procedimientos para la toma de decisiones, con estricto apego a las garantías individuales y sociales que la Constitución consagra a todos los mexicanos.

3.9 Reforma de gobierno y modernización de la administración pública

La administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático.

El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Paralelamente, es necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorden tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, se requiere fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.

3.9.1 Promoción de la descentralización administrativa

Una de las líneas prioritarias de la estrategia de modernización administrativa será el análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía.

En respetuosa consulta y coordinación con los gobiernos estatales y municipales, el Gobierno federal promoverá una descentralización administrativa profunda para fortalecer el federalismo. En este sentido, será necesario evaluar las funciones que actualmente realiza la Federación y determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales o con su participación.

Adicionalmente, se buscará que la obra pública relativa a los servicios esenciales se programe y ejecute por las autoridades locales; que la ciudadanía participe en la supervisión de su desarrollo, y que se reduzcan las cadenas burocráticas que alejan las decisiones operativas de las demandas de la población. Es indispensable, asimismo, destinar el ahorro generado por la racionalización de estructuras y procesos, a mayores y mejores servicios para la población.

3.9.2 Profesionalización de los servidores públicos

Un agente central de la reforma administrativa es el propio servidor público. En los recursos humanos con que cuenta el Gobierno reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido.

La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad. Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

Con base en las importantes experiencias con que ya cuenta el Gobierno de la República, deberán determinarse las nuevas áreas de gobierno en las que se avanzará en la carrera civil. Durante la consulta popular para la elaboración de este plan, la ciudadanía ha manifestado la conveniencia de que esas áreas incluyan a servidores a cargo de la seguridad pública y de los procesos judiciales y electorales. Será necesario estudiar los requisitos, alcances y niveles jerárquicos de la implantación del servicio profesional en la inteligencia de que el objetivo de largo plazo debe ser que toda la administración pública cuente con un servicio de carrera.

La creación del servicio profesional de carrera entraña el reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo. Además, el servicio de carrera permitirá establecer normas claras para que el ascenso esté basado en la capacidad y el rendimiento profesional, y que el servicio público culmine con una jubilación digna y decorosa.

3.9.3 Sistemas de control y rendición de cuentas

Es indispensable dar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto, la independencia, la capacidad técnica, y la credibilidad necesarias. Esto implicará una reforma estructural profunda de las actuales instituciones y mecanismos de control interno y

externo de la gestión pública, y adecuar el marco jurídico a las necesidades de rendición puntual de cuentas a la ciudadanía.

En congruencia con las demandas planteadas durante la consulta popular, se apoyará la reestructuración de los actuales órganos de control de la gestión pública para fortalecer la independencia, autonomía técnica, oportunidad y capacidad de la acción que requiere el órgano externo, a fin de constituirlo en un auténtico y moderno órgano superior de fiscalización. Complementariamente, se reorganizarán los actuales métodos de control interno del Poder Ejecutivo para lograr un sistema más eficiente de auto-evaluación, con un fuerte enfoque preventivo, vinculado al desarrollo administrativo de la gestión pública.

Entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, se dará mayor fortaleza y autonomía a los órganos internos de contraloría, a fin de que puedan desempeñar su labor de control preventivo y correctivo con la libertad e imparcialidad que su función requiere. Su labor no deberá limitarse a detectar y castigar a los eventuales infractores, sino que deberá coadyuvar a una administración honesta y eficiente de los recursos públicos, mediante la detección oportuna de fallas en los sistemas, en los procedimientos o en la normatividad, así como a través de la formulación de propuestas para solucionarlas.

Se perfeccionarán y ampliarán los procedimientos de contraloría social para extender los mecanismos de supervisión y vigilancia que ejerce la comunidad en el desarrollo de programas y proyectos de obra pública, financiados con recursos federales. En este sentido, será importante aprender de los aciertos, subsanar deficiencias y aprovechar la capacidad administrativa desarrollada por los grupos de contraloría social del gasto federal en los estados y municipios.

3.9.4 Modernización de la gestión pública

El sector público requiere una renovación que revitalice sus esquemas de trabajo, reoriente sus incentivos, simplifique sus procedimientos y modernice sus métodos de gestión. Es importante superar el funcionamiento organizativo altamente vertical que fragmenta la responsabilidad a lo largo de los procesos productivos y de servicio, y que repercute en la dispersión y evasión de responsabilidades. Ello permitirá superar la concentración de decisiones y la dilación en las respuestas para avanzar hacia esquemas más flexibles y transparentes, que respondan con agilidad a las necesidades y particularidades de la población.

Este *plan* propone desarrollar criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño, con objeto de contar con elementos que evalúen

la calidad del servicio, la opinión razonada de la población y la capacidad de respuesta de cada dependencia para atender satisfactoriamente los requerimientos de la ciudadanía.

3.9.5 Simplificación y adecuación del marco normativo

Será necesario, asimismo, actualizar la normatividad de las funciones presupuestales globales y propiciar la revisión y actualización de los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos administrativos en las dependencias y entidades del sector público, con objeto de reducir costos, incrementar la oportunidad y transparencia de las operaciones, y favorecer la iniciativa de los servidores públicos para mejorar la calidad y atención a la ciudadanía.

Paralelamente, se establecerán criterios explícitos para que en el diseño de nuevas regulaciones, se considere su costo de aplicación y supervisión, la duración, transparencia y efectividad de sus procesos y se obligue al examen de vías alternas.

3.9.6 Responsabilidades de servidores públicos

Adicionalmente, este plan propone modernizar la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos y fortalecer su observancia mediante programas de orientación, capacitación y consultoría, así como la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.

3.10 Hacia una más intensa participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana

Uno de los rasgos de las sociedades modernas es la creciente presencia de los ciudadanos en la promoción de distintos intereses, causas y proyectos, sociales y cívicos, y su mayor voluntad de participación en los asuntos públicos. En nuestro país, la expansión de la vida civil de la sociedad, la irrestricta libertad de los medios de comunicación y la existencia de una opinión pública políticamente atenta constituyen signos inequívocos del desarrollo político de la Nación y de la expansión de la vida pública.

Un fenómeno especialmente alentador de los últimos años ha sido la multiplicación de los espacios de participación que la ciudadanía reclama para sí. En muchos asuntos de interés público se ha ido perfilando un compromiso colectivo entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad,

cuyo rasgo distintivo radica en su espíritu de colaboración y corresponsabilidad en la atención de varios problemas y necesidades sociales. En efecto, muchos problemas de desarrollo social y comunitario sólo pueden ser resueltos conjuntando la acción del Gobierno con la participación de la sociedad y sus organizaciones.

3.10.1 Organizaciones sociales

La participación de la sociedad en la vida pública mexicana se manifiesta en organizaciones laborales, empresariales y gremiales, que han alcanzado ya una gran madurez en la autonomía de su vida interna, en la representatividad de sus dirigencias y en la promoción de sus intereses comunes.

Para promover las actividades de las organizaciones que han mostrado una alta representatividad a lo largo de nuestra historia, el Gobierno propone perfeccionar con ellas los procedimientos permanentes de consulta en los puntos que son de su competencia e interés, tratando de llegar al mayor acuerdo posible, sin perder de vista el interés público general.

Asimismo, deben crearse mecanismos de interlocución gubernamental permanente para conocer y tomar en cuenta la opinión de las organizaciones sociales acerca de los problemas nacionales y sus propuestas de solución.

Adicionalmente, es preciso concertar la renovación de las prácticas y los marcos jurídicos vigentes relativos a su participación gremial y política, sin menoscabo de la libertad de asociación, afiliación y participación política de las organizaciones.

3.10.2 Organizaciones civiles

En México contamos con una saludable tradición en la actividad de mutua ayuda y de asistencia privada. Muchas y muy diversas instituciones han sabido ser complementarias de la labor del Estado y han desarrollado actividades de gran trascendencia en momentos críticos y dolorosos. Su reconocida dedicación y compromiso con causas nobles y legítimas es testimonio de la capacidad organizativa y solidaria de la sociedad civil

Los cambios sociales y políticos de nuestro país han propiciado recientemente el surgimiento de nuevas organizaciones voluntarias y no lucrativas, de promoción cívica y cultural, de defensa de los derechos humanos, de protección ecológica, de desarrollo social y de autoayuda.

El Ejecutivo federal tiene en alta estima las causas y actividades de las organizaciones civiles que muestran la madurez de la sociedad mexicana por su afán participativo y su disposición a asumir responsabilidades de

solidaridad, cooperación y servicio. Una nueva relación entre el Estado y la sociedad, entre el Gobierno y las organizaciones sociales, marcada por la legalidad y por un ánimo de corresponsabilidad, redundará en un país más justo, humano y unido.

La nueva relación entre las organizaciones civiles y el Gobierno deberá fundarse en el pleno respeto a su pluralidad y autonomía, y en el reconocimiento a sus potencialidades y capacidad de respuesta en aquellos campos en los que su colaboración complementa y multiplica la acción del Gobierno.

3.10.3 Marco legal y fiscal

El marco legal vigente no es suficiente para el despliegue de las iniciativas y los propósitos de la sociedad civil organizada e independiente. El Gobierno de la República considera que es de primordial importancia promover el establecimiento de un nuevo marco regulatorio que reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles.

Por otra parte, no existen condiciones fiscales adecuadas que permitan la creación y el desarrollo de las organizaciones civiles. Ello inhibe el potencial que la sociedad tiene para participar en la solución de los problemas y para colaborar en la construcción de un país más justo y con mayores oportunidades de vida digna.

Este *plan* propone examinar la conveniencia de establecer una regulación general de las actividades que estas organizaciones desarrollan, para otorgarles el tratamiento fiscal correspondiente. En el mismo sentido, se trabajará en las medidas que tiendan a la simplificación de los trámites administrativos que las organizaciones civiles realicen ante las instancias gubernamentales, brindándoles además la asesoría y la información que requieran, y colaborando en su profesionalización.

3.10.4 Líneas de colaboración entre Gobierno y organizaciones civiles

Las organizaciones civiles son de gran importancia para el desarrollo político y social de México, y el Ejecutivo promoverá su participación en las actividades públicas. Las organizaciones civiles pueden ser consultores calificados en la elaboración de programas y políticas gubernamentales y en la instrumentación de diversas políticas públicas. Asimismo, pueden

proporcionar útiles referencias para la evaluación de los resultados de las acciones de gobierno.

3.11 Participación social y cultura política

El desarrollo político de un país corresponde siempre a un movimiento de ampliación de la participación ciudadana. La intervención de la sociedad civil en demanda de mayores espacios de opinión y acción pública conduce a acuerdos e instituciones más representativas.

Con su pluralismo, la sociedad mexicana desarrolla nuevas formas de acción, presta mayor atención a los asuntos públicos y está preparada para asumir mayores responsabilidades colectivas.

Esta cultura de participación y corresponsabilidad ciudadana es vital para el florecimiento de la cultura democrática, por lo que habrá de impulsarse en la educación cívica de los niños y los jóvenes, haciendo énfasis en el conocimiento de los derechos y las obligaciones públicas, en la discusión respetuosa, la crítica propositiva y el compromiso con la Nación.

3.11.1 Participación social en las políticas públicas

El desarrollo democrático al que aspiramos comprende la participación social organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos. Las acciones gubernamentales están mejor orientadas y son más eficaces en la medida en que incorporan el esfuerzo colectivo, el escrutinio público y la crítica de la sociedad.

3.11.2 Consejos consultivos

Este *plan* propone establecer una política de firme aliento a la participación de los ciudadanos y de las organizaciones civiles en las diversas áreas de la administración pública. Para ello se estima conveniente promover la creación de consejos consultivos en los órdenes municipal, estatal y federal, en los que tengan cabida líderes sociales representativos y profesionistas expertos.

3.12 Libertad de expresión y de prensa, y el derecho a la información

La democracia es inconcebible sin las libertades de expresión y de prensa. La Constitución General de la República comprende, además, la información como un derecho que será garantizado por el Estado.

Este *plan* ratifica el inquebrantable compromiso del Ejecutivo federal de respetar la libre manifestación de las ideas, la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia, así como de no coartar de modo alguno la libertad de imprenta, cuyos límites son el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. El Ejecutivo federal considera que pretender normar las garantías individuales sobre la libertad de expresión entraña más riesgos que beneficios, pero estará en todo momento atento a las propuestas de la sociedad y el Legislativo.

El Ejecutivo federal expresa su compromiso de proponer y adoptar medidas efectivas para cumplir regular, oportuna y suficientemente con el derecho a la información. El Gobierno de la República ofrecerá asiduamente la información económica y social, generada por el Estado, que permita a la ciudadanía el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

En este sentido, se propone promover las reformas legales para dotar de autonomía plena al INEGI. Asimismo, se consolidará la función pública de preservar y custodiar los acervos y archivos de la Nación, y se perfeccionarán las modalidades de entrega oportuna de informes y documentación oficial para su resguardo y consulta pública.

3.13 Relación entre el Estado y las Iglesias

Como resultado de un proceso de reforma del marco jurídico constitucional y legal, las relaciones entre el Estado y las Iglesias se desenvuelven hoy en un ámbito de respeto y transparencia, preservando los principios históricos fundamentales de la separación entre ambos; de la educación pública laica; de la pluralidad y el reconocimiento de doctrinas o creencias religiosas, y de la libertad de cultos.

Corresponde al Gobierno de la República garantizar la libertad de creencias y de culto, como derechos humanos fundamentales. Este *plan* reitera la decisión inquebrantable del Gobierno federal de preservar el ejercicio pleno de estos derechos, acatando y haciendo respetar las leyes.

En el marco de la nueva legislación vigente, las relaciones entre el Estado y las Iglesias deben caracterizarse por el respeto y la procuración de la concordia, nunca por propósitos de pugna y desunión entre los mexicanos.

La laicidad del Estado y la separación entre éste y las Iglesias, constituye la máxima garantía de respeto al ejercicio legítimo de las libertades y los derechos en materia religiosa. El límite a ese ejercicio se encuentra en la salvaguarda y preservación del orden, el interés y la moral públicos, así como en la tutela de los derechos de terceros y en la observancia de las leyes.

4 DESARROLLO SOCIAL

4.1 Aspiración por la justicia social

A lo largo de nuestra historia, la justicia social ha sido aspiración de los mexicanos. Nuestra Constitución Política es resultado de un movimiento de hondas raíces sociales que asignó al Estado la responsabilidad de procurar la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La Constitución de 1917 conjuga el ejercicio de las libertades individuales con los derechos sociales y concibe la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento político, económico y cultural del pueblo.

Dos componentes fundamentales de la justicia social son la seguridad y la igualdad en el ejercicio de las garantías individuales que señala nuestra Constitución Política, y la disposición permanente del Gobierno de moderar las inequidades y procurar la igualdad de oportunidades.

La Constitución postula garantías y derechos específicos que se refieren a la igualdad de oportunidades y al establecimiento de condiciones para el desenvolvimiento de los individuos, las familias, las comunidades, los pueblos indígenas, los trabajadores y los sectores productivos. De este modo se establece el derecho de todos los mexicanos a una educación básica gratuita, obligatoria y laica; el derecho a la protección de la salud; el derecho a la igualdad entre el varón y la mujer, y a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos; el derecho a la justicia y al trabajo; el derecho de las familias mexicanas a una vivienda digna y a la protección de la infancia. Además, en virtud de que la Nación mexicana es pluricultural, la Constitución dispone que la ley protegerá y promoverá el desarrollo de los pueblos indígenas.

En el umbral del siglo XXI, el principal desafío de México consiste en disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población. Su persistencia no permite el pleno ejercicio de

las libertades democráticas ni el despliegue de las capacidades individuales en el proceso productivo, en la educación y en la cultura.

México tiene una larga experiencia en cuanto a instituciones e instrumentos en materia de educación, salud, seguridad social, reforma agraria, abasto y vivienda. Al mismo tiempo, la conciencia y la cultura solidarias distinguen a nuestro pueblo. A partir de estos logros, la política de desarrollo social se plantea hoy nuevos retos y perspectivas.

El desarrollo social guarda una relación de fortalecimiento mutuo con la democracia y con una economía competitiva y en crecimiento. La exclusión de diversos grupos de mexicanos de los beneficios del desarrollo no es compatible con el afianzamiento de un sistema político plural, abierto y estable. Para lograr la consolidación democrática en el marco del Estado de derecho, es indispensable crear las condiciones que amplíen la satisfacción de las necesidades sociales y el disfrute de los derechos individuales y sociales.

A su vez, el bienestar social general y perdurable sólo será posible a través de la generación de empleos permanentes, bien remunerados, que garanticen el acceso a la seguridad social, así como por el incremento de la productividad en los ingresos de la población.

Sin estabilidad ni crecimiento económico no hay progreso social. Por ello las políticas fiscal, monetaria y financiera deben articularse para fortalecer el ahorro y la inversión. Al mismo tiempo, el saneamiento de las finanzas públicas debe contribuir a que el gasto público desempeñe satisfactoriamente sus propósitos de equidad social y promoción de la infraestructura económica.

Es indispensable concentrar los esfuerzos de la sociedad y del Gobierno en el propósito común de abatir la desigualdad. La acción pública debe complementarse con el esfuerzo de la sociedad. Esta acción se orientará a establecer oportunidades equitativas mediante la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios de educación, salud y vivienda.

El Gobierno debe desplegar y subrayar su papel rector en la atención de las necesidades básicas de los grupos sociales y de las regiones más agudamente marginadas de los beneficios del progreso, al tiempo que promueve las condiciones que permiten a la sociedad desarrollar su propia iniciativa. En ese sentido, se dará atención prioritaria a las familias en condiciones de pobreza extrema, a las poblaciones marginadas, a las comunidades indígenas y a los grupos con desventajas para integrarse al desarrollo.

La integración social y productiva debe entenderse como un proceso que permite a todos los individuos y grupos participar de los beneficios del desarrollo a través del ejercicio de sus derechos y capacidades. Se busca que mediante las inversiones sociales se puedan registrar incrementos impor-

tantes en los niveles de educación, salud y productividad, lo que posibilita el acceso a empleos permanentes y mejores ingresos.

Ese esfuerzo de integración significará una mayor cohesión social, un mejor aprovechamiento del potencial productivo de todos los sectores y regiones, y la creación de condiciones para que las familias y cada uno de sus miembros tengan la posibilidad de ejercer su creatividad y talento.

La política social promoverá, también, que la población y el crecimiento económico se apoyen mutuamente en la búsqueda de un equilibrio que eleve el nivel de bienestar de los diversos sectores de la sociedad y de las regiones que se enfrentan a condiciones de rezago. Asimismo, buscará el desarrollo armónico de las ciudades para mejorar la calidad de vida en las zonas metropolitanas y crear condiciones que permitan aprovechar la potencialidad de otros centros urbanos.

La dimensión de los rezagos estructurales, agravados por la crisis económica, implica el imperativo de convocar a una cruzada nacional por el bienestar, capaz de hacer converger la fuerza y el talento de todos los mexicanos y de las diversas instituciones en un nuevo acuerdo social.

La política de desarrollo social que postula este *plan* se nutre de valiosas y variadas experiencias anteriores, pero se distingue de ellas porque aspira a adquirir un carácter integral, con un sólido sustento federalista y la participación corresponsable de las organizaciones sociales y ciudadanas. Por ello, la política de desarrollo social será nacional, integral, incluyente, participativa y federalista. Su formulación y ejecución serán resultado de un amplio proceso de concertación y participación. Se apoyará en una alianza nacional para el bienestar; que movilice a las fuerzas sociales y políticas, a las organizaciones ciudadanas y a los tres niveles de gobierno.

La construcción de una política integral de desarrollo social implica avanzar en la consolidación de una nueva institucionalidad que establezca claramente la concurrencia de los gobiernos municipal, estatal y federal; la participación de las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de asistencia pública y las organizaciones de los beneficiarios como participantes directos en las acciones para mejorar los niveles de vida.

En este contexto se asume al nuevo federalismo como eje para la ejecución de las políticas sociales. La centralización excesiva de las decisiones y funciones gubernamentales actúa en detrimento del bienestar general de la sociedad. Si una de las características de la población en situación de pobreza y marginalidad es su dispersión en todo el territorio, la concentración de atribuciones, instrumentos y recursos limita la eficiencia de la acción pública y desaprovecha la capacidad participativa local en la promoción del bienestar.

Hacer del bienestar social una realidad perdurable y generalizada es una tarea enorme que reclama tenacidad, imaginación y firme decisión del Gobierno y la sociedad. Hoy, ante la persistencia de rezagos históricos y la presencia de nuevos factores que afectan el nivel de vida de los mexicanos, debemos emprender una gran movilización, para que con la fuerza de los principios y valores comunes superemos la adversidad inmediata y avancemos en el propósito superior de lograr la justicia social.

4.2 Diagnóstico

Entre 1930 y 1994 el Producto Interno Bruto (PIB) se multiplicó más de veinte veces, en tanto que el producto *per cápita* se cuadruplicó. En este mismo periodo, la población económicamente activa aumentó de 5.1 a 34 millones de personas. Acompañó al crecimiento de la población un avance notorio en el acceso a los servicios educativos y de salud, dotación de agua potable y electricidad.

En 1930 las escuelas albergaban un millón y medio de niños y jóvenes, mientras hoy el sistema educativo atiende a más de 26 millones. El nivel de escolaridad de la población adulta ha alcanzado los siete años y en seis décadas se abatió el índice de analfabetismo del 70 al 10%, aproximadamente.

En el renglón de salud, la esperanza de vida al nacer aumentó de 45 años, en la década de los cuarenta, a alrededor de 72 años en 1994. Las tasas de mortalidad infantil y materna han descendido cerca de 50% en los últimos 25 y 15 años, respectivamente, y la cobertura de vacunación alcanzó en 1994 casi 95% de la población que pretendía alcanzar. En lo que toca a la creación de infraestructura social, entre 1970 y 1994 la disponibilidad de agua potable pasó de 61 a 84%; en drenaje de 42 a 77%, y en electricidad de 59 a 91% del total de las viviendas.

Después de haber disminuido sensiblemente durante los años ochenta, el gasto social ha recuperado su dinamismo, hasta representar actualmente alrededor del 10% del PIB. Estos resultados reflejan la determinación de los mexicanos para elevar su calidad de vida; sin embargo, pese a los avances, persisten la desigualdad y la pobreza.

En lo que corresponde al empleo, la situación es compleja. Una gran cantidad de trabajadores laboran con índices de productividad extremadamente bajos, sobre todo en el sector rural, sin un empleo estable, sin protección contra riesgos laborales, sin acceso a mecanismos formales para pensiones de retiro. La tasa de desempleo abierto no ha podido ser disminuida.

Dicha situación obliga a amplias franjas de la población a emigrar a otras regiones y al extranjero para tener un mínimo de ingreso, generando,

en muchos casos, graves consecuencias para la vida familiar y pérdida de potencial productivo para el país y las zonas de origen.

En materia de educación, aunque se ha ampliado significativamente la infraestructura para que todos los niños en edad escolar cursen la escuela primaria, el país sigue teniendo un nivel relativamente bajo de escolaridad y de aprovechamiento. Más de seis millones de mexicanos de quince años en adelante son analfabetos. La población con los índices más altos de rezago educativo se encuentra en áreas y situaciones que dificultan su acceso al servicio, su permanencia a lo largo del ciclo escolar y su conclusión. Hay más de dos millones de niños de seis a catorce años que no asisten a la escuela. La eficiencia terminal nacional en primaria es de 62%.

El nivel de escolaridad promedio de siete años de la población económicamente activa, ha significado un esfuerzo encomiable. Sin embargo, constituye una base precaria para impulsar aumentos sostenidos de la productividad e ingresos reales de la población, más aún ante la acelerada innovación tecnológica y la creciente competencia internacional.

En relación con la salud, a pesar de que la esperanza de vida se ha incrementado, el acceso regular a los servicios no es todavía una realidad para diez millones de mexicanos, quienes se encuentran al margen de los requerimientos básicos de salubridad e higiene. Además, prevalecen importantes desigualdades regionales en los principales indicadores de salud. Las dificultades en el acceso y la calidad de estos servicios se suman a los problemas de desnutrición y mal nutrición. El mayor desafío en este renglón es que toda la población tenga acceso a los servicios de salud, y elevar la calidad de éstos. En nuestro país trastornos propios de la pobreza, como las infecciones gastrointestinales, la desnutrición y las muertes maternas y perinatales, que afectan especialmente a los grupos de menores ingresos, coexisten con problemas relacionados con el envejecimiento de la población, el crecimiento económico y los cambios en los estilos de vida, que se traducen en una mayor incidencia relativa de enfermedades cronicodegenerativas, padecimientos mentales, adicciones y lesiones.

Después de cincuenta años de haberse instaurado la seguridad social, los derechohabientes sólo representan 56% de la población total; amplios grupos de la población que podrían cubrir su costo no encuentran cabida en ella porque el diseño original del sistema se orientó, casi exclusivamente, a la población asalariada. Existe la necesidad de establecer esquemas de financiamiento para atender una creciente población de pensionados y jubilados que aumenta a una tasa mayor que la población económicamente activa, e incluso que los nacimientos: en 1994 creció 6.4%, y se espera que crezca 7.5% en 1995.

En el área de vivienda, el déficit nacional es de 4.6 millones de viviendas, entre necesidades de construcción y mejoramiento. Lo anterior, suma-

do a los cambios que experimentará la pirámide poblacional, provocará una mayor demanda por espacios habitacionales y servicios conexos.

A estas carencias debemos agregar que los beneficios del crecimiento logrado en las últimas décadas se han distribuido desigualmente. Baste señalar que en 1992, el 20% de la población de más altos ingresos concentraba 54% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre recibía sólo 4%.

La desigualdad se reproduce también en el nivel regional. En el sur de la República, 22% de los niños menores de cinco años presentan problemas de desnutrición, mientras en el Distrito Federal lo sufre 6%. En las entidades federativas más pobres, la esperanza de vida al nacer es siete años menor que en las entidades más prósperas. En materia educativa también persisten graves desequilibrios.

El problema social de atención más urgente es la pobreza extrema. Cerca de catorce millones de mexicanos no pueden satisfacer sus necesidades más elementales. El sector rural concentra tres cuartas partes de la población con pobreza más aguda. Los pobladores rurales del semidesierto y de las zonas de baja productividad padecen los efectos de la exclusión social. En las colonias populares también se reproduce la marginación. En ellas reside gran parte de quienes emigran del campo, lo que aumenta las presiones sobre los servicios públicos y la vivienda.

La pobreza y la marginación afectan de modo particularmente grave a la población indígena: en 1990, 41% de la población indígena de más de catorce años era analfabeta y 37% no tenía ninguna instrucción escolar; de los que trabajaban, 83% recibía menos de dos salarios mínimos. En su gran mayoría, los indígenas residen en comunidades apartadas de los beneficios sociales y los servicios públicos básicos.

Otros grupos de mexicanos con desventaja social son los jóvenes afectados por la falta de oportunidades de educación y empleo; los niños con mayores carencias; los ancianos, los discapacitados y las mujeres del campo y la ciudad dedicadas a actividades de escasa rentabilidad económica. Por lo que se refiere a éstas últimas, a pesar de los esfuerzos para cumplir con la disposición constitucional de otorgar a la mujer igualdad respecto al hombre en todos los ámbitos de la vida social y económica, continúan presentándose grandes obstáculos para su integración plena al desarrollo.

4.3 El desafío demográfico

4.3.1 La población actual y el crecimiento

La población de México alcanzará 91 millones de habitantes en 1995, creciendo, una vez considerados los flujos migratorios internacionales, a un

ritmo de 1.8% anual. La situación demográfica de México se ve aún marcada por el rápido crecimiento que tuvo la población hasta los años setenta, el cual propició un hecho en apariencia paradójico: aunque la tasa de crecimiento de la población comenzó a disminuir apreciablemente desde entonces, en números absolutos la población ha seguido aumentando significativamente. En efecto, hace veinte años la tasa de crecimiento de la población era de 3% anual y diez años después descendió a 2.6%; sin embargo, en ese lapso la población pasó de menos de 60 a 75 millones de habitantes. Ahora supera los noventa millones.

El rápido crecimiento del pasado propició una distribución por edad de la población marcadamente joven, es decir, con una alta proporción de niños y jóvenes. En la actualidad, 36% del total de la población tiene menos de quince años de edad.

La disminución de la mortalidad

México atraviesa por una rápida y profunda transición demográfica, caracterizada por cambios muy acentuados en la mortalidad y la fecundidad. La disminución de la mortalidad ha ocurrido de manera sostenida desde 1930, con marcados avances entre 1945 y 1960. La esperanza de vida en 1995 asciende a 72 años, lo que significa el doble de los 36 años de vida que se tenían en 1930. Uno de los componentes más importantes del aumento de la sobrevivencia es la disminución de la mortalidad infantil. Mientras que en 1930 el 18% de los niños fallecía antes de cumplir un año, en 1994 esta proporción disminuyó a 3%. Algo similar ocurre en cuanto a la sobrevivencia hasta las edades adultas. En 1930, el 77% de las personas fallecía antes de alcanzar los 65 años; en 1994 esta proporción disminuyó a 24%.

No obstante las considerables ganancias logradas en la sobrevivencia de los mexicanos, persisten las desigualdades regionales y por grupos socioeconómicos. Por ejemplo, 60% de las defunciones infantiles ocurren en las familias cuyas madres no tienen instrucción o no completaron la primaria. En este grupo, por cada mil nacidos vivos ocurren 52 muertes infantiles, mientras que entre las madres con instrucción secundaria o superior esta proporción disminuye a 18 por mil. Las diferencias entre entidades federativas son igualmente notables. Por ejemplo, la mortalidad infantil en Oaxaca y Chiapas es 2.5 veces mayor que la del Distrito Federal o Nuevo León.

Gran parte del rezago de la mortalidad puede y debe ser evitado, pues resulta de enfermedades infecciosas y parasitarias, que son susceptibles de tratar mediante intervenciones adecuadas de salud y nutrición.

La reducción de la fecundidad. La disminución de la fecundidad que ha tenido lugar desde mediados de los años sesenta —gradualmente primero y más marcadamente entre 1972 y 1982— es el principal determinante de la reducción del crecimiento de la población y de los cambios recientes en su composición por edad. En 1964, la tasa global de fecundidad era de poco más de siete hijos; en 1974 disminuyó a seis, en 1984 a cuatro, y en 1994 a tres hijos por mujer. El factor más importante que acompaña esta disminución de la fecundidad es el aumento en la proporción de parejas que utilizan algún método anticonceptivo. En 1976, el 30% de las mujeres casadas o en unión libre utilizaban algún método de planificación familiar; a fines de 1992 esta proporción había alcanzado 63%.

Al igual que en la mortalidad, en la fecundidad persisten diferencias sumamente marcadas entre grupos socioeconómicos y regiones del país. En 1990, mientras que la tasa global de fecundidad nacional era de 3.4 hijos por mujer, entre las mujeres sin escolaridad era de 5.6 hijos. En contraste, entre las madres que cursaron algún año de educación básica o más, la fecundidad fue de 2.4 hijos. Muy importantes diferencias de fecundidad ocurren también por tamaño de localidad y por entidad federativa.

En el marco constitucional de respeto a la libertad de determinar el número y el espaciamiento de los hijos, el reto prioritario que persiste en el ámbito demográfico es propiciar la disminución de la fecundidad en las regiones y los estratos de población de mayor rezago socioeconómico, donde la tasa de crecimiento demográfico es aún demasiado alta.

Población y demandas asociadas

Para el año 2000 se espera que la población de México sea de poco menos de cien millones de personas. Entre 1995 y 2000 habrá aproximadamente 1.8 millones de nuevos habitantes por año.

Debido a la reducción de la fecundidad y al aumento de la sobrevivencia, los cambios en la distribución por edad de la población originan tasas de crecimiento sensiblemente distintas para los diferentes grupos de edad. Destaca en primer lugar el grupo de la población menor de seis años, que en el momento actual representa aproximadamente trece millones de niños, pero que acusa ya una tasa de crecimiento negativa. Así ocurre desde 1990, y refleja el hecho de que la reducción de la fecundidad superó desde entonces —para este grupo de edad— el peso de la inercia demográfica.

Los grupos de edad que reflejan la demanda escolar de educación básica (entre seis y once años para primaria, y entre doce y catorce años para secundaria) siguen un patrón marcado también por la disminución de la fecundidad. La población en edad de primaria asciende a poco más de trece

millones de niños, con una tasa de crecimiento actual de prácticamente nada, que comenzará a tornarse negativa a partir de 1996. Así, el monto señalado parece ser la demanda histórica más alta a que tendrá que hacer frente la impartición de educación primaria. La población en edad de instrucción secundaria asciende a 6.3 millones y sigue una tasa de crecimiento casi nulo. A partir del año 2000 se espera que comience a disminuir gradualmente en números absolutos. Se estima que la mayor demanda histórica de atención de este grupo se alcanzará en el año 2000.

El grupo de población en edades de trabajo entre 15 y 64 años se ve dominado por la inercia del crecimiento demográfico. Si bien desde mediados de los años 70 muestra tasas decrecientes, éstas son aún muy elevadas. En el momento actual se estima que la población total en edades de trabajo asciende a 54 millones; para el año 2000 llegará a poco más de 61 millones.

Estrechamente vinculada con la población entre 15 y 64 años está la población económicamente activa (PEA). Se estima que en 1995, la PEA ascienda a 35 millones de personas (24 millones de hombres y 11 millones de mujeres). Las proyecciones sugieren que durante el periodo 1995-2000, la PEA tendrá un incremento promedio anual de poco menos de un millón de personas.

Un grupo particularmente notable es la población de 65 años y más. Hoy día, este grupo representa sólo 4.2% de la población con 3.8 millones de personas. Sin embargo, su tasa de crecimiento es de 3.8% anual, y se mantendrá constante en esta magnitud por varios años. A esta tasa de crecimiento este grupo se verá duplicado cada 19 años. Actualmente, la población de 65 años o más aumenta en 150 mil personas por año, y hacia el año 2000 lo hará en 180 mil. Este envejecimiento de la población es uno de los aspectos más marcados del cambio demográfico del futuro. Cabe destacar la rapidez del envejecimiento de la población mexicana, y que este fenómeno representa importantes demandas para la solvencia de la seguridad social.

Hogares y familias

El número de hogares en México ha aumentado rápidamente. En 1930 existían alrededor de 3.6 millones de hogares, que se incrementaron a 4.8 millones en 1960 y a 18.1 millones en 1992. En poco más de seis décadas, el número de hogares en México se multiplicó cinco veces.

Entre las tendencias más importantes observadas en las familias destacan: una ligera reducción de su tamaño promedio, la creciente participación de las mujeres en la actividad económica, el incremento de hogares

dirigidos por mujeres, y una mayor incidencia de separaciones y divorcios que, entre otros aspectos, origina distintos arreglos legales y de hecho para la manutención y crianza de los hijos. El tipo de familia predominante en México es la nuclear, compuesta por los padres y sus hijos, o uno de los padres —generalmente la madre— y sus hijos.

La provisión de vivienda deberá adecuarse a las demandas y necesidades que plantea la cambiante estructura y el tamaño de los hogares mexicanos, lo cual exigirá el despliegue de enormes esfuerzos en materia habitacional. Al déficit acumulado de viviendas en el país deberá añadirse la demanda que en el curso de los próximos años surgirá como resultado del arribo de un numeroso contingente de jóvenes en edad de contraer matrimonio y de formar un hogar independiente. Se estima que por este concepto, durante el periodo 1995-2000, la demanda acumulada ascenderá a poco más de cuatro millones; es decir, un promedio anual de 670 mil viviendas.

Migración y distribución territorial de la población

La migración es el componente demográfico que tiene mayor incidencia en los procesos de distribución territorial y de urbanización. Este fenómeno involucra a millones de personas en el país, y su volumen ha crecido en forma notoria en los últimos decenios. La migración afecta en particular a las comunidades y entidades de expulsión, porque los emigrantes provenientes de las regiones más atrasadas, por lo general tienen un nivel educativo superior al de quienes se quedan. Una característica similar se observa en relación a la actividad económica: los emigrantes suelen ocuparse en tareas de mayor calificación y mejor remuneradas que quienes en sus comunidades de origen no pueden emigrar.

Los flujos migratorios que se dirigen principalmente de zonas rurales hacia las ciudades, han respondido tradicionalmente a la centralización de la actividad económica. De esta manera, el proceso de urbanización se ha visto dominado por la concentración de la población en unas cuantas ciudades y centros metropolitanos. En 1990 la población que residía en ciudades de quince mil habitantes o más, ascendía a cerca de 47 millones de mexicanos, de los cuales casi la mitad residía en las cuatro principales áreas metropolitanas: México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. Como contraparte de la elevada concentración urbana, persiste una gran dispersión demográfica en miles de pequeñas localidades rurales. En 1990, alrededor de 28 millones de mexicanos residían en más de 155 mil pequeñas localidades dispersas de menos de cinco mil habitantes.

En las últimas dos décadas, fenómenos tales como la reestructuración económica y la intensa relocalización de los procesos productivos han impulsado cambios en el volumen, composición y modalidades de la migración interna, que se expresan en un proceso de redistribución de la población. Como consecuencia de las profundas transformaciones regionales, la atracción migratoria de las metrópolis ha tendido a declinar, hecho que se advierte en la desaceleración de su ritmo de crecimiento y en la disminución de su peso relativo en la población urbana total. Este fenómeno se ha visto acompañado por un intenso crecimiento en un número considerable de ciudades de tamaño intermedio, y por la multiplicación de las ciudades pequeñas.

Las tendencias descritas sugieren que, en los años venideros, las ciudades intermedias y pequeñas pueden desempeñar un papel económico y demográfico cada vez más prominente, por lo que resulta impostergable promover su desarrollo y reorientar las corrientes migratorias hacia ellas. Así podría facilitarse la transición de un patrón territorial altamente concentrado y disperso, a otro más equilibrado que permita mejorar la calidad de vida de la población y consolidar una base productiva más eficiente. Para que las ciudades pequeñas e intermedias puedan responder a las demandas prioritarias que conlleva la reorientación de los flujos migratorios hacia ellas, es de importancia fundamental cubrir los rezagos existentes y anticipar la oferta en materia de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, incluyendo la disponibilidad de vivienda, agua, drenaje, electricidad, escuelas, puestos de salud, abasto y un medio ambiente sano.

4.4 Objetivo de la política de desarrollo social

Para alcanzar plenamente los propósitos de mayor desarrollo social, político y económico a que aspiran los mexicanos, se requiere combatir la inequidad que distingue a las actividades productivas y sociales en distintas regiones y sectores a lo largo del país. La inequidad se expresa entre las personas por la diferencia de oportunidades y de ingreso; en las regiones, por las ventajas de unas sobre otras en un contexto de mayor competitividad económica; y entre los sectores productivos, por los desequilibrios que presenta la economía rural respecto a las actividades industriales y de servicios. Asimismo, la pobreza extrema constituye uno de los retos que reclama soluciones con urgencia, pues impide el ejercicio de las libertades y anula la igualdad de oportunidades. Por estas razones, la política de desarrollo social asumirá un carácter integral.

La política de desarrollo social que asume el Gobierno de la República para el periodo 1995-2000 tiene el objetivo de propiciar la igualdad de

oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos, y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social. Para ello se ampliarán y mejorarán la educación, la salud y la vivienda; se armonizará el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica; se promoverá el desarrollo equilibrado de las regiones; se abatirán las desigualdades y se impulsará un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos que hasta ahora no han tenido opciones de bienestar.

El objetivo general de política social del Plan Nacional de Desarrollo consiste en propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. La multiplicación de oportunidades debe trascender el origen étnico y social, la ubicación geográfica y la condición económica de cada mexicano.

La política integral de desarrollo social del Gobierno de la República contribuirá a lograr una mayor justicia social con la superación de los rezagos, corrigiendo las imperfecciones del mercado, dando impulso al empleo, promoviendo la transferencia de recursos a los individuos que carecen de condiciones básicas para su progreso, y alentando una mejor distribución del ingreso y la reducción de la desigualdad económica entre las personas y las regiones.

4.5 Estrategias y líneas de acción

El Gobierno federal desplegará su política social mediante diversas estrategias y acciones que aprovechen las experiencias de los años recientes, fortalezcan la capacidad de respuesta de las instituciones y promuevan el potencial de las organizaciones sociales y ciudadanas. La política de desarrollo social, encaminada a mejorar el bienestar de cada individuo, se fortalecerá con el resto de los esfuerzos gubernamentales, privados y sociales en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de toda la Nación, mediante cinco estrategias: ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; promover el desarrollo equilibrado de las regiones; privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social, y construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

4.5.1 Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos

El bienestar social exige conservar una visión estratégica que identifique las causas estructurales de la desigualdad y pueda actuar sobre ellas. Esa visión debe partir de la certidumbre de que, sin crecimiento económico, generación de empleos y una mejor distribución del ingreso, el progreso no puede ser sustentable. Mejorar la educación, la salud, la vivienda, aumentar la productividad y los ingresos reales de las personas y las familias son nuestros retos más importantes a fin del milenio.

Esto implica la inversión en capital humano, lo cual es fundamental no sólo para impulsar el bienestar social sino para garantizar mayor productividad, crecimiento económico y lograr el objetivo superior de mayor justicia social y equidad. Ampliar las capacidades y oportunidades de la población impone una cruzada nacional para elevar la cobertura y la calidad de los servicios de educación, salud y vivienda, como condición para avanzar en el desarrollo social integral.

Educación

A lo largo de nuestra historia, la educación ha sido un factor decisivo de superación personal y de progreso social. En el siglo xx los mexicanos hemos realizado una gran obra educativa que ha reducido significativamente el analfabetismo, elevado el promedio de escolaridad, promovido la educación preescolar, extendido la educación primaria, ampliado el acceso a la secundaria, ensanchado la educación tecnológica y multiplicado la universitaria. Simultáneamente, se ha fomentado la capacitación para el trabajo, se ha procurado el fortalecimiento de la cultura y se ha estimulado la creatividad y el desarrollo de la investigación humanística y científica.

En el periodo 1995-2000, sociedad y gobierno tienen la responsabilidad histórica de cimentar las bases educativas para el México del siglo xxi. Ello exigirá un impulso constante y vigoroso, así como la consolidación de cambios que aseguren que la educación sea un apoyo decisivo para el desarrollo.

Este *plan* propone una cruzada permanente por la educación, fincada en una alianza nacional en que converjan los esfuerzos y las iniciativas de todos los órdenes de gobierno y de los diversos grupos sociales. Debemos movilizar nuestra capacidad para hacer concurrir las voluntades de los gobiernos federal, estatales y municipales, y lograr una amplia participación de maestros, padres de familia, instituciones educativas particulares y el conjunto de la sociedad. La educación será una altísima y constante priori-

dad del Gobierno de la República, tanto en sus programas como en el gasto público que los haga realizables.

Una de las demandas más repetidas es una educación de cobertura suficiente y de buena calidad. La cobertura de nuestro sistema educativo comprende a la mayoría de los mexicanos. Es tiempo de elevar su calidad en beneficio de todos.

Educación básica. El fundamento de una educación de calidad para todos reside en una sólida formación de valores, actitudes, hábitos, conocimientos y destrezas desde la primera infancia, a través de los niveles de preescolar, primaria y secundaria. De ahí que un propósito central del *plan* sea convertir en realidad el mandato del artículo tercero constitucional de garantizar a todos los niños y jóvenes una educación básica gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico.

La importancia estratégica de la educación básica estriba en que atiende al mayor número de estudiantes del sistema educativo, constituye la plataforma para un mejor aprovechamiento de toda educación posterior y, para muchos mexicanos, el término de su instrucción formal.

En consecuencia, este *plan* se propone diseñar y aplicar programas y acciones para garantizar el acceso al nivel preescolar, a la primaria y a la secundaria; elevar sustancialmente la eficiencia terminal en toda la educación básica, y reducir las disparidades en la cobertura y calidad de la educación pública. Se reforzarán los programas que contribuyan a eliminar rezagos en aquellas entidades y regiones donde las condiciones sociales y geográficas dificultan el acceso a la educación y propician que los alumnos deserten y reprueben con mayor frecuencia. Un objetivo de la mayor importancia será mejorar sustancialmente los servicios de educación indígena, respetando las lenguas, las costumbres y las tradiciones de los pueblos. Adicionalmente, se reforzará la educación especial, a fin de que rinda sus beneficios a la población que requiere de ella.

Este *plan* se propone la superación del proceso de enseñanza-aprendizaje mediante el mejoramiento continuo de los contenidos, métodos y materiales educativos; la inclusión de elementos regionales, y el incremento en el trabajo escolar. Se subrayará la adquisición de las capacidades básicas de lectura, expresión oral y escrita y matemáticas, por ser fundamento de todo aprendizaje. Por su importancia como apoyo a la educación, se cuidará con esmero la calidad de los libros de texto gratuitos de la escuela primaria y su distribución oportuna. Asimismo, se impulsará el desarrollo de iniciativas y proyectos originados en la escuela, para fortalecer la capacidad de gestión de la comunidad escolar. La revaloración de las actividades de supervisión y dirección escolar contribuirá a este propósito.

Se reacondicionarán, ampliarán y modernizarán la infraestructura y el equipo de los planteles de educación básica, incluyendo las nuevas tecno-

logías de comunicación e informática, para un mejor desempeño de la labor docente y un mayor aprovechamiento de los alumnos.

Las actividades de evaluación y seguimiento son indispensables para asegurar la pertinencia y la eficacia de las acciones educativas en un contexto de cambio continuo. La evaluación será objetiva y oportuna para facilitar respuestas ágiles del sistema educativo, y así asegurar que los propósitos y fines de la educación correspondan a las necesidades que plantea el desarrollo del país.

Se integrarán las actividades del sector educativo con otros programas gubernamentales que forman parte de la política social. De esta manera, se ampliará el alcance de programas como los de educación inicial, desayunos escolares y becas. Por su tradicional importancia en la vida de la comunidad, la escuela puede servir como eje para articular los programas sociales de mayor arraigo comunitario.

Se consolidará la federalización de la educación mediante el fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada uno de los tres órdenes de gobierno y la promoción de una activa participación de las comunidades en las tareas educativas. Será necesario revisar y adecuar los mecanismos de operación y funcionamiento de los consejos de participación social, con el fin de intensificar la práctica de la corresponsabilidad de los padres de familia y de las autoridades locales.

El maestro es protagonista destacado en el quehacer educativo. Por ello se establecerá un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio que asegure las condiciones para garantizar la calidad profesional de su trabajo. De particular importancia será la educación normal. Asimismo, se trabajará para mejorar las condiciones de vida del maestro y su familia, y para fortalecer el respeto y el aprecio social a su labor.

Educación para adultos y formación para el trabajo. Una condición esencial para el desarrollo con bienestar y equidad es contar con una población mayoritariamente alfabetizada y con niveles de escolaridad elevados.

La educación básica para adultos y las acciones de alfabetización estarán más estrechamente relacionadas con las necesidades inmediatas de este grupo de población, lo que aumentará su motivación para aprender. La alfabetización duradera y exitosa es la que se liga con la solución a los problemas e intereses cotidianos del adulto y con sus posibilidades de superación.

Este *plan* propone emprender un esfuerzo amplio, consistente y eficaz de lucha contra el analfabetismo, en especial en los grupos sociales en que constriñe gravemente el acceso a oportunidades productivas y obstruye la superación de las condiciones individuales y familiares. Nuestro propósito es abatir significativamente el analfabetismo para que sus niveles en el año

2000 no sean un freno al desarrollo nacional y no inhiban el progreso de las familias en general y de las comunidades. Se insistirá también en una educación para el desarrollo comunitario y el trabajo productivo. Para ello, se rediseñarán los programas de formación para el trabajo, mediante una estructura flexible que permita seleccionar las opciones educativas idóneas, para una más provechosa incorporación y una mayor eficiencia en el mercado de trabajo. Esto facilitará la alternancia de estudio y trabajo y hará de la educación una actividad permanente a lo largo de la vida. Se estimulará la existencia de sistemas de aprendizaje flexibles y modulares, que permitan la adaptación a nuevas tecnologías y su constante actualización.

De manera coordinada con los sectores productivos, se establecerán normas de certificación de competencias laborales, tanto para las habilidades adquiridas empíricamente, como para las obtenidas en el sistema formal. Se promoverá la vinculación sistemática entre la planta productiva y la comunidad educativa. Este *plan* propone dar un impulso sin precedentes a la formación para el trabajo, conforme a los lineamientos enunciados en el capítulo de desarrollo económico, con el fin de fomentar la productividad y la expansión de oportunidades de mayores ingresos.

Educación media superior y superior. Hoy más que nunca, el conocimiento es factor determinante del desarrollo, genera oportunidades de empleo, mejores ingresos y mayores beneficios sociales. De ahí que las instituciones de educación media superior y superior, en sus distintas modalidades, constituyan un acervo estratégico para el desarrollo nacional. Con vistas al siglo XXI, México necesita un sistema nacional de educación superior más dinámico, mejor distribuido territorialmente, más equilibrado y diversificado en sus opciones profesionales y técnicas y, sobre todo, de excelente calidad.

La educación media superior y superior requiere de personal académico bien calificado; implica una formación integral que prepare hombres y mujeres responsables, críticos y participativos; exige planes y programas de estudio pertinentes y flexibles que ofrezcan contenidos relevantes para la vida profesional y técnica. Una educación superior de calidad también significa fortalecer la capacidad de investigación que permita una mejor comprensión de los problemas nacionales, contribuya al progreso del conocimiento y ofrezca opciones útiles y realistas para el avance de México.

El sistema de educación superior ha contribuido notablemente a la transformación de México y al enriquecimiento cultural del país, a la edificación de nuestras instituciones y de la infraestructura material y de servicios. En muchos sentidos, la distancia que media entre el México de hace ocho décadas y el de nuestros días, encuentra su explicación en los frutos de la educación superior. Las condiciones de la sociedad actual demandan un impulso extraordinario a la educación media superior y superior. Para

hacer más competitiva internacionalmente nuestra industria y nuestros servicios, requerimos profesionistas y técnicos responsables que tengan una preparación que sea competitiva.

El Gobierno federal se propone dotar de recursos crecientes a las instituciones de educación media superior y superior en sus distintas modalidades; promover fuentes adicionales de financiamiento; fomentar la expansión de la matrícula bajo los requisitos de aptitud y vocación; estimular la actualización de programas de estudio; impulsar la renovación de métodos de enseñanza y mejorar los servicios de apoyo al aprendizaje.

Asimismo, se alentará la transformación de las estructuras académicas vinculando la docencia, la investigación y la extensión; se aprovecharán las telecomunicaciones para ampliar la cobertura educativa y se estimularán los sistemas de enseñanza abiertos y semiabiertos y, de manera especial, se fortalecerán los programas dirigidos a la formación de profesores. Además se procurará el mejoramiento de las condiciones de vida de profesores e investigadores.

La calidad del bachillerato es decisiva para alcanzar la excelencia en la formación profesional superior. Por ello los programas de educación media superior se revisarán para facilitar la promoción de los estudiantes al siguiente nivel. Además, se ampliarán y se dotará de mayor flexibilidad a las opciones para completar el bachillerato, de manera que aumente sustancialmente su eficiencia terminal.

El Poder Ejecutivo federal refrenda en este *plan* su compromiso con las instituciones de educación superior como espacios naturales para el despliegue de las ideas, el avance de la ciencia, la aplicación del conocimiento y la difusión de la cultura. Ello supone el respeto escrupuloso de la autonomía universitaria. Se perfeccionarán los instrumentos de apoyo a la excelencia académica, a la modernización institucional y a la vinculación con los sectores productivos.

Este *plan* se propone fortalecer el sistema de educación tecnológica mediante la elevación de la calidad académica y la pertinencia de las opciones formativas que ofrece. Se avanzará en la flexibilización curricular para asegurar la adquisición de un núcleo básico de conocimientos que facilite el aprendizaje y la actualización posterior. Se estrechará la vinculación de la educación tecnológica con los requerimientos del sector productivo y, en especial, de las economías regionales.

Ciencia y tecnología. El desarrollo científico y tecnológico contribuye de manera importante al mejoramiento cultural y material de la sociedad, al aportar elementos indispensables para alcanzar y sostener niveles de vida aceptables y perspectivas constantes de superación.

En el contexto de la globalización, es imperativo que nuestro país adquiera mayor capacidad para participar en el avance científico mundial y

transformar esos conocimientos en aplicaciones útiles, sobre todo en materia de innovación tecnológica. Esto implica que el país posea un sólido aparato de investigación básica y aplicada y, de manera especial, una planta de científicos altamente calificada en todas las disciplinas. Asimismo, es necesario elevar la capacidad del aparato productivo para innovar, adaptar y difundir los avances tecnológicos, con el fin de aumentar su competitividad.

En materia de ciencia, la política de Gobierno federal se orientará a ampliar la base científica del país; incrementar el número de proyectos de investigación; mejorar la infraestructura científica e impulsar la preparación de científicos jóvenes mediante un vigoroso programa de becas para estudios de posgrado. A la vez, se fortalecerán los programas que ya rinden buenos frutos como el de evaluación de proyectos por miembros de la propia comunidad científica, los apoyos a la modernización de la infraestructura para la investigación, programas de formación de recursos humanos, el sistema nacional de investigadores y el programa de apoyo a la ciencia en México.

Se alentará la concurrencia de fondos públicos y privados en la investigación científica y el desarrollo tecnológico. La asignación de recursos para la investigación atenderá de manera señalada los proyectos originales que destaquen por su calidad y contribuyan a la formación de personal calificado, así como por su vinculación con las demandas del entorno social. Asimismo, se fomentará en el medio académico y de investigación una cultura de la evaluación.

Una tarea que merecerá gran atención será la enseñanza de la ciencia y la tecnología a niños y jóvenes, en todos los niveles educativos. Para ello, se conformarán grupos especializados que diseñarán la mejor forma de cumplir con este objetivo.

En materia de política tecnológica e informática la acción del Gobierno federal se orientará a impulsar la generación, difusión y aplicación de las innovaciones tecnológicas. Se alentará y facilitará la capacidad de aprendizaje de las empresas, contribuyendo a superar las deficiencias que impiden el flujo adecuado de conocimientos, información y recursos en los mercados del saber tecnológico. Se apoyarán los proyectos innovadores que aumenten la competitividad de la economía.

En el campo de la informática, se impulsará la formación de especialistas en todos los niveles; se realizarán las acciones necesarias para lograr su aprovechamiento en todos los sectores, lo que redundará en mejoras en la productividad y en la competitividad. Se promoverán mecanismos para asegurar la coordinación, promoción, seguimiento y evaluación de las actividades relativas a las tecnologías de la información en el ámbito nacional.

Con objeto de inducir una mayor articulación de los centros de investigación con las necesidades nacionales, se estimulará la orientación de la ciencia y la tecnología hacia la satisfacción de las demandas sociales. Asimismo, se impulsará una mayor interrelación de los centros de investigación científica y tecnológica con el sector productivo y de servicios, especialmente con la pequeña y mediana industria. Se promoverá el intercambio científico y tecnológico con el exterior para incorporar al país en las tendencias de la ciencia y la tecnología en el mundo.

Se impulsará la descentralización de las actividades científicas y tecnológicas mediante el apoyo creciente a proyectos e instituciones en el interior de la República, incluyendo la creación de nuevos centros de investigación y difusión tecnológica y científica. Con ese fin, se impulsará la consolidación de los sistemas regionales de investigación y se reforzarán los centros del sistema SEP-Conacyt, estimulando su desempeño bajo criterios de libertad y de excelencia académica.

Cultura. Corresponderá a la política cultural un importante papel en el desarrollo del país. Su función será preservar y subrayar el carácter de la cultura como elemento sustancial en la defensa de la soberanía, en la promoción de un auténtico federalismo, en el desarrollo de la vida democrática, en el fortalecimiento de la identidad y la unidad del pueblo mexicano, en el respeto a la diversidad de sus comunidades y en el logro de niveles más altos de vida y bienestar. Las tareas culturales se realizarán bajo el postulado de respeto a la libertad de creación y de expresión de las comunidades intelectuales y artísticas del país.

En los próximos años se procurará un mejor aprovechamiento del potencial educativo y de difusión cultural de los medios de comunicación. Se promoverá su participación comprometida para fomentar actitudes que afirmen nuestros valores fundamentales.

A partir de la actualización del marco jurídico de las instituciones culturales, se fortalecerá la vinculación del área cultural con el sistema educativo nacional; se fomentará la producción y distribución eficiente de bienes culturales en el territorio nacional y se ampliará la participación social en el financiamiento, la planeación y ejecución de proyectos de preservación, promoción y difusión de la cultura.

Preservar el patrimonio cultural requiere de la participación organizada de toda la sociedad. El Gobierno creará y alentará los espacios y modalidades de colaboración de individuos y grupos en el cuidado, el estudio y la difusión de nuestro legado cultural. En estas tareas deberá generarse la más amplia participación federal, estatal y municipal.

El Gobierno federal incrementará acciones para difundir el patrimonio cultural en el país y en el ámbito internacional, con el propósito de hacer más vigorosa la presencia de México en el exterior.

Se estimularán las diversas expresiones del arte y la cultura, mediante la consolidación de los mecanismos existentes, como el Sistema Nacional de Creadores de Arte, y se alentará la participación de la comunidad artística en la asignación de los recursos. Se fomentará la concurrencia del sector privado, al tiempo que se impulsará la profesionalización de la actividad artística y la multiplicación de fuentes de trabajo.

Al reconocer el gran legado que representan las manifestaciones de las culturas y tradiciones populares, el Gobierno apoyará las iniciativas para la conservación y desarrollo de esta riqueza, de particular importancia para el país.

Se reforzarán lo mismo la enseñanza artística que los contenidos culturales como parte de los planes de estudio en los diversos niveles de educación, y se impulsará el desarrollo de las escuelas de arte, procurando una provechosa integración entre las diversas disciplinas. Se promoverá el pleno aprovechamiento de la infraestructura existente para el disfrute de los bienes culturales y para la promoción artística.

Se dará un decidido impulso a la lectura, mediante un programa de apoyo al libro de la más amplia cobertura, que incluirá la consolidación de la red bibliotecaria y la elevación de la calidad de sus servicios, así como el apoyo a la industria editorial privada y el necesario mejoramiento de los sistemas de distribución en todo el territorio nacional.

Con el objeto de dar un mejor uso a los recursos destinados al fomento cultural, el Gobierno federal dará su apoyo a las iniciativas estatales, municipales y regionales, con el fin de propiciar una efectiva descentralización de bienes y servicios culturales.

Educación física y deporte. La educación física y la práctica del deporte estimulan la formación individual, la salud y el bienestar social de la población, por ello se alentará su desarrollo, la ampliación de su cobertura, las nuevas alternativas para la educación física y la búsqueda de la excelencia. Con tales propósitos se diversificarán las opciones de desarrollo físico, deportivas y recreativas, promoviéndolas desde los centros escolares y puntos de reunión comunitaria, para propiciar una amplia participación social, así como para estimular el deporte de alto rendimiento, que es en sí mismo ejemplo motivador para los jóvenes mexicanos.

Con el concurso de los gobiernos estatales y municipales, así como la participación activa de las comunidades, se promoverán la construcción y el reacondicionamiento de espacios para la realización de actividades populares, recreativas, de acondicionamiento físico y deportivas.

El Gobierno fortalecerá la práctica del deporte en las escuelas como parte de la educación integral en todos los niveles educativos, y se promoverán actividades deportivas extraescolares que canalicen el uso del tiempo libre de los niños y jóvenes de todo el país.

La educación es la gran tarea en que debemos comprometernos todos. Las actitudes en que se fundan la convivencia democrática y los valores de responsabilidad, solidaridad, justicia, libertad, la búsqueda de la verdad, el respeto a la dignidad de las personas, el aprecio por la naturaleza y el cuidado del medio ambiente, son todos frutos de una buena educación.

El gran elemento transformador de México ha sido la educación. La superación de nuestras carencias y el avance a un futuro de mayor justicia y bienestar dependerán fundamentalmente de la intensidad, constancia y calidad del esfuerzo educativo que realicemos en los próximos años.

Salud

El desarrollo pleno de las capacidades para el trabajo, la educación y la cultura sólo es posible cuando existen condiciones de salud adecuadas. La reforma del sistema nacional de salud adquiere entonces un doble compromiso: mejorar la calidad de los servicios mediante la reestructuración de las instituciones, y ampliar la cobertura de los servicios, fortaleciendo su coordinación e impulsando su federalización. Un aspecto central del nuevo sistema de salud radicará en estimular la vocación de servicio de quienes tienen a su cuidado la salud de millones de mexicanos. Nuestro país ha recorrido en las últimas décadas un arduo camino para proteger y mejorar la salud de la población. El esfuerzo realizado ha dado resultados positivos en diversas áreas.

No obstante, los avances innegables en la salud de los mexicanos no han sido uniformes. Alrededor de diez millones de personas carecen de acceso regular a servicios de salud y subsisten grupos de población al margen de las condiciones mínimas de salubridad e higiene. Prevalen importantes desigualdades regionales que se manifiestan en altas tasas de enfermedades infectocontagiosas y padecimientos vinculados a la desnutrición y a la reproducción, sobre todo en regiones rurales dispersas y zonas urbanas marginadas.

El sedentarismo, la dieta inadecuada, el tabaquismo, el consumo excesivo de alcohol, la falta de prevención efectiva de accidentes viales y laborales y las prácticas sexuales poco seguras, constituyen nuevos factores de riesgo.

Coexisten en nuestro país enfermedades propias de la pobreza como el cólera, las infecciones respiratorias agudas en los niños, la desnutrición y las muertes maternas y perinatales que afectan sobre todo a los grupos de menores ingresos, con nuevos problemas de salud, relacionados con los cambios en los estilos de vida que se traducen en una mayor frecuencia relativa de enfermedades cardiovasculares, crónico-degenerativas, tumores malignos, padecimientos mentales, adicciones y lesiones.

A esta compleja situación epidemiológica, se añade que el perfil demográfico del país está sufriendo una transformación radical, debido a la reducción en las tasas de mortalidad infantil, los programas de planificación familiar y el buen éxito creciente de los programas preventivos de salud. De esta forma, se presenta un crecimiento relativo de los grupos de edad avanzada que, paradójicamente, se vincula con problemas de salud más costosos, de larga evolución y difícil prevención.

Si bien el sistema nacional de salud ha alcanzado logros indiscutibles, es poco probable que, bajo su forma actual de operación y organización, pueda superar los rezagos acumulados, hacer frente a los nuevos retos y atender al legítimo reclamo de los usuarios de que los servicios operen con mayor calidad y eficiencia.

Desde el punto de vista del acceso formal a la atención médica en las instituciones públicas, existen dos grandes grupos de usuarios: los afiliados a la seguridad social, que son unos 45 millones, y los no asegurados, que representan alrededor de 35 millones. Los primeros incluyen sobre todo a la población trabajadora del sector formal. El grupo de no asegurados incluye a quienes no participan en el sector formal de la economía, principalmente en el medio rural, y a las clases medias autoempleadas que no están protegidas ni han adquirido un seguro médico privado. En su mayoría, este grupo hace uso de los servicios públicos que ofrecen la Secretaría de Salud, el Programa IMSS-Solidaridad y los servicios estatales y municipales. Hay un tercer grupo que, tenga o no acceso a la seguridad social, tradicionalmente utiliza los servicios de la medicina privada.

Las instituciones del sistema de salud están segmentadas y operan de manera centralizada sin líneas bien definidas para una coordinación eficaz entre ellas. Cada una realiza por separado acciones normativas, financieras y de provisión de servicios sin que exista un marco que garantice la congruencia de las acciones y evite la duplicidad. Esta operación segmentada y centralizada de los servicios públicos de salud reduce las posibilidades de dar respuesta ágil y efectiva a los problemas y necesidades locales, diluye la asignación de responsabilidades y resulta cada vez más costosa e inoperante.

La necesidad de renovación de nuestro sistema de salud no es un caso aislado. Las iniciativas de reforma a los sistemas de salud han adquirido una importancia creciente en países con los más diversos niveles de desarrollo económico. Es urgente reformar nuestro sistema de salud con el propósito de mejorar el nivel de salud de la población, distribuir equitativamente los beneficios y la carga de los servicios, satisfacer a los usuarios y a los prestadores de servicios, y evitar dispendios.

Hacia una nueva organización del Sistema Nacional de Salud. En este gobierno se trabajará para alcanzar un sistema que incorpore a más pobla-

ción, que garantice un paquete básico de servicios de salud para todos los mexicanos, para reforzar el principio de equidad con los que menos tienen. Este nuevo sistema considerará los desequilibrios regionales para poner fin al rezago que afecta a amplios grupos de la población.

Para superar las actuales limitaciones, se deberá reorganizar el gasto en salud y establecer los criterios generales para hacer más eficientes los servicios de salud de las instituciones, en el marco legal que corresponde a cada una de ellas. Se reforzarán los recursos destinados al fomento de una vida saludable, a los programas de medicina preventiva y a garantizar el abasto de los medicamentos e insumos esenciales, así como de los recursos humanos necesarios para la adecuada prestación de los servicios. Los programas de vacunación, nutrición y salud reproductiva constituirán el eje del paquete de servicios básicos, al cual se agregarán acciones específicas según sean las necesidades sanitarias regionales y locales.

El nuevo sistema formulará esquemas de financiamiento que sean coherentes con la capacidad de selección del usuario y la responsabilidad administrativa del Gobierno, procurando que todos los trabajadores gocen de los beneficios de la seguridad social. Los servicios de atención a la población no asegurada operarán en forma descentralizada, buscando una mayor racionalidad económica, una administración más eficiente y la formación de un mercado amplio de servicios médicos.

Para asegurar la utilidad del esfuerzo colectivo en materia de salud, debemos garantizar un nivel óptimo de preparación de quienes prestan estos servicios; alentar la vocación médica y la de enfermería; fortalecer las instituciones de enseñanza para mejorar la calidad de los estudios de esas especialidades y aumentar también la posibilidad de que los especialistas mejoren sus condiciones de vida y de trabajo. El desarrollo de los recursos humanos se articulará con la innovación tecnológica y la investigación científica.

Descentralización de los servicios de atención a la población no asegurada. Si bien la seguridad social irá protegiendo a un sector cada vez mayor de la población, particularmente en el medio urbano, es previsible que los servicios de atención a la población no asegurada subsistan por un largo periodo, sobre todo, en el medio rural, donde deben ampliar su cobertura.

Será necesario mejorar los servicios y solucionar los problemas existentes en las catorce entidades donde se ha efectuado el proceso de descentralización. En una primera fase de la descentralización terminarán de delegarse a todos los estados y al Distrito Federal las facultades, decisiones, responsabilidades y el control sobre la asignación y el uso de los recursos que permitan a las autoridades locales un funcionamiento descentralizado real. De tal forma, serán transferidos a los gobiernos estatales los

servicios de la Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad junto con los recursos y apoyos técnicos, operativos y organizativos necesarios para su operación. Para mantener la efectividad y la cobertura territorial de la política nacional de salud, los servicios estatales se agruparán en el Consejo Nacional de Salud, cuyo acuerdo de creación fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 1995.

En la integración de los sistemas estatales y municipales de salud podrá estimularse la participación activa de la población. Para acercar los servicios públicos de salud a cada comunidad, es necesaria la descentralización total. La participación municipal será también fundamental. El programa Municipio Saludable alentará la participación de los ayuntamientos en acciones como: instalación de agua potable, construcción de letrinas, alcantarillado, recolección de basura, control de la fauna nociva y manejo adecuado de desechos residuales. De esta forma, la descentralización de los servicios de salud será una expresión concreta del federalismo.

Seguridad social

El sistema de seguridad social constituye un valioso instrumento para dar acceso a la población a niveles superiores de bienestar, al asegurar a los trabajadores un conjunto de prestaciones que complementan sus ingresos salariales y que permiten un desarrollo pleno del individuo y la familia, como una atención sistemática de la salud, el acceso a servicios médicos especializados, la protección contra riesgos laborales y no laborales, un sistema de pensiones para el retiro, y el funcionamiento de guarderías en apoyo de las madres trabajadoras.

En el periodo que abarca el presente Plan Nacional de Desarrollo, en armonía con la estrategia de desarrollo económico de este *plan*, se promoverá la incorporación de la fuerza de trabajo que ahora no goza de las prestaciones de seguridad social al mercado laboral formal, de modo que tenga derecho a estos beneficios.

Asimismo, se analizarán y modificarán los actuales sistemas de financiamiento de la seguridad social con el propósito de asegurar su viabilidad en el mediano plazo y, al mismo tiempo, eliminar las distorsiones que limitan la contratación de la mano de obra. La fortaleza financiera de las instituciones de seguridad social constituye la mejor garantía de que éstas podrán hacer frente al pago de las pensiones cuando los trabajadores alcancen la edad de retiro. Las acciones aquí propuestas tendrán un mayor efecto en las pequeñas y medianas empresas, que son la fuente más importante de empleo en nuestro país.

Vivienda

Actualmente, el parque habitacional del país está compuesto por 17.8 millones de viviendas. Alrededor de 4.6 millones presentan condiciones de hacinamiento y de precariedad. Atender el rezago implica la construcción de nuevas viviendas y el mejoramiento del parque habitacional.

La generación de oferta de vivienda se enfrenta a diversos problemas, entre los que destacan: una regulación excesiva que se refleja en un complejo sistema de trámites; multiplicidad en la gravación fiscal; escasez de suelo con vocación habitacional, sobre todo en ciudades medias y en las grandes urbes; acceso limitado a fuentes de financiamiento; reducida innovación tecnológica que permita el uso de materiales regionales, ecotécnicos y prefabricados; deficiencia en los sistemas de comercialización de materiales e insumos.

Por otro lado, entre los problemas que afronta la demanda, destacan los altos precios de las viviendas; la atención crediticia insuficiente; falta de información de la oferta disponible que sustente un mercado integrado, y los elevados costos que implica el proceso de titulación de la vivienda.

La política de desarrollo social que impulsará el Gobierno de la República en materia de vivienda tendrá como objetivos: orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda, y promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, disfruten de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

Para el logro de estos propósitos se llevarán a cabo acciones conjuntas entre gobierno y sociedad, donde los sectores privado y social tendrán un papel determinante en la ampliación de la oferta de vivienda en todo el país. En ese sentido, la estrategia que se seguirá considera las siguientes líneas de acción:

Fortalecimiento institucional de los organismos promotores de la vivienda. Financiar a los adquirentes de vivienda un estímulo adecuado para fomentar una oferta de vivienda acorde con las necesidades y preferencias de la población. Por ello se fortalecerán los organismos promotores de vivienda, manteniendo su vocación social. Asimismo, se estrechará la coordinación entre los tres niveles de gobierno, con el fin de organizar en forma más eficiente la política habitacional y lograr mayor eficacia en el programa sectorial.

Desregulación y desgravación. Se avanzará en la simplificación administrativa, y se promoverá ante los gobiernos locales la revisión de las dispo-

siciones en materia de uso del suelo, de los reglamentos de construcción y de los procedimientos que obstaculizan el incremento de la oferta y el mejoramiento de inventario del parque habitacional, además de que encarecen la vivienda.

En ese sentido, se promoverá ante los gobiernos estatales la ampliación y agilización de los servicios de titulación y de registro público de la propiedad; se alentará la desgravación de las operaciones de compraventa; y se impulsarán esquemas de comercialización de materiales e insumos para autoconstrucción que abaraten los costos.

Suelo para vivienda. Se emprenderán medidas tendientes a garantizar el incremento del suelo apto para vivienda y se abatirá la especulación mediante la utilización de predios baldíos urbanos y la incorporación de tierras ejidales y comunales consideradas en los planes de desarrollo urbano. En dichas acciones se garantizarán los derechos de los ejidatarios y comuneros y se facilitará su participación en los esquemas de desarrollo inmobiliario.

Mejoramiento y ampliación de los servicios del financiamiento a la vivienda. Se intensificarán los trabajos tendientes a desarrollar un mercado secundario de hipotecas, con el objeto de aumentar el financiamiento a la vivienda, especialmente la de interés social. La revisión del marco institucional del mercado financiero será un elemento central para abaratar el crédito. Por otra parte, se ampliará la participación de otros intermediarios financieros y se aprovechará la infraestructura de instituciones existentes para promover esquemas de arrendamiento con opción a compra y de ahorro previo destinado a la adquisición de vivienda.

Autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural y urbana. Con la finalidad de ampliar la cobertura de atención a los programas de vivienda, se fomentará el proceso de autogestión y se impulsarán los programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural. Con los sectores privados y social, se concertarán acciones y mecanismos eficientes de comercialización de materiales para la construcción y de vivienda de interés social.

Fomento tecnológico. Se promoverá la innovación de las técnicas y materiales utilizados en la producción de vivienda, introduciendo tecnologías y procedimientos que ofrezcan mejores resultados en calidad y precio para la edificación, con el empleo de materiales e insumos locales.

El aumento de la oferta de vivienda, así como la construcción de alta calidad y bajos costos, implican la incorporación de nuevas tecnologías. Por ello se alentará la investigación de nuevos métodos de construcción y el uso de materiales adecuados.

4.5.2 Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población

La población es el sujeto primordial y el agente fundamental del desarrollo. El progreso de las sociedades se basa en el mejor y más cabal aprovechamiento de las capacidades humanas; en su aplicación creativa para obtener, mediante el trabajo y la transformación productiva, los satisfactores que enriquecen el bienestar y la calidad de vida. Así pues, el desarrollo se finca en los atributos de la población y gracias a él se obtienen los beneficios que la enriquecen.

La población evoluciona y cambia moldeada por los atributos socioeconómicos que la caracterizan y por las múltiples interrelaciones que vinculan a los fenómenos demográficos con el desarrollo.

Población, familia y mujer

En materia de población, el objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo es que los mexicanos participen justa y equitativamente en los beneficios del desarrollo económico y social, a través de la regulación de los fenómenos que afectan la estructura, la dinámica y la distribución territorial de la población. La política de población es uno de los vehículos de integración —en la familia y en los individuos, así como en las comunidades y regiones— de un gran número de acciones de orden social, económico y cultural. Por ello, forma parte inherente de los planes y estrategias del desarrollo.

Mucho es lo alcanzado en materia de población, pero persisten grandes desafíos. Los problemas poblacionales se tornan cada vez más complejos, de mayor escala, y su solución reclama un mayor involucramiento del Gobierno y de la sociedad. Gran parte de las iniciativas que en el pasado promovieron el cambio demográfico resultan hoy insuficientes. La política de población reclama un enfoque integral, claramente inserto en las prioridades del desarrollo social, que propicie un cambio de mentalidad e intensifique el espíritu de previsión y planeación en las familias, así como el afán de igualdad entre sus miembros, especialmente en cuestiones de género; que fomente también una alta valoración parental de los hijos y que extienda y arraigue una cultura demográfica sobre las repercusiones de la población en el medio ambiente y la sustentabilidad del desarrollo.

A la luz de estas consideraciones y de la actual situación sociodemográfica de México, el *plan* propone las siguientes cinco estrategias de acción en materia de población.

Incidir en la circularidad entre pobreza y rezago demográfico. La pobreza ha sido un problema persistente en el país, y constituye uno de los principales obstáculos para fincar el desarrollo sobre bases firmes, y hacer efectivo el principio de equidad que perseguimos. Los grupos sociales y las regiones de mayor atraso son también los más rezagados desde un punto de vista demográfico, lo cual tiende a perpetuar un esquema de desarrollo dualista y desigual.

La marginación, además de significar una deuda apremiante, tiende a conformar un círculo demográfico perverso que hace aún más difícil encararla. Entre los pobres, los niños reciben pocos alicientes y recursos para su superación; cuando adultos, su escasa educación y capacitación los orilla a realizar tareas de baja productividad y escaso rendimiento. En estas condiciones, opera paralelamente la preferencia por una familia numerosa: la fuerza de trabajo adicional y la aportación que para el hogar significan los hijos es sumamente importante en dichas circunstancias.

Esta condición se ve exacerbada en el caso de los grupos indígenas, cuya demografía está estrechamente ligada a la pobreza y la marginación. La población indígena por lo general presenta un patrón de dispersión y aislamiento, altas tasas de fecundidad y un perfil epidemiológico con alta desnutrición, y morbilidad y mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias.

Romper el círculo demográfico de la pobreza significa un desafío de primer orden. Son múltiples las acciones que se requieren para lograrlo. Un factor crítico es reconocer el reforzamiento mutuo que existe entre las acciones encaminadas a combatir la pobreza y las orientadas a reducir el crecimiento demográfico. Asegurar nutrición adecuada y servicios de salud a madres y niños, fomentar la asistencia escolar y las aspiraciones de logro educativo, propiciar oportunidades de empleo productivo, e impulsar la condición de la mujer, son acciones estratégicas para combatir la pobreza y a la vez para favorecer el cambio demográfico.

Para romper el círculo vicioso entre rezago demográfico y pobreza, se considera impulsar programas que complementen directamente el ingreso de las familias más pobres, sobre todo bajo la forma de becas —preferiblemente destinadas a mujeres—, para que participen en programas estratégicos de educación y capacitación que propicien el cambio demográfico. Asimismo, se requiere extender la cobertura y el acceso efectivo de la población rural e indígena a los servicios de planificación familiar, garantizando la adecuación de éstos a las condiciones de cultura y organización social de las comunidades. Hace falta también estimular la participación de las comunidades indígenas en el diseño, operación y evaluación de los programas en materia de población dirigidos a ellas, de modo que sus necesidades más urgentes sean atendidas.

Impulsar la reducción del crecimiento demográfico. El progreso y el bienestar no pueden fincarse sobre bases sólidas si el crecimiento de la población constantemente erosiona la acumulación de los beneficios del desarrollo. Por esto, los mexicanos nos hemos propuesto desde hace más de veinte años una política de población que, en el marco de los derechos y libertades individuales que señala el artículo cuarto de nuestra Carta Magna, propicia la reducción del crecimiento demográfico, buscando mejorar las condiciones de vida de la población y asentar las bases para un desarrollo perdurable.

A pesar de los logros en esta materia, persisten grandes desafíos. Tras una notable disminución de la fecundidad a partir de 1970, comenzó a notarse, a mediados de la década de los ochenta, una sensible desaceleración de este descenso. Aunque en el medio urbano y metropolitano la fecundidad admite cada vez menos margen de reducción, en el medio rural y marginal urbano sigue siendo relativamente alta. Por ejemplo, atendiendo al uso de métodos anticonceptivos —que es el factor más directamente asociado con la fecundidad—, mientras en el medio urbano 70% de las parejas usan algún método, en el medio rural la protección anticonceptiva alcanza sólo a 44% de las parejas.

Las metas de la política de población persiguen una importante intensificación de la planificación familiar en el medio rural y marginal urbano. Esta estrategia refleja la necesidad de dar a la política de población una orientación nueva, dirigida particularmente a las regiones y sectores marginados y pobres. Paralelamente, debe tener como eje central un claro contenido social y educativo que propicie un cambio de valores y actitudes, alentando las preferencias por una familia poco numerosa y fomentando una amplia cultura demográfica. Para este cambio es necesario actuar simultáneamente en varios frentes. La experiencia demuestra la importancia de las acciones en materia de educación sexual e información a la población, así como las acciones dirigidas a fortalecer el desarrollo integral de la familia y las orientadas a ampliar las oportunidades de educación y participación de las mujeres en la actividad económica.

Por otro lado, persiste una considerable demanda no satisfecha de métodos anticonceptivos. Ello refleja deficiencias en la cobertura y calidad de los servicios de planificación familiar. Es imperativo extender la educación sexual y el conocimiento de las ventajas que aporta la planificación familiar, al tiempo que se mejora la cobertura y la calidad de estos servicios, principalmente en el medio rural y marginal urbano. Se requiere también ampliar la gama de los métodos anticonceptivos que se ofrecen, para adecuarlos a las necesidades específicas de los diferentes grupos sociodemográficos. Cuando los servicios de planificación familiar son de calidad, su provisión propicia y satisface la demanda de anticonceptivos.

Para seguir reduciendo el crecimiento demográfico, es fundamental impulsar la educación sexual y la comunicación masiva dirigida a destacar las ventajas de una familia poco numerosa. Asimismo, ampliar las oportunidades de educación y participación económica, especialmente de las mujeres. También se debe actuar tempranamente, mediante programas de educación e información sobre planificación familiar, en las fases de inicio de la vida reproductiva de las parejas, promoviendo la postergación del matrimonio y del primer hijo. Es necesario, además, ampliar la cobertura de los servicios de planificación familiar y mejorar su calidad.

Fortalecer la familia y mejorar la condición de la mujer. La familia es la institución básica de la sociedad. En ella tienen lugar una serie de procesos cruciales para la reproducción social y es un medio privilegiado para el crecimiento y desarrollo de sus miembros. La política de población ve en la familia un ámbito natural para la planeación demográfica, reconociendo su papel como la instancia privada por excelencia para la toma de decisiones encaminadas al bienestar y al progreso de los individuos.

Una enorme heterogeneidad caracteriza a las familias mexicanas. En 1990, 60% de los hogares tenía ingresos por debajo de dos salarios mínimos. Sin embargo, puesto que las familias más pobres se componen también de más miembros, el ingreso *per cápita* de esas familias significó el 86% del salario mínimo general. Para sortear la crisis económica de los años ochenta, los hogares respondieron con una creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, lo que en muchos casos significó para ellas una doble carga, la laboral y la doméstica.

En la mayoría de los hogares son principalmente las mujeres quienes se ocupan de las actividades que más críticamente influyen en el bienestar de sus miembros familiares. La eficiencia de las mujeres en el uso de los recursos a su alcance tiene suma importancia para las condiciones de vida y las oportunidades de todos en el hogar, sobre todo los niños. Es pues fundamental promover decididamente la condición de la mujer. En ello se reconoce una orientación fundamental y estratégica de la política de población, así como su sentido integral.

La educación de las mujeres sobresale como un factor estratégico: fomenta su afán de logro y de superación personal, y aumenta su productividad. La inversión en educación y capacitación de la mujer repercute no sólo en su propio provecho, sino también en el de su familia, debido a que contribuye a romper el círculo de la transmisión intergeneracional de la pobreza, aumentando las posibilidades de que los hijos reciban un mejor cuidado, educación, salud y bienestar. La educación de las mujeres es el factor más estrechamente relacionado con una mortalidad infantil baja y con una fecundidad reducida.

El aporte estratégico de la mujer en el desarrollo destaca en ámbitos tan diversos como la protección del medio ambiente, el uso efectivo de la energía, el acondicionamiento de la vivienda, la inversión juiciosa de los recursos domésticos, el hábito de la previsión y el ahorro, y la transmisión de ideales y valores.

Para fortalecer a la familia y mejorar la condición de la mujer es necesario canalizar programas sociales integrales, dirigidos al conjunto de los miembros del hogar, para obtener el mayor beneficio posible de los recursos disponibles. Asimismo, se requiere incorporar en la legislación en materia civil conceptos que abarquen suficientemente la diversidad de arreglos familiares que existen, así como la igualdad de derecho entre hombres y mujeres en tanto jefes de hogar. Se requiere, además, estimular la participación de las mujeres en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. También hay que poner en práctica medidas específicas para contrarrestar el escaso valor que se asigna al trabajo femenino en todos los ámbitos de la vida social; para combatir las ideas y prácticas que confinan a las mujeres a las labores de reproducción, al trabajo doméstico y a las actividades de baja productividad; y para contribuir a reforzar otras dimensiones distintas a la maternidad en la construcción de la identidad femenina.

Es propósito del Plan Nacional de Desarrollo promover un conjunto de programas y acciones para garantizar a la mujer igualdad de oportunidades de educación, capacitación y empleo; plena equidad en el ejercicio de sus derechos sociales, jurídicos, civiles, políticos y reproductivos; respaldo efectivo a su papel fundamental en la integración familiar, así como en la formación y la socialización de sus hijos.

Para corregir las desigualdades en las oportunidades educativas y de empleo entre hombres y mujeres, es indispensable poner en práctica programas especiales de alfabetización orientados a las mujeres, ampliar programas para prevenir la deserción escolar en todos los niveles educativos, así como reforzar los programas de capacitación y de previsión social para el trabajo. En ello se tendrá cuidado en atender las características particulares de su ubicación geográfica y su condición social. Para impedir la reproducción de la pobreza y hacer frente a la desfavorable situación en que viven sectores importantes de la población femenina, resulta prioritario impulsar acciones de combate a la pobreza con criterios de género, de acuerdo a sus condiciones sociales particulares. En especial se establecerán las condiciones para que las instituciones de seguridad social den trato igual a las mujeres y se enfatizarán los programas de capacitación que permitan a las mujeres acceder a trabajos más productivos y mejor remunerados.

La violencia contra las mujeres conculca sus derechos y obstaculiza el ejercicio pleno de su ciudadanía. Se promoverán reformas al Código Penal

que tipifiquen y penalicen, con mucho mayor rigor, este tipo de delitos. Del mismo modo, se promoverá una reforma legislativa para hacer plenamente efectivas las previsiones igualitarias del artículo cuarto constitucional. Es de gran importancia impulsar reformas al Código Civil para que, cuando así ocurra, se reconozca cabalmente a la mujer como jefe de familia y se adecuen las leyes para igualar los derechos de las mujeres que encabezan familias, respecto de los varones.

La formulación, coordinación y cumplimiento de las políticas que promueven la participación de la mujer en el desarrollo, deberán recibir un fuerte impulso mediante el Programa Nacional de la Mujer. Éste deberá normar y coordinar las políticas al respecto, propiciando una más eficiente articulación e integración de los programas y acciones gubernamentales, e involucrando a las diversas organizaciones sociales, en especial a las dedicadas a la atención de la mujer.

Distribución de la población, migración y desarrollo sustentable. México ha experimentado un muy rápido proceso de urbanización, en gran medida impulsado por el auge del desarrollo industrial y la desaceleración relativa del crecimiento de las actividades agropecuarias. El factor que más ha contribuido a conformar la actual distribución espacial de la población ha sido la migración interna, cuya intensidad ha aumentado en las últimas décadas.

Ante esta tendencia, es de especial importancia continuar apoyando acciones que favorezcan un más equilibrado desarrollo regional. Para ello habrá que hacer compatibles la política de población con los programas integrales de desarrollo rural; fortalecer las ciudades pequeñas e intermedias, y modernizar las estructuras administrativas locales.

Es imperativo impulsar una política de población basada en prioridades reordenadoras de los poblamientos e inspirada en principios preservacionistas y de desarrollo sustentable. Para hacer posible el cumplimiento de los objetivos de la política de población en materia de distribución espacial, migración y desarrollo sustentable, las acciones de política procurarán fomentar la reorientación de los flujos migratorios que se dirigen a las principales zonas metropolitanas. Con ese propósito estimularán la consolidación de ciudades intermedias y pequeñas como destinos alternos; reforzarán la integración de ciudades pequeñas con sus áreas rurales de influencia; favorecerán la articulación de cadenas productivas locales y regionales que privilegien la generación de empleo y posibiliten mayor integración y participación de los agentes y sectores económicos. Asimismo, se procurará propiciar, mediante la dotación de instalaciones públicas, el crecimiento de centros rurales de población que ofrezcan una alternativa atractiva para reagrupar a las poblaciones más dispersas y hacer viable la provisión de servicios básicos.

Descentralización de la política de población y nuevo federalismo. De cardinal importancia para la eficacia de las acciones en materia de población es su descentralización. La diversidad económica, social y cultural del país, así como la heterogeneidad demográfica regional, imponen la necesidad de adecuar estrategias, programas y acciones a las condiciones, necesidades y demandas de la población de cada una de las entidades federativas y municipios del país. Ante ello, es imprescindible propiciar la participación de los gobiernos y autoridades locales, así como de la sociedad en su conjunto, en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de población, en un marco de respeto a la autonomía de los estados y municipios.

La descentralización representa, además, un paso importante en la construcción de un nuevo federalismo, debido a que favorece una mayor efectividad de las acciones para encarar los rezagos democráticos regionales en cooperación entre la Federación, los estados y los municipios, junto con una mayor participación ciudadana. Hoy más que nunca, es visible la presencia de un creciente número de actores en la sociedad civil, cuyos intereses de alcance local, regional y nacional deben ser tomados en cuenta en la puesta en marcha y en la evaluación de las acciones en materia de población.

La descentralización de la política de población debe impulsar la integración de los criterios demográficos en los planes y programas de desarrollo económico y social de los estados y municipios, sensibilizando a las autoridades de esos órdenes de gobierno acerca de la importancia de considerar las relaciones entre población y desarrollo en las tareas de planeación. Debe asimismo fomentar la participación de los consejos estatales y municipales de población en los comités para la planeación del desarrollo estatal y municipal, y en otras instancias de concertación con los sectores privado y social.

4.5.3 Promover el desarrollo equilibrado de las regiones

En la promoción del desarrollo equilibrado entre las regiones, las ciudades y el campo, se encuentra una de las vertientes donde el nuevo federalismo encontrará su cabal expresión económica y social, ya que parte de las contradicciones vinculadas a los fenómenos democráticos, los desequilibrios económicos y la concentración urbana, tiene que ver con la forma en que están distribuidas las funciones de gobierno para planear y operar los servicios básicos, fomentar la economía y ordenar el crecimiento.

De ahí que en el marco de un federalismo renovado, será fundamental armonizar las responsabilidades concurrentes de los tres órdenes de gobierno y fortalecer las funciones jurisdiccionales de los estados.

El objetivo último reside en el establecimiento de las bases productivas para un desarrollo social sostenido, justo y homogéneo en todo el territorio nacional. Por ello, el diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo regional y urbano y de reforma agraria se orientarán a reducir las desigualdades entre las ciudades y el campo, a aumentar los niveles de competitividad, a generar más empleos, atenuar las presiones demográficas y mejorar las condiciones de vida de la población.

Desarrollo regional

El desarrollo social ha sido heterogéneo en las diversas regiones del país. Los marcadores del bienestar, particularmente de educación y salud, infraestructura y grado de industrialización, muestran desequilibrios profundos.

La cuestión regional tiene dos dimensiones: la primera son las marcadas desigualdades en las macrorregiones del norte, centro, sur, las costas del Golfo y las del Pacífico; la segunda, corresponde a las microrregiones que en cada entidad federativa muestran condiciones de desventaja económica y social. La estrategia de desarrollo regional debe hacer frente a ambos retos.

Acorde con la estrategia de crecimiento económico y de mejoramiento y ampliación de la infraestructura física para el desarrollo, el Gobierno federal impulsará acciones específicas para cada región, apoyando las iniciativas de los gobiernos de los estados que hagan posible la concurrencia de varias entidades y la Federación en programas que tengan importancia estratégica para la Nación y que, a la vez, sean de interés prioritario para los gobiernos locales.

En términos generales, la región norte y las zonas metropolitanas del valle de México, Puebla y Guadalajara concentran la mayor infraestructura productiva y tienen los mejores niveles de bienestar. En cambio, en el sur se observan los más altos grados de marginación y rezago social.

La ciudad de México tiene un papel estratégico en el desarrollo económico, social y político del país. Por ello, este Plan Nacional de Desarrollo propone potenciar el desarrollo económico de la ciudad y preservar la viabilidad financiera del Distrito Federal. Adicionalmente se impulsará el desarrollo social para igualar oportunidades y reducir inequidades de sus habitantes. Se avanzará hacia una ciudad segura y se fortalecerá su vida democrática. Además se mejorará el entorno urbano y se instrumentarán acciones para proteger el medio ambiente como base del desarrollo sustentable y de la elevación de la calidad de vida.

Las zonas metropolitanas del centro tienen una vasta infraestructura y población más numerosa, que les han permitido constituirse en el principal

mercado del país, mientras que sus zonas adyacentes han tenido un menor ritmo de desarrollo que es necesario impulsar con decisión, sin demérito de la calidad de vida de las grandes ciudades.

El norte del país, por su parte, ha mantenido el dinamismo del crecimiento propiciado por las inversiones en infraestructura hidroagrícola, industrial y de comunicaciones que se consolidaron en décadas pasadas. Hoy esta región se beneficia de su posición estratégica en una economía con mayor acceso a los mercados del exterior. Esto contribuye a que algunas de las principales ciudades fronterizas estén sujetas a importantes movimientos migratorios, que las obligan a hacer frente a enormes deficiencias en su infraestructura urbana.

En el sur se han efectuado esfuerzos para atender los requerimientos del desarrollo. Sin embargo, persisten enormes desventajas en cuanto a la creación de oportunidades de bienestar y empleo, acentuadas en las zonas que tienen una población indígena mayor. Esta parte del país se caracteriza por tener los niveles más altos de marginación; de ella proceden los mayores flujos migratorios hacia el centro y norte de la República, pese a que cuenta con los recursos naturales más abundantes y las reservas energéticas más amplias del país.

Respecto a las regiones costeras del Pacífico y del Golfo de México, es necesario consolidar su infraestructura vial y portuaria, turística e industrial, en especial la dedicada a la explotación y la comercialización de hidrocarburos y a productos de la pesca, que cuentan con la ventaja de su situación estratégica respecto al comercio exterior. También se requiere impulsar una mayor infraestructura económica de apoyo interregional y de desarrollo social, de modo que sea posible mejorar el aprovechamiento de las potencialidades productivas y elevar los índices de bienestar actuales.

Lo que se busca es promover una mayor integración y homogeneidad entre las regiones, acelerando el desarrollo de las que tienen menor crecimiento relativo y manteniendo la dinámica de crecimiento de las que registran mayor capacidad de respuesta productiva y más altos índices de bienestar social. En esta tarea la práctica del nuevo federalismo, en su sentido económico y social, se constituye en un instrumento de trascendencia fundamental.

En lo que se refiere a las disparidades regionales en las entidades federativas, se otorgará atención prioritaria a las zonas de rezagos mayores. La definición de las regiones y de los procedimientos de coordinación se realizarán de acuerdo con las prioridades que establezcan los gobiernos de los estados, en el contexto de la estrategia de integración social y productiva para la incorporación al desarrollo de los grupos más desprotegidos.

En este proceso, las regiones que registran los rezagos y carencias más apremiantes serán objeto de acciones diferenciadas de acuerdo con su si-

tuación económica y social. Parte medular de la estrategia de desarrollo regional consistirá en lograr una mejor asignación entre las regiones, de los recursos de inversión públicos y privados. De ese modo se alentará la diversificación económica; se propiciará una vinculación más estrecha entre las economías rural y urbana; se fortalecerá la capacidad económica y administrativa de los municipios, y se intensificará la participación de la sociedad en las acciones y programas de desarrollo.

La política de desarrollo social buscará cerrar las brechas entre las distintas regiones y microrregiones del país mediante la canalización de más recursos y la creación de condiciones adecuadas para la inversión productiva en las zonas que presentan desventajas más acentuadas. Un factor clave en este sentido son las inversiones en infraestructura que, paralelamente a las capacidades de desarrollo locales, logren vincular a las regiones atrasadas con las más desarrolladas.

Desarrollo urbano

En 1994, la proporción entre la población urbana y la rural fue de 73% en las ciudades y 27% en el campo. El desarrollo urbano se enfrenta actualmente a las dificultades propias de la expansión de las ciudades. Por un lado, los volúmenes crecientes de población acentúan la gravedad de los rezagos en los servicios públicos. Por otro, la falta de capacidad financiera de los gobiernos locales, debida a un flujo reducido de ingresos públicos y a limitaciones en los programas administrativos de la ciudad, impiden atender oportunamente las necesidades nuevas y las carencias acumuladas.

Es importante destacar que, a pesar de la persistencia de una concentración muy intensa en las cuatro grandes zonas metropolitanas (ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla), existe una tendencia hacia una redistribución más homogénea de la población, pues la participación de estas cuatro zonas en el total de la población urbana nacional ha pasado de 51.3% en 1980, a 47% en 1990.

El marco jurídico del desarrollo urbano muestra un gran avance que establece claramente las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en la ejecución de las acciones de reordenación urbana y de promoción del desarrollo de las ciudades. Se cuenta con planes de desarrollo urbano vigentes en las principales ciudades del país, que conforman una red de primera jerarquía como alternativas para la inversión y para la población.

Sin embargo, la inexistencia de una oferta adecuada y suficiente de suelo urbano que cubra todos los estratos de población, ha provocado que la expansión de las ciudades se haya dado, en gran medida, por medio de la invasión desordenada de terrenos ejidales inapropiados. Actualmente, más

de 50% de las áreas requeridas para el crecimiento de las ciudades en el mediano plazo son de tipo ejidal y comunal.

También el agua y los residuos sólidos presentan una problemática particular. Aspectos como la morbilidad de la población por enfermedades infecciosas, se relacionan con la calidad de vida, con la imposibilidad de contar con sistemas de aguas residuales y de manejo de los residuos. Existe un rezago importante en nuestras ciudades para dar un tratamiento satisfactorio a los desechos urbanos e industriales que se vierten en el aire, el agua o el suelo.

En este contexto, los objetivos para el periodo 1995-2000 son dos. En primer lugar, propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones que todavía ofrecen condiciones propicias para ello. En segundo lugar, inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población. Para alcanzar estos objetivos se instrumentarán cuatro estrategias principales:

Desarrollo urbano de las cien ciudades medias. Se buscará la consolidación del desarrollo urbano ordenado de las ciudades que, desde la perspectiva nacional, constituyen alternativas de inversión y de residencia para la población. Esto se hará mediante la promoción del desarrollo de cien ciudades medias. La política de ordenación de los asentamientos humanos buscará aprovechar las capacidades efectivas y potenciales del conjunto de ciudades intermedias que ofrecen oportunidades para la instalación de industrias y reservas territoriales para la vivienda. Estas ciudades son alternativas adecuadas a las cuatro grandes metrópolis del país por su mayor y mejor disponibilidad de recursos naturales y humanos. En esta tarea es necesario fortalecer la coordinación de los tres órdenes de gobierno, y el municipio será la base para el impulso del desarrollo equilibrado de las ciudades.

Consolidación del papel de las principales metrópolis. El ordenamiento de las cuatro metrópolis habrá de propiciar la mejoría de sus estructuras productivas y sociales y un crecimiento más ordenado de sus regiones aledañas. La regulación del crecimiento en estas regiones requiere políticas complementarias a las normas establecidas para su control, con el fin de propiciar la consolidación de círculos productivos en sus zonas de influencia territorial, que ofrezcan oportunidades de inversión y empleo adicionales.

Reordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano. Se apoyará a las autoridades locales para que formulen o mejoren planes estatales de desarrollo urbano que consoliden los asentamientos humanos con capacidad de recepción de inversiones y población, y que complementarían la

red de primera jerarquía. Para esto será indispensable consolidar la distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno, lograr la coordinación interinstitucional y mantener el respeto a los planes y normas de desarrollo urbano.

Impulso a la participación ciudadana. El impulso a la participación comunitaria e individual en las diferentes fases de la política urbana promoverá que los grupos interesados participen en la definición, jerarquización y vigilancia de las acciones de mejoramiento, construcción y ampliación de centros urbanos y de sus servicios. También se buscará que los inversionistas privados sumen sus esfuerzos en la construcción de infraestructura urbana y en la prestación de los servicios públicos que se decida mediante la concertación pública.

Reforma agraria

Un aspecto central para impulsar el desarrollo equilibrado de las regiones y el bienestar de los grupos rurales, es la consolidación de una reforma agraria que les ofrezca certeza jurídica sobre sus tierras y les brinde, al mismo tiempo, la oportunidad de incrementar su productividad a través de políticas regionales de apoyo al sector agrícola. La reforma agraria no debe ser únicamente sinónimo de reparto agrario, sino ocuparse por igual de la organización social, la modernización de la producción, los apoyos crediticios y el desarrollo sustentable con justicia y equidad.

En nuestro país la reforma agraria ha sido un proceso histórico dinámico. En el marco de la gran diversidad de nuestro campo, desde principios de este siglo ha transitado por distintas etapas que tenían propósitos diferenciados: de la redistribución de la tierra cultivada, la reforma agraria dio paso a la ampliación de la frontera agrícola y a la colonización del territorio; al incremento y a la modernización técnica de la producción y a la organización de los productores; al surgimiento de sistemas crediticios, de comercialización y de abasto al sector ejidal.

De una estructura de la propiedad rústica severamente concentrada a principios de siglo, pasamos a cerca de 4.9 millones de unidades de producción en el ámbito rural. En ellas vive y trabaja 27% de la población del país.

Desde 1965, el crecimiento del valor de la producción agropecuaria ha sido en promedio inferior al crecimiento de la población total. Al deterioro del campo y sus niveles de vida han contribuido: el atraso técnico y la escasa diversidad en la producción; el descenso de la rentabilidad y pérdida de competitividad, el rezago en la inversión pública y la descapitalización, y la incertidumbre e inseguridad en la tenencia de la tierra.

Todos estos factores han conducido a un círculo vicioso de carencias y necesidades, que se manifiesta en que tres cuartas partes de la población en extrema pobreza residen en el campo.

Actualmente, 4.9 millones de mexicanos tienen dominio legal sobre 177 millones de hectáreas rústicas; de ellos, 3.5 millones son ejidatarios y comuneros agrupados en treinta mil núcleos agrarios con dominio sobre 103 millones de hectáreas, y 1.4 millones son propietarios privados de 74 millones de hectáreas. Como se ve, un porcentaje muy elevado de la población ocupada en actividades agropecuarias tiene dominio legal sobre sus propiedades. Con base en lo anterior, puede afirmarse que la falta de acceso a la tierra no constituye actualmente el principal problema agrario nacional.

Hoy existe un amplio proceso de fragmentación y polarización en la estructura agraria (en 1970 había 2.2 millones de ejidatarios y en 1991 eran 3.5 millones) que agrava una situación en que las unidades de producción no generan el ingreso suficiente para el sustento familiar. El trabajo migratorio, el traspaso de las actividades agropecuarias a las mujeres y las unidades familiares, y el traslado generacional de la titularidad agraria están dando origen a nuevos grupos sociales y organizaciones que no están previstas en la legislación, y para las cuales no existen programas ni instituciones adecuadas.

Para hacer frente a la profunda y prolongada crisis del sector agrario, se emprendieron desde 1992 reformas fundamentales a la Constitución que marcaron fin al reparto agrario, pero preservaron los límites a la propiedad para impedir su acumulación improductiva. Se creó la Procuraduría Agraria para brindar asesoría y apoyo a los sujetos de derecho agrario; se concedió a los núcleos agrarios la propiedad de la tierra para su libre manejo; se otorgó a los ejidatarios y comuneros la posibilidad de cambiar el uso del suelo y la libre asociación; y se integró el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede). La representación rural se encuentra en una fase de amplia transformación que será determinante para el futuro del campo mexicano. Es imprescindible que las políticas e instituciones agrarias lleven a cabo un profundo proceso de renovación que ayude a superar la crisis productiva, de representación y de opciones para el campesino mexicano.

Para contribuir adecuadamente a revertir el deterioro económico, productivo y ambiental que ha sufrido el medio rural, es necesario llevar a su término el proceso de regularización de la propiedad de la tierra y de titulación de predios, debido a que esto dará mayor certeza a los esfuerzos encaminados a consolidar la integración social y productiva de los campesinos. La integración social se sustenta en una propiedad rural legalizada que puede ser objeto de inversiones productivas y punto de partida para impulsar acciones de participación social en programas gubernamentales.

Para incrementar la productividad del campo mexicano y apoyar la superación de la pobreza extrema, que afecta tan severamente al sector rural, son necesarias tres estrategias: a) con la participación de campesinos y productores rurales, redefinir las instituciones, políticas y programas de apoyo al campo, con el fin de concluir el reparto agrario y dar paso a políticas dirigidas a impulsar la productividad; b) promover las condiciones necesarias para atraer un flujo significativo y permanente de inversión al medio rural, según están plasmadas en la reforma al artículo 27 constitucional, y c) apoyar la organización rural como eje de la transformación productiva de este sector económico, y como punto de partida para hacer de la igualdad de oportunidades una realidad en las áreas rurales.

A partir de lo anterior, el *plan* se propone superar el rezago agrario mediante la conclusión de todos los expedientes en sus aspectos sustantivos y de procedimiento. Para ello se apoyará el trabajo que realizan los tribunales agrarios y se llevará a cabo un programa especial para atender los ejidos y comunidades que se encuentran en los distritos nacionales de riego. Además se impulsará la certificación y titulación de derechos ejidales y solares urbanos. Durante la presente administración se concluirá la certificación y titulación de ejidos, comunidades y colonias agropecuarias mediante los mecanismos que al efecto promuevan conjuntamente las autoridades agrarias y los grupos sociales interesados. Con ello, se eliminarán los factores de incertidumbre que han limitado la capitalización del campo y la regularización de los predios que han quedado en zonas urbanas.

Se promoverá en todas las entidades federativas la articulación de acciones para la creación de reservas territoriales con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de las autoridades ejidales. Mediante tales reservas se buscará propiciar una planeación adecuada de las actividades productivas en el agro y el aprovechamiento pleno de las tierras cultivables.

Se dará certeza jurídica a todas las formas de propiedad, a través del fortalecimiento de los tribunales agrarios y de la Procuraduría Agraria, para evitar el rezago en las soluciones a conflictos y controversias y se regularizarán la propiedad privada y su registro, con la participación de los gobiernos estatales y federal, así como de los propietarios, con el fin de apoyar a quienes poseen pequeñas extensiones de tierra.

Finalmente, se promoverá la transformación de las organizaciones rurales y campesinas como instrumento para combatir el minifundismo. Para ello, se reactivarán los institutos y organismos de capacitación y asesoría especializados en la materia.

4.5.4 Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social

La erradicación de la pobreza y de la marginación social se logrará sólo mediante una estrategia integral que permita proporcionar servicios básicos a la población y, al mismo tiempo, promueva su participación en actividades que incrementen su productividad y sus ingresos.

En años recientes diversas políticas públicas permitieron avanzar en la atención a las demandas sociales y en el fortalecimiento de la relación del Estado con los grupos de la sociedad. Entre esos logros destaca la construcción de una vasta infraestructura y el fortalecimiento de la participación social mediante una amplia red de organizaciones ciudadanas sustentadas en las tradiciones comunitarias y el espíritu solidario de la población. Estas experiencias perfeccionaron un método colectivo de trabajo para hacer frente a los problemas sociales de las comunidades.

En algunos casos, este esfuerzo no alcanzó cabalmente sus objetivos. Por un lado, se presentaron impedimentos a la concurrencia de todas las instancias públicas en los programas para atender a las regiones y a los grupos sociales de mayor prioridad; por el otro, el proceso de fomento y apoyo a las actividades productivas, una de las condiciones para eliminar las causas estructurales de la pobreza, no avanzó con la celeridad esperada.

Como parte central de la política social para el periodo 1995-2000, se transformará el Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la Federación, los estados y los municipios, Gobierno y sociedad.

La nueva política de combate a la pobreza y a la marginación social se dará a partir de una estrategia renovada de integración social y productiva. La integración social alude al compromiso de crear condiciones para la participación de todos los grupos sociales en los beneficios del desarrollo, compromiso que fortalece la identidad y la unidad nacionales y acredita una relación con la democracia participativa. La integración social permite establecer metas comunes que remiten a valores compartidos socialmente.

Por su parte, la integración productiva es un medio que permite socializar el esfuerzo para superar los rezagos y promover el crecimiento económico, condición ineludible si se quiere romper el círculo vicioso de la pobreza y la marginación. La integración productiva constituye también un elemento de articulación del desarrollo regional como estrategia para la aplicación de políticas integrales de bienestar.

Superación de la pobreza extrema

Las familias en condiciones de pobreza extrema están inmersas en una situación en que las carencias se retroalimentan mutuamente y reducen al mínimo la capacidad para aprovechar las oportunidades disponibles. De esta manera, muchas veces dichas familias no pueden beneficiarse de las políticas diseñadas para apoyar a la población en general. Las políticas aisladas, por su parte, no han sido suficientes para asegurar resultados positivos. Existe un círculo vicioso de transmisión generacional de la pobreza extrema que impide que los hijos de estas familias tengan posibilidades de mejorar su situación económica debido a las deficiencias nutricionales, educativas y de salud que padecen.

La pobreza se manifiesta en la incapacidad del individuo para generar de manera permanente el ingreso que le permita satisfacer sus necesidades básicas. La política de superación de la pobreza consistirá en la aplicación de acciones, fundamentalmente de educación, salud, alimentación y vivienda, dirigidas a grupos de alta vulnerabilidad para mejorar sus condiciones de vida, aprovechando la organización social y ciudadana. La reducción de los niveles de pobreza requiere acciones sustanciales en los campos de la vivienda y los servicios urbanos, la infraestructura básica, la conservación del medio ambiente y el acceso a la impartición de justicia. La concentración de recursos presupuestales en la atención a la pobreza extrema abre posibilidades para canalizar apoyos hacia estas áreas.

La política de superación de la pobreza tiene como objetivo establecer las condiciones materiales necesarias para impulsar la plena incorporación de los grupos más desfavorecidos al proceso de desarrollo y, con ello, contribuir a la efectiva elevación de los niveles de bienestar y desarrollo social del país. Esta política se sustentará en la renovación del acuerdo social que consolide los consensos entre los diversos sectores de la sociedad y las organizaciones ciudadanas, y fortalezca, asimismo, la alianza del Estado con los grupos populares. Este acuerdo permitirá impulsar una amplia movilización de recursos y voluntades para mejorar el escenario social de los próximos años.

En ese contexto, la estrategia general consiste en actuar simultáneamente en la contención de los efectos sociales de la crisis que afecten el bienestar de la población y, al mismo tiempo, intensificar el esfuerzo para superar la pobreza, imprimiendo mayor alcance y articulación a las políticas de largo plazo. De esta manera, el esfuerzo colectivo contribuirá a que los programas públicos tengan efectos concretos en la población. La política de superación de la pobreza también se orientará al despliegue de las potencialidades productivas de las regiones y las personas. La equidad y el bienestar serán los criterios rectores para igualar oportunidades, compen-

sar diferencias y promover el aumento de la productividad y de los ingresos de la población menos favorecida.

Las líneas de acción que marcarán el rumbo de la política de combate a la pobreza serán la provisión de servicios básicos y el apoyo al empleo y la producción.

Provisión de servicios básicos. Un aspecto central para romper el círculo de la pobreza es la elevación sostenida y permanente de las capacidades productivas y culturales de los grupos sociales que se encuentran en condiciones de pobreza extrema. Esta acción se enfoca fundamentalmente a mejorar las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos y, con ello, crear opciones reales para incrementar su ingreso personal y familiar.

Se dará impulso a una movilización sin precedentes para abatir los índices de deserción escolar y el analfabetismo. Acciones en este sentido serán la introducción de métodos educativos que estimulen capacidades de aprendizaje en diversos entornos sociales, mayor inversión en infraestructura escolar, y estímulos y apoyos adicionales a los maestros rurales e indígenas. Se ampliará, también, el número de becas otorgadas cada año, con el propósito de ofrecer un número mayor de oportunidades para el año 2000.

Los más severos problemas de pobreza se localizan en zonas rurales dispersas, donde las comunicaciones deficientes imponen altos costos para tener acceso a los servicios educativos y de salud, para recibir información básica o para aprovechar oportunidades de empleo en otras regiones. En estas áreas, la estrategia específica será proporcionar directamente a las familias en condiciones de pobreza extrema, a través de una sola instancia coordinadora, el paquete básico de nutrición y salud, el cual incluirá alimentos, servicios de salud comunitaria (vacunación e información sobre higiene y planificación familiar), y atención médica básica y reproductiva. Elementos similares serán empleados en las zonas urbanas marginales, considerando sus condiciones particulares.

El eje será el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, bajo la coordinación del DIF, que incluye los desayunos escolares. El propósito será garantizar el mejoramiento del nivel nutricional de los grupos más vulnerables de la población. Otro aspecto será la modificación del esquema de los subsidios al consumo en maíz, harina, masa y tortilla, para que éste se canalice efectivamente a la población de menores ingresos, mediante un sistema único. En especial, el subsidio se dirigirá a las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos.

Se establecerá también un amplio programa de desayunos escolares, aprovechando la formidable experiencia que tiene México en esta materia. Así se podrán cubrir los requisitos nutricionales de los niños de familias de menores ingresos, asegurando su adecuado desarrollo.

En lo que corresponde al abasto social, que actualmente tiene una cobertura de 28 millones, se incrementará el número de beneficiarios garantizando el abastecimiento de productos básicos a nivel nacional, sobre todo en las regiones más atrasadas. En la red de tiendas del sistema social de abasto se garantizarán los volúmenes de distribución de maíz, frijol, arroz, azúcar, harina de maíz, abarrotes y mercancías generales. A través de los comités rurales de abasto se garantizará la participación comunitaria para propiciar la corresponsabilidad en el problema alimentario. En los próximos cuatro años se recapitalizarán las tiendas de consumo popular a cargo del sector público y en la medida en que persistan problemas de regulación de los mercados de productos básicos, se continuará la apertura de nuevas tiendas. Además, se distribuirán canastas básicas alimentarias; se surtirán despensas a albergues indígenas, y se distribuirán despensas para familias con niños becarios.

En lo que se refiere a la distribución de leche, que en 1995 atiende a casi 5.5 millones de beneficiarios, su cobertura se incrementará para que el consumo de niños y madres de escasos recursos cuente con este apoyo. Se tiene el objetivo de elevar el suministro de leche a niveles que cubran la demanda total al término de esta administración. Con el propósito de alentar la producción nacional de leche, el Gobierno federal, en coordinación con los gobiernos de los estados y los productores, analizará la viabilidad de impulsar proyectos regionales en zonas que sean productoras de ganado, y sin embargo presenten niveles de vida bajos.

En el área de vivienda, es indispensable promover el mejoramiento de la vivienda rural y urbana, mediante apoyos para la construcción. La autoconstrucción constituye una modalidad de trabajo insuficientemente explorada. Se impulsará un programa intensivo de mejoramiento de vivienda rural y urbana, mediante apoyos para la construcción de pisos, muros, techos, letrinas y levantamiento de fogones. Se dará apoyo con materiales, crédito, cooperación y asistencia técnica. El reto es mejorar la vivienda de los sectores menos favorecidos. Se promoverá el uso de materiales tradicionales para abaratar el costo en la conservación y el mejoramiento de viviendas.

El sistema de crédito a la palabra se convertirá en uno de los principales esquemas financieros para promover la autoconstrucción y el mejoramiento de vivienda en zonas marginadas. En la medida que las condiciones presupuestales lo permitan, se buscará la participación de los gobiernos de los estados y de los municipios, así como de los grupos sociales, para promover acciones directas de mejoramiento de vivienda. Aprovechando las experiencias de los últimos años relativas a la integración de cajas de ahorro, y a partir de los fondos fiscales destinados a la producción o a la vi-

vienda, se fortalecerá la capitalización y la capacidad de ahorro de las comunidades y grupos sociales.

La integración efectiva de los grupos menos favorecidos requiere, en primer lugar, contar con un nivel mínimo de infraestructura en caminos, telecomunicaciones y servicios urbanos, como agua potable y drenaje. En todas estas acciones se evitará el deterioro ecológico. A este respecto, las comunidades pobres deberán tener acceso a medios de subsistencia que les permitan proteger sus entornos naturales.

La dimensión de los retos implica mejorar el servicio de agua potable, incrementar el tratamiento de aguas residuales y aumentar la capacidad de instalar agua potable. Asimismo, se dotará de agua potable y alcantarillado a un mayor número de comunidades de menos de ochenta mil habitantes, de manera que para el año 2000 la mayoría de las localidades que van de cien a ochenta mil habitantes cuenten con estos servicios.

Se proporcionará energía eléctrica a las comunidades del país con más de cien habitantes. Para las que sean menores y donde no sea posible introducir la red, debido a su dispersión y al costo, se considerarán formas no tradicionales de generación de energía eléctrica.

Se realizará, también, un ordenamiento ecológico que permita que las actividades productivas se lleven a cabo de acuerdo con las condiciones de conservación y restauración del equilibrio ecológico. Por ello, se establecerán programas de apoyo a propietarios de bosques y selvas; se regularizará la tenencia de la tierra en zonas críticas para evitar la incertidumbre y la depredación, y se impulsarán convenios entre los propietarios de selvas y bosques, productores indígenas y campesinos y el Gobierno, para el aprovechamiento sustentable de los recursos.

Finalmente, un elemento formal del bienestar generalizado es el acceso a una impartición de justicia expedita y eficaz, por lo cual se incrementará sustancialmente el número de juzgados, tanto en zonas rurales como urbanas, para acercar los servicios a la población. Se mejorarán las funciones de los órganos jurídicos para garantizar su presencia en aquellos tribunales en los que aún no existan. Asimismo, se fomentarán los estímulos económicos dirigidos a despachos de asesoría jurídica gratuita para que éstos extiendan su presencia en las regiones prioritarias.

Apoyos para aumentar la producción, la productividad y el ingreso. Aumentar las capacidades personales de la población no es suficiente si no existen oportunidades reales para el trabajo y la producción. Los apoyos directos al consumo y a la inversión en recursos humanos se complementarán con programas de empleo, los cuales permitirán que la población tenga un ingreso en tanto transforma sus condiciones de vida y de trabajo. Además, estos programas generan beneficios a la colectividad, al crear infraestructura productiva en caminos y obras de diversa índole, que aumentan el

potencial productivo de las regiones y atacan no sólo los problemas actuales de pobreza, sino que coadyuvan a evitar que éstos aparezcan o se perpetúen.

En el periodo 1995-2000, se dará decidido apoyo a la construcción de caminos rurales y de carreteras alimentadoras, así como a los trabajos de conservación de las ya existentes.

Simultáneamente, se impulsará la ejecución de proyectos productivos, sobre todo el aumento de la producción agropecuaria en zonas rurales alejadas de los centros urbanos. Para lograr este propósito, se orientarán los programas suscritos en los convenios para el desarrollo social y se imprimirá un mayor impulso a las acciones productivas que generen más fuentes de empleo. En este aspecto, se fortalecerá el apoyo a los campesinos dedicados a la economía de subsistencia o con predios menores a tres hectáreas.

Igualmente, se impulsarán las empresas y proyectos agroindustriales de orientación social, con el propósito de preservar las empresas constituidas y multiplicar sus posibilidades de mejoramiento. Otros instrumentos que se fortalecerán serán los fondos de financiamiento que impulsen labores artesanales, mediante la ampliación de su cobertura financiera y el fortalecimiento de las actividades de comercialización y fomento a la producción.

Desarrollo de los pueblos indígenas

México se reconoce jurídicamente como un país pluriétnico y multicultural. Más de seis millones de indígenas padecen pobreza extrema; casi todos ellos viven en municipios con altos grados de marginalidad. El Estado mexicano ha procurado una política de incorporación de los pueblos indios a la cultura mestiza y al desarrollo político y económico nacionales. Sin embargo, esta política ha encontrado obstáculos para la consecución de los objetivos de largo plazo.

La magnitud de los retos a que se enfrenta el país señala la urgencia de que todos los grupos que constituyen la sociedad civil, incluidos los indígenas, converjan en el esfuerzo nacional para superarlos. Esta convergencia debe construirse a través del diálogo y el respeto entre todos los grupos, y debe reforzarse por la coincidencia de las aspiraciones por alcanzar mayor justicia y equidad, y la necesidad de que nuestra democracia se perfeccione.

Un primer paso hacia esta convergencia se dio con la reforma al artículo cuarto constitucional, en el cual se reconoce la diversidad cultural de la Nación. La pronta respuesta a los reclamos históricos de los pueblos indí-

genas en materia de impartición de la justicia, tenencia de la tierra, derechos políticos y sociales, y autodeterminación, se vuelve urgente para la construcción de un país más unido, justo y democrático. En este sentido, la erradicación de la pobreza extrema de los pueblos indígenas es una tarea indispensable para avanzar en el proceso de modernización del país, fortalecimiento del Estado de derecho e integración social para el desarrollo productivo.

El Gobierno de la República tiene la convicción de que la marginación de estos grupos y comunidades es un obstáculo para el desarrollo integral de la Nación. Esto implica que en el largo plazo ningún grupo ni comunidad —los indígenas incluidos— podrán quedar al margen de la integración nacional. La política de desarrollo de los pueblos indígenas tiene el propósito de lograr la plena integración de todos los grupos étnicos al proceso de desarrollo nacional, sin que esto implique renunciar a la riqueza cultural de su historia, su lengua y sus tradiciones. La integración deberá realizarse de manera respetuosa y consensada, para que sean los propios pueblos indígenas quienes fijen ritmos. La educación, el empleo y el aumento en la productividad de las regiones indígenas son piezas esenciales para lograr esta meta.

Con el propósito de cumplir su compromiso con los indígenas, el Gobierno de la República convocará a la participación de todos los grupos sociales. Este propósito debe concretarse, en primer lugar, en un ejercicio autocrítico dirigido a las políticas públicas encaminadas a contrarrestar el retraso social y la marginación cultural de los indígenas. En este ejercicio será necesaria la participación de los tres Poderes de la Unión, los tres niveles de gobierno y representantes de la sociedad civil.

En segundo lugar, se promoverá el respeto estricto de los derechos que les corresponden a los indígenas como ciudadanos mexicanos. En este sentido, cobra especial relevancia que los indígenas puedan ejercer irrestrictamente las libertades individuales. Será necesaria una revisión exhaustiva de la legislación vigente que pueda dar lugar a prácticas discriminatorias y violente la diversidad cultural del país. La relación del Estado con los grupos indígenas implica construir nuevos equilibrios políticos que incluyan a todos los actores nacionales. Dar forma y permanencia a una nueva alianza para el bienestar social demanda la incorporación de los indígenas al desarrollo nacional.

El *plan* considera fortalecer la participación democrática de los pueblos indígenas en la planeación y ejecución de los programas y proyectos de sus regiones, a partir del respeto a sus formas de organización social y tecnologías. Asimismo, habrá que ampliar la coordinación entre las diferentes instancias y niveles de gobierno para garantizar el acceso expedito de los pueblos indígenas a la administración, impartición y procuración de justicia.

Se propone construir una nueva relación entre la sociedad y los pueblos indígenas basada en el conocimiento, reconocimiento y respeto de la diversidad cultural de la Nación, y promover la participación de los pueblos indígenas en la planeación, definición, ejecución y administración de programas destinados a mejorar la salud, el bienestar social y la educación de sus propias comunidades.

Atención a grupos vulnerables

En todas las sociedades existen importantes segmentos marginados por razones de edad, de condiciones físicas o, en ciertos casos, de sexo. El Gobierno de la República dará atención especial a los grupos de mexicanos que se encuentran en situaciones desventajosas, a fin de garantizar su acceso en condiciones de equidad al proceso de desarrollo. De manera particular se atenderá a los jóvenes con desventajas económicas y sociales que requieren apoyos especiales para su integración al desarrollo; a los trabajadores migratorios, quienes están expuestos constantemente al deterioro de su nivel de vida; a las personas con discapacidad, quienes deben gozar de los mismos derechos y obligaciones que el resto de los ciudadanos, y a las personas de la tercera edad que, al dejar de participar en actividades económicas formales, constituyen uno de los sectores más desfavorecidos.

La principal estrategia para lograr la integración social y productiva de los grupos más vulnerables a los niveles de bienestar y desarrollo que demanda la Nación es impulsar una autosuficiencia basada en la superación personal y en la adquisición de capacidades para ejercer, en condiciones de igualdad, los derechos que les reconoce la Constitución. Esta estrategia deberá complementarse con modificaciones al marco jurídico para consolidar su establecimiento y observancia en los niveles federal, estatal y municipal, al mismo tiempo que se impulse el fortalecimiento de las organizaciones que agrupan a estos segmentos de la población. Por otra parte, se impulsará la actividad de las instituciones y organizaciones especializadas que brindan servicios de promoción y atención a estos grupos.

Las estrategias y acciones específicas para cada uno de estos grupos serán definidas en los siguientes programas especiales.

Integración de los jóvenes al desarrollo. La población juvenil constituye un factor dinámico en el contexto social, económico y demográfico de las naciones. En el marco de las transformaciones que caracterizan la presente época, los jóvenes se presentan como protagonistas esenciales del cambio.

Esta población de 15 a 29 años de edad, asciende en 1995 a poco más de 27 millones de personas, que representan 30.6% de la población total.

El perfil educativo de la población joven refleja las mejoras alcanzadas por el sistema de enseñanza, ya que en ella el porcentaje de analfabetismo es de 4% contra 17.4 que se registra en la población de treinta años y más. Sin embargo, existen alrededor de un millón de jóvenes que no saben leer ni escribir, y su atención resulta impostergradable.

En lo que se refiere al mercado de trabajo, los jóvenes aportan la mayor parte del incremento que registra año con año la PEA, unos porque se retiran temporalmente del sistema educativo, y otros porque concluyen algún ciclo terminal. De cada cien jóvenes 18 se dedican al estudio, 54 trabajan o buscan ocuparse y 25 se dedican a los quehaceres del hogar; los tres restantes están en otra situación de inactividad. Esta distribución, desde luego, cambia según la edad, ya que mientras 42 de cada cien jóvenes de 15 a 19 años están trabajando, esta proporción aumenta a 65 en el caso de los que tienen entre 25 y 29 años.

Atención particular merecen las mujeres de 15 a 19 años, ya que de cada cien, 35 estudian, treinta trabajan y 35 se dedican a los quehaceres domésticos. Esto está relacionado con el hecho de que 15.5% de este grupo de mujeres están unidas o casadas y 12% tiene al menos un hijo. Es deseable que las mujeres pospongan la edad de su primera unión, para que puedan estudiar o trabajar y estar en mejores condiciones para formar una familia.

El Gobierno de la República propone los siguientes objetivos y estrategias para contribuir a la integración de los jóvenes al desarrollo:

- Fortalecer la coordinación interinstitucional de las acciones dirigidas a promover la atención de los jóvenes.
- Elevar la tasa de alfabetismo juvenil para todo el país. La incorporación de los jóvenes al desarrollo requiere que hayan cursado por lo menos el ciclo básico obligatorio de educación primaria y secundaria. Sólo así podrán desarrollar sus capacidades e incorporarse a los procesos productivos nacionales.
- Avanzar en la educación técnica, capacitando a la juventud en las áreas de mayor crecimiento económico.
- Prestar atención prioritaria a los servicios educativos en todos los niveles, adecuándolos al volumen de la demanda y prestando especial atención a la calidad de la educación y la disponibilidad de becas que permitan a los jóvenes de familias con menores recursos tener acceso a la educación y mejorar su eficiencia terminal.
- Ampliar los programas de generación de empleos, promoviendo la capacitación para el trabajo que permita elevar la productividad de los jóvenes y el desarrollo de empresas juveniles.
- Impulsar el deporte, que ayuda a la formación de habilidades y destrezas, que es una actividad preferida por la mayoría de los jóvenes y

constituye un elemento esencial de su formación, debido a que alienta el espíritu de competencia y es benéfico física y psicológicamente.

- Impulsar actividades de orientación profesional, participación social y apreciación artística.
- Proporcionar atención a los problemas de salud juvenil, destacando el uso de medicina preventiva y el apoyo a los programas de orientación en materia de salud mental, de combate a las adicciones y de control natal.
- Atender, a través de los servicios de consejería, los problemas juveniles de manera integral, enfocándose a los aspectos efectivos, las relaciones familiares y la búsqueda de reconocimiento.

Mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores migrantes.

Uno de los sectores más vulnerables de la sociedad mexicana es el de los trabajadores migrantes. El deterioro constante de sus niveles de vida y su difícil inserción en el mercado laboral los obliga a buscar opciones fuera de sus comunidades, pues en ellas persisten la inseguridad laboral, la falta de vivienda digna, la mala alimentación y la marginación de la cobertura educativa y de salud.

En 1993, de las personas ocupadas en el sector agropecuario, 1.6 millones eran jornaleros, peones o trabajadores a destajo. Éstos son en su gran mayoría (87%) hombres jóvenes, ya que uno de cada cuatro tiene entre 15 y 19 años y otro entre 20 y 29 años. Gran parte de estas personas venden su fuerza de trabajo en plantaciones que los ocupa temporalmente, por lo que deben migrar para encontrar ocupación la mayor parte del año. Aproximadamente la mitad de estos trabajadores perciben ingresos mensuales equivalentes a entre uno y dos salarios mínimos.

Se ha dividido a las entidades del país en tres grandes zonas de acuerdo a la tasa de movilidad de los trabajadores migrantes y al tipo de productores que ahí se localizan: zonas de expulsión, conformadas por los lugares de origen de los trabajadores migrantes, como Guerrero, Oaxaca y Michoacán; zonas intermedias, en regiones que ofrecen empleo temporal cerca de los lugares de origen de los jornaleros, como Veracruz, Puebla, Hidalgo y San Luis Potosí, y zonas de atracción, que comprenden los estados donde los trabajadores buscan contratarse por temporadas prolongadas, como Nayarit, Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Las líneas de acción previstas en el *plan* para esta población, procuran fomentar la organización social como base para la detección de necesidades y demandas, y estimular su colaboración para evaluar los resultados de las acciones que se emprendan en su favor. Asimismo, se impulsará el desarrollo de proyectos integrales que contribuyan al mejoramiento de sus condiciones de bienestar.

Se impulsarán programas de educación y de capacitación para el trabajo que tomen en cuenta sus labores características, de manera que su condición migratoria no trunque su formación y eleve su productividad.

Será necesario consolidar sistemas de coordinación interinstitucional que garanticen respuestas acordes y oportunas a las necesidades de la población, de la misma forma que se deberán promover esquemas de descentralización en el marco del federalismo, que permitan una mayor capacidad de respuesta a los problemas propios de cada región.

Incorporación de la población discapacitada al desarrollo. Las personas que por causas naturales o accidentales han visto mermada su capacidad física, merecen especial respeto y el apoyo decidido de la sociedad. Los discapacitados son ciudadanos que forman parte, con derechos y obligaciones, de la sociedad mexicana.

Estudios recientes estiman que hasta diez por ciento de la población total padece algún tipo de discapacidad. Un número tan elevado de ciudadanos no puede permanecer segregado y limitado en su vida cívica, laboral y social.

El Plan Nacional de Desarrollo plantea, como uno de sus objetivos, prestar particular atención a este sector de la población y a sus familiares, con el propósito fundamental de promover medidas eficaces para la prevención de la discapacidad, la rehabilitación, la plena participación de las personas con discapacidad en la vida social y el desarrollo. Para lograr lo anterior, se plantean como estrategias principales:

- Fomentar una nueva cultura de consideración a las personas discapacitadas; una cultura de respeto a su dignidad y a sus derechos humanos, sociales y políticos; una cultura que multiplique sus opciones productivas, culturales, deportivas y laborales y que propicie su acceso a los servicios de salud, de educación y de capacitación.
- Diseñar e instrumentar programas y medidas para apoyar directamente a la población discapacitada en tres aspectos fundamentales: atención médica, educación y rehabilitación.
- Revisar la legislación vigente y organizar programas que coadyuven a modificar el entorno físico y la actitud de la población en general, en beneficio de la población discapacitada.

La presente administración se ha comprometido a promover la salud y la prevención de la discapacidad; para ello, en el Plan Nacional de Desarrollo se propone crear el Sistema de Información sobre Población con Discapacidad (SIPD), que proporcionará el apoyo necesario para la planeación, programación y evaluación de las acciones realizadas por las instituciones, públicas y privadas, involucradas en la detección, atención y

prevención de las discapacidades. Junto con este sistema, se elaborará un registro de población con discapacidad, con el fin de establecer con mayor eficiencia las necesidades de este grupo de personas.

El *plan* deberá ocuparse de asignar, a través del sector salud, los recursos necesarios para la prevención de defectos al nacer y la atención de las enfermedades crónico-degenerativas. Además, el sector educativo garantizará el acceso de las personas discapacitadas a los servicios de educación, cultura y recreación y a la práctica del deporte organizado; se concederá particular atención a los niños y a la población indígena.

Resulta de particular importancia propiciar la incorporación de la población discapacitada al mercado de trabajo, para lo cual se desarrollarán programas especializados de capacitación y se prestará asesoría para la realización de proyectos que resulten viables.

Dentro de la planeación de la obra pública, se vigilará la adecuación de la infraestructura y los servicios públicos, con el fin de que puedan ser utilizados por parte de las personas discapacitadas, y se continuará la revisión del marco jurídico, para abordar y superar las limitaciones contenidas en el mismo, relativas a esta población.

Bienestar para los ciudadanos de la tercera edad. Los avances de los últimos años en materia de salud y bienestar social han permitido extender la expectativa de vida de la población. Sin embargo, estos avances en muchas ocasiones no han ido acompañados por la creación de condiciones económicas y sociales propicias para una vida digna.

Las acciones en materia de desarrollo social deben considerar, necesariamente, como uno de sus objetivos, que esta población tenga una vida digna y tranquila, con los servicios de sustento, salud, vivienda y recreación que demanda. La atención a este grupo, que involucra a la sociedad en su conjunto, habrá de traducirse en acciones concretas orientadas al funcionamiento de una seguridad social justa, que les permita retirarse de la vida laboral sin detrimento de su bienestar; a la ampliación de los servicios educativos, culturales, de reposo y recreación y al aprovechamiento de sus conocimientos y experiencias.

Se debe, asimismo, facilitar a estas personas el acceso preferencial y a bajo costo, a bienes básicos de consumo y a los servicios urbanos, y brindarle apoyo decidido a las instituciones públicas y privadas que les proporcionan ayuda asistencial, particularmente cuando las personas se encuentran en condiciones de soledad e indigencia.

El país al que aspiramos los mexicanos será grande en la medida en que todos los sectores que componen la sociedad participen en su desarrollo; también, en la medida en que toda su población, particularmente la que se encuentra en condiciones de mayor desventaja, se vea beneficiada en su nivel general de vida.

4.5.5 Impulsar una política integral de desarrollo social

La política de desarrollo social del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se concibe a partir del esfuerzo realizado por los mexicanos, a lo largo de este siglo, en la construcción de las instituciones y las bases materiales para su bienestar y el progreso. Considera también, con objetividad y realismo, lo que nos falta por alcanzar, así como la complejidad de los nuevos retos sociales a que la Nación se enfrenta. Asume, igualmente, que la inequidad en la distribución de los beneficios del desarrollo es consecuencia de problemas estructurales del mismo, que han terminado por representar un obstáculo para avanzar hacia los ideales constitucionales de justicia social, democracia y libertad.

Carácter integral de la política de desarrollo social

La política de desarrollo social tendrá un carácter integral; es decir, procurará establecer las condiciones para que la población pueda tener acceso al empleo y mejorar sus ingresos. Al mismo tiempo, ampliará los servicios que permitan mejorar la calidad de vida.

La política social debe ser integral y no mero reflejo de esfuerzos aislados. Se persigue que todas las acciones públicas se orienten en un solo sentido y, de este modo, contribuyan a atenuar los efectos de la crisis, a combatir las causas estructurales de la pobreza y a promover el desarrollo equitativo. Las políticas sectoriales concentrarán sus programas en atender prioritariamente las carencias de los grupos sociales y regiones del país que padecen la pobreza más aguda.

Asimismo, se aplicará un riguroso criterio para consolidar los programas existentes, con el fin de procurar la mayor efectividad de los esfuerzos públicos y privados, y del ejercicio de los recursos disponibles. La dispersión debilita la capacidad del Gobierno y de la sociedad para responder al legítimo reclamo de más y mejores satisfactores sociales. Por ello, no se permitirá la duplicación de funciones por falta de coordinación, ni tampoco habrá tolerancia ni se permitirá el dispendio de los recursos públicos.

Descentralización

El Gobierno de la República, acorde con los propósitos del nuevo federalismo, transferirá mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de

los estados. La descentralización será acompañada por un proceso de desconcentración, así como por el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de Gobierno. Se pretende que para 1998 el Gobierno federal sólo mantenga la función rectora en la política de combate a la pobreza, de acuerdo con las prioridades nacionales y los aspectos estratégicos de seguridad y bienestar generalizados.

La sola transferencia de recursos no garantiza una mayor eficacia de la política social, ni tampoco asegura la prioridad en la atención a regiones y grupos sociales que no han tenido oportunidad de desarrollo. De ahí que el proceso de descentralización tenga que hacerse en orden y con las previsiones institucionales pertinentes. Un primer paso será una revisión del marco jurídico vigente, que permita precisar las responsabilidades federales, estatales y municipales en materia de combate a la pobreza, así como su concurrencia, y que asegure espacios a la participación plena de las agrupaciones sociales y ciudadanas. A este respecto, el Gobierno federal observa con interés la iniciativa de las comisiones legislativas del Congreso de la Unión respecto a una posible iniciativa de ley de desarrollo social. También es necesario revisar la legislación sobre planeación y los procedimientos de coordinación, de manera que se renueven los instrumentos para la conjugación de esfuerzos entre los tres niveles de gobierno, como los comités de planeación, el convenio de desarrollo social, los programas regionales y los acuerdos de concertación con los grupos sociales.

Corresponsabilidad de la sociedad y el Estado

Impulsar el desarrollo social y superar la pobreza extrema requiere que la política de desarrollo social asuma su compromiso con la justicia para impulsar sus acciones mediante un método integral e integrador, que sea congruente con la estrategia de crecimiento económico con equidad y, sobre todo, que fomente la participación social y ciudadana. La exigencia de corresponsabilidad deriva de un sentido de justicia que reclama que todos los ciudadanos ejerzan sus derechos y cumplan con sus obligaciones. La participación social es indispensable para lograr el bienestar colectivo en aquellas regiones donde las tradiciones comunitarias son valores insustituibles. La participación social organizada en las ciudades es no sólo un método para mejorar la calidad de vida sino, sobre todo, un esfuerzo de solidaridad y fraternidad que contribuye a la cohesión social y a humanizar la vida urbana.

La participación ciudadana se inscribe en la conformación de una cultura cívica al servicio de la justicia, la libertad y la democracia. Se trata de

que todos: gobierno, actores sociales y grupos productivos, antepongan a cualquier interés el propósito común de contribuir a la integración social y productiva de los mexicanos.

En los programas sociales, la honestidad y la transparencia en el ejercicio de los recursos constituyen no sólo una obligación legal y política, sino también un compromiso ético de los servidores públicos. La atención a los problemas sociales que padecen los sectores menos favorecidos es una responsabilidad delicada que requiere procedimientos rigurosos en el control del gasto. Por ello, la sociedad deberá desempeñar más activamente la función de vigilancia en la ejecución de los programas y recursos destinados al bienestar social. Se trata de arraigar y hacer más eficaces las funciones de la Contraloría Social, mediante la integración de un consejo ciudadano que tenga capacidad para supervisar y evaluar la gestión de los programas sociales y el uso de los recursos destinados al combate de la pobreza.

Un aspecto relevante en este sentido es definir de manera consensada los métodos y los procedimientos para determinar la población y las regiones prioritarias, así como los criterios de distribución de recursos a los estados y los municipios.

En México, en las últimas décadas, la acción del Gobierno y la sociedad ha contribuido a alcanzar mejores niveles de vida para la mayoría de la población. Sin embargo, la profundidad y la complejidad de los retos actuales demandan una nueva alianza del Gobierno con los grupos sociales y todos los ciudadanos con voluntad de participar. Será una alianza nacional para el bienestar en la que se buscará encauzar el esfuerzo colectivo hacia metas de naturaleza social. La importancia de la nueva alianza radica en su capacidad para robustecer el carácter integral de la política social, así como para dotarla de una auténtica dimensión como política de Estado.

La nueva política de desarrollo social será una política de Estado. Esto es, una política de y para la comunidad nacional en su conjunto. Por ello, obligará a mantener una visión de largo plazo en el esfuerzo común de forjar una sociedad mejor, con mayor y más seguro espacio para todos. En tanto política de Estado, debe ser capaz de conciliar ideologías y articular los esfuerzos de todos los grupos sociales, a fin de sumar eficacias y hacer realidad los efectos multiplicadores y positivos que tienen la cooperación, la solidaridad, la participación social y la iniciativa ciudadana para la construcción de una sociedad justa y equitativa. El Gobierno de la República convocará a todos los actores sociales a integrar sus esfuerzos para impulsar el trabajo hacia los sectores de la población y las regiones que todavía no se integran plenamente al desarrollo.

5 CRECIMIENTO ECONÓMICO

5.1 Objetivos de la política económica

El objetivo estratégico fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia.

Una tasa de crecimiento económico elevada es condición esencial para impulsar el desarrollo del país en todos sus aspectos. El crecimiento económico es indispensable para que la población tenga un empleo bien remunerado, niveles de bienestar crecientes y, por ende, se promueva el apego a la legalidad del comportamiento social y se sienten bases de justicia distributiva que favorezcan un desarrollo político armónico y democrático.

Asegurar nuestra soberanía, fincar una nueva legalidad y alcanzar el desarrollo social y político deseable, será posible sólo en un contexto de crecimiento económico rápido y sostenido. El aumento significativo del ingreso nacional dará los recursos para una política social ambiciosa; proveerá los medios que se requieren para construir un mejor sistema de procuración e impartición de justicia; propiciará una situación social menos proclive a la delincuencia. El avance político será firme y sano, ajeno a enconos y confrontaciones estériles, en la medida en que haya condiciones de progreso material. México será un país más respetado en la comunidad internacional en la medida en que su economía sea próspera.

La mayor urgencia de alcanzar un crecimiento económico dinámico y sostenido proviene de la necesidad de generar los empleos que demanda el incremento de la población económicamente activa, cercano al 3% anual. Puesto que la población económicamente activa es de alrededor de 35 millones, cada año algo menos de un millón de personas buscan incorporarse al mercado de trabajo.

El rápido crecimiento de la población económicamente activa resulta de la incorporación al mercado de trabajo de mexicanos nacidos en décadas pasadas, cuando la tasa de crecimiento demográfico era mayor que en la actualidad. Otro factor es la incorporación creciente de la mujer al mercado de trabajo. El desafío de México no es sólo reducir el desempleo abierto, sino mejorar la calidad del empleo, mediante la generación de oportunidades de trabajo bien remunerado en el sector formal de la economía.

Se estima que para absorber a los nuevos demandantes de empleo, la actividad económica debe crecer en casi 5% anual. Si se quiere lograr un mejoramiento continuo en las oportunidades de empleo y abatir los rezagos

históricos, la economía mexicana debe alcanzar un crecimiento sostenido a tasas todavía más elevadas. De ahí que una meta del Plan Nacional sea que, una vez superada la crisis financiera actual y consolidada la recuperación económica, se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al 5% anual.

El crecimiento sostenido de la economía, del empleo y de los ingresos de los trabajadores del campo y la ciudad, requiere de la inversión para aumentar la infraestructura, las instalaciones y la maquinaria para la producción de todos los sectores económicos. Sin inversión suficiente no es posible ampliar la capacidad productiva ni absorber el aumento de la mano de obra.

De ahí la importancia de promover políticas generales y sectoriales, así como condiciones de certidumbre y estabilidad, que estimulen la inversión nacional y extranjera. El nivel de inversión depende de los recursos disponibles para su financiamiento, que provienen del ahorro interno y externo. Para que haya inversión, indispensable para el crecimiento económico, hace falta el ahorro interno, preferiblemente complementado por el ahorro externo.

Para alcanzar sostenidamente una tasa anual de crecimiento económico superior al 5%, la inversión total debe exceder anualmente el 24% del PIB. Financiar esa inversión de manera que el ahorro externo sea un sano complemento y no un sustituto del ahorro nacional, requiere que este último aumente significativamente. En 1994 el ahorro interno fue de cerca de 16% del PIB; es necesario que ahora se incremente progresivamente, para que a finales de siglo equivalga a por lo menos 22% del PIB.

El crecimiento económico depende no sólo del esfuerzo de inversión y ahorro, sino también de la eficiencia con que se utilicen los medios de producción y la mano de obra. Entre más productiva y eficazmente se asignen y usen los recursos de la sociedad, mayor será el crecimiento del producto nacional y del empleo. Consecuentemente, el aumento en la productividad y la eficiencia recibirá la mayor importancia en la estrategia para promover el crecimiento económico.

Es fundamental que el crecimiento económico tenga el mayor efecto posible en la generación de empleos productivos. Con vistas a generar más empleos con mejores retribuciones, se promoverá que el mercado laboral estimule al máximo la utilización eficaz de la mano de obra en los procesos productivos.

Además, el crecimiento económico debe ser sustentable. Con ese fin, las políticas de aliento al crecimiento económico se aplicarán en conjunción con estrategias, programas y acciones que tiendan a mejorar las condiciones ambientales y a promover un uso racional de los recursos naturales.

Para que el crecimiento económico coadyuve eficazmente a la consecución de todos los objetivos del desarrollo nacional, debe ser permanente, y evitar así la aparición de crisis recurrentes que frenan el progreso. Asimismo, para ser viable y sostenible debe tener bases financieras vigorosas y estables.

Un crecimiento elevado, sostenido y equitativo también requiere condiciones de creciente estabilidad de precios. En condiciones de alta inflación, tarde o temprano, el crecimiento económico se agota y desemboca en crisis financieras. Además, el crecimiento así logrado es inequitativo, pues la inflación contribuye a la reducción del ingreso real de la mayoría de la población.

5.2 Antecedentes

Entre 1950 y 1970, México logró tasas de crecimiento económico elevadas, que promediaron anualmente 6.6%, lo que significó un aumento del 3% anual del producto *per cápita* del país. De principios de los setenta en adelante, México ha registrado crisis económicas recurrentes con una periodicidad casi sexenal, y una desaceleración pronunciada del crecimiento económico. Entre 1970 y 1994, el crecimiento del producto del país tuvo una tasa media anual de 3.9%. Peor aún, entre 1981 y 1994 esta tasa fue de 1.4%. En ese lapso el producto *per cápita* se redujo en casi 7%. Además, el estancamiento económico ha ocurrido precisamente cuando, por razones demográficas y sociales, la demanda por empleos ha crecido a las tasas más elevadas de la historia.

Debido al insuficiente crecimiento económico, México se enfrenta a un problema muy grave de desempleo y de empleo de baja productividad, tanto en el campo como en las ciudades. La población no tiene acceso suficiente a ocupaciones bien remuneradas en el sector formal de la economía. Vencer la crisis y promover el crecimiento económico es asunto fundamental de la estrategia de desarrollo y el *plan* asigna a estas tareas una prioridad estratégica central.

Para ser eficaces, las acciones de promoción del crecimiento económico deben partir de la identificación de las condiciones que propiciaron la desaceleración económica y las crisis recurrentes, para corregirlas. Asimismo, hace falta establecer los medios indispensables y los recursos disponibles para impulsar el progreso.

La insatisfactoria evolución de la economía mexicana durante buena parte del último cuarto de siglo ha padecido, según el momento, uno o varios de los siguientes fenómenos adversos:

- Una estructura económica con severas distorsiones y rigideces, proclive a la ineficiencia e inhibitoria de la inversión productiva y del empleo de la mano de obra.
- Ineficiencia del ahorro interno con marcados periodos de contracción del mismo, por disminuciones ya sea del ahorro del sector público, o del sector privado.
- Lapsos de amplia disponibilidad de ahorro externo que se utilizó para financiar déficits crecientes en la cuenta corriente de la balanza de pagos vinculados con procesos de sobrevaluación del tipo de cambio, de caída del ahorro interno, y de expansión acelerada de la demanda agregada.

En las crisis financieras y de balanza de pagos de 1976 y 1982, tuvo una importancia especial el severo deterioro de las finanzas públicas y la consecuente contracción del ahorro público. Influyó también que se mantuviera una estructura económica obsoleta en relación a los desarrollos de la economía internacional. En ambas crisis, el desequilibrio fiscal fue transitoriamente compensado por una amplia disponibilidad de financiamiento externo. Sobrevaluación cambiaria, contracción del ahorro público, cuenta corriente ampliamente deficitaria, y fuertes entradas de financiamiento externo fueron fenómenos que precedieron al estallido de las crisis de aquellos años.

Durante el lapso 1983-1988 el ahorro interno aumentó y prácticamente no hubo ahorro externo. Fueron años de estancamiento económico, pues la inversión total disminuyó por la falta de ahorro externo, y porque el ahorro interno se utilizó en parte para pagar el servicio de la deuda externa contraída en años anteriores.

La crisis fue aún más profunda debido a que a principios de los años ochenta las rigideces estructurales de la economía se acentuaron como una pretendida respuesta a la propia crisis. El control de cambios y de precios, las severas restricciones al comercio internacional y el aumento de subsidios al sector paraestatal y al sector privado fueron algunas de las medidas que hicieron aún más difícil la recuperación de la economía. Esta situación comenzó a modificarse gradualmente a mediados de la década, cuando se inició un proceso de apertura comercial y de corrección estructural de las finanzas públicas.

A partir de 1988, el proceso de ajuste estructural se aceleró. La apertura comercial prácticamente se generalizó, se abrieron nuevos campos para la inversión privada mediante la privatización de empresas públicas y se aligeró la regulación de varios sectores económicos. También se fortalecieron significativamente las finanzas públicas, lo que mejoró el ahorro público.

Infortunadamente, el indispensable proceso de cambio estructural no se materializó en un crecimiento económico significativo, a pesar de que entre 1989 y 1994 el país tuvo el mayor ahorro externo de su historia. En ese lapso la tasa promedio anual de crecimiento del PIB fue de 3%. Si se toma en cuenta la transformación estructural y el cuantioso ahorro externo disponible, puede verse que el crecimiento económico de esos años resultó particularmente reducido. Es muy ilustrativo el caso de 1993, cuando ingresó ahorro externo equivalente a casi 7% del PIB y se alcanzó un crecimiento del producto de sólo 0.6%.

El desaliento de la población que se dio al estallar la crisis financiera a que hoy se enfrenta México proviene, en parte, de que no se satisficieron las expectativas de crecimiento económico lo que, en su momento, dio lugar al proceso de cambio estructural acompañado de fuertes flujos de capital hacia nuestro país. Nuevamente, la crisis fue precedida de un periodo en que confluyeron la disponibilidad de recursos externos, el aumento sin precedente en el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y la sobrevaluación del tipo de cambio real del peso respecto a las monedas de nuestros principales socios comerciales.

El problema de fondo no fue que nuestra economía tuviese importantes transformaciones y contase con ahorro externo en montos muy significativos. El problema fue que ese ahorro externo no se tradujo en una mayor inversión y crecimiento del PIB. Para que una economía se mantenga viable y solvente debe generar, a través del crecimiento, los recursos necesarios para retribuir el ahorro interno y externo. Más allá de los fenómenos financieros de corto plazo y de la violencia que detonaron y magnificaron la crisis, debe reconocerse que ésta no se habría presentado con la fuerza que ahora conocemos, de haber contado nuestra economía con el vigor que por largo tiempo se esperó y no llegó.

La insuficiencia en el crecimiento de la economía durante los últimos años, a pesar del cambio estructural y de la amplia disponibilidad de ahorro externo, se explica en gran medida por la evolución que tuvo durante el mismo lapso el ahorro interno. No hay duda de que, si durante esos años el ahorro interno se hubiese mantenido al menos estable, se habría tenido un crecimiento más dinámico de la inversión y del PIB. Sin embargo, entre principios de 1988 y 1994 el ahorro interno disminuyó sistemáticamente como proporción del PIB, del 22 a menos del 16%. Dado que el ahorro público se fortaleció durante el mismo lapso, la caída del ahorro interno reflejó lo ocurrido en el ahorro privado, que en ese tiempo se contrajo en más de 7% del PIB.

Por supuesto, el comportamiento del ahorro privado depende en mucho de las políticas económicas. Entre los factores que ayudan a explicar la caída del ahorro privado destaca la apreciación no sostenible del tipo de cam-

bio real. La apreciación real de la paridad siempre promueve el aumento del consumo en detrimento del ahorro. También hay que recordar que en México una fuente importante del ahorro y la inversión privada ha sido la reinversión de utilidades de las empresas. Es probable que la reducción del margen de utilidades que necesariamente causó el proceso de apertura y de mayor competencia económica interna y externa haya sido mucho mayor al apreciarse el tipo de cambio real. En otras palabras, el efecto en la moderación de utilidades que deliberadamente buscó la apertura a la competencia internacional se exacerbó con la apreciación real de la paridad y afectó el ahorro de las empresas. La caída del ahorro también fue influida por la baja en los impuestos al consumo que dispuso la reforma tributaria de fines de 1990. Un factor adicional que contribuyó a elevar el consumo y disminuir el ahorro fue la disponibilidad de crédito, que permitió elevar en el corto plazo la capacidad de compra de las familias y de las empresas.

La debilidad del crecimiento también se explica por el efecto de la paridad real sobre la inversión. La apreciación real de la paridad hizo más atractiva la inversión en los sectores de bienes y servicios no comerciables internacionalmente que en los sectores de bienes comerciables que, como las manufacturas y la agricultura comercial, usualmente tienen un mayor efecto multiplicador en la actividad económica. Cabe señalar que durante los últimos años, el cambio estructural por el que atravesó nuestra economía incidió sobre su tasa de crecimiento, como consecuencia de que el acervo de capital con que contaba nuestro país, apropiado para una economía esencialmente cerrada al comercio internacional, tuvo que ser reemplazado conforme se dio el proceso de apertura comercial. Así, al dedicarse a reemplazar capital obsoleto, parte del esfuerzo de inversión realizado en los últimos años no se reflejó en una expansión de la planta productiva, sino que mantuvo el nivel de la capacidad productiva en el contexto de una economía abierta.

Es necesario señalar que la transformación de la economía, resultado de los procesos de desregulación y apertura comercial, contribuyó a elevar la eficiencia del aparato productivo y, en esa medida, fue natural observar un proceso de apreciación real de la paridad. Sin embargo, cuando la paridad real se aprecia por encima del nivel que puede sustentar la mayor productividad del país, se genera un fenómeno de sobrevaluación cambiaria que, a su vez, resulta en desequilibrios que inhiben tanto el crecimiento económico, como el aumento de las retribuciones a los trabajadores.

A partir de una visión retrospectiva más amplia, puede concluirse que la paciencia del ahorro interno ha sido el elemento común y fundamental en las crisis financieras que recurrentemente ha vivido nuestro país y la causa principal del estancamiento económico que nos ha aquejado durante buena parte de las últimas dos décadas.

Ahora debemos hacer frente a varios retos. El primero consiste en superar exitosamente la crisis financiera actual, lo que supone aplicar con disciplina y perseverancia las acciones en marcha hasta que se recupere el funcionamiento normal de los mercados cambiario y financiero, se reduzcan significativamente las presiones inflacionarias, se reafirme la corrección de la cuenta corriente de la balanza de pagos, y se empiece a dar un proceso gradual de recuperación en la actividad económica y el empleo. El segundo es consolidar e intensificar los cambios estructurales emprendidos durante la última década y que son indispensables para contar con una economía productiva, eficiente y en expansión. El tercero significa emprender las reformas que nos permitan contar con una base amplia y estable de ahorro interno. Esto es indispensable para evitar la repetición de las crisis intermitentes que nos han aquejado durante mucho tiempo.

Alcanzar un crecimiento económico vigoroso y sostenido es hoy un imperativo no sólo económico, sino social y político. Es condición esencial para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos. Las perspectivas del país no deben ser las del estancamiento. El futuro de México debe ser de crecimiento para responder a las necesidades de empleo bien remunerado de la población. Cualquier esfuerzo que deba hacerse para alcanzar ese crecimiento valdrá la pena.

5.3 Estrategia general para el crecimiento

Para generar los empleos bien remunerados que la población requiere, la economía del país debe crecer a tasas elevadas e inducir una forma de crecimiento que favorezca la absorción de mano de obra.

El *plan* propone una estrategia de crecimiento que evite la recurrencia de crisis que han ocasionado retrocesos en términos de estabilidad, empleo y bienestar social. Aprovechando la experiencia pasada, evitaremos prácticas y estrategias que en el corto plazo han propiciado un crecimiento de la economía y avances en diversas áreas, pero que a la postre han mostrado su incapacidad para generar un crecimiento sostenible cuyos frutos sean compartidos por toda la población.

La expansión de la capacidad productiva puede alcanzarse sólo por dos vías: incrementando, mediante la inversión, los factores de la producción, y elevando la productividad de esos factores. En estos dos puntos se centrará la nueva estrategia de crecimiento económico. En relación con la mayor productividad, conviene destacar que el régimen tributario y el marco regulatorio habrán de desempeñar un papel fundamental. Ello permitirá, al utilizarlos adecuadamente, que con los mismos recursos con que cuenta la economía podamos incrementar el producto nacional.

La estrategia económica, que reconoce la necesidad de elevar el ahorro interno, pondrá especial cuidado en asegurar el abatimiento sano y permanente de la inflación. La estabilidad macroeconómica permite un horizonte más amplio para la planeación y para la evaluación de proyectos productivos, al tiempo que constituye un incentivo para la generación de ahorro a mayores plazos. Sólo cuando la inflación es baja, el ahorro se traduce en mayor inversión y ésta, a través del crecimiento de la actividad económica y el empleo, en beneficios tangibles para la población. En cambio, la inflación, además de inhibir el ahorro y la inversión, al erosionar el poder adquisitivo de los salarios y de los activos financieros, lesiona en forma desproporcionada a los trabajadores y a la población de menores ingresos. Por eso, cuando la inflación es persistente y elevada, el crecimiento se vuelve inequitativo y la distribución del ingreso se deteriora. Por lo anterior, resulta ineludible esforzarse, de manera sana y permanente, para alcanzar la estabilidad de precios.

El impulso a la inversión comprenderá lo mismo la inversión en capital físico que la elevación de la calidad de la fuerza de trabajo. Esto último involucra tanto la educación y capacitación de los trabajadores como la procuración de condiciones de salud, nutrición y vivienda digna. En la medida en que se consiga elevar el nivel de vida de la fuerza de trabajo, su aportación al desarrollo nacional será mayor. Asimismo, la mayor productividad deberá redundar en niveles salariales más elevados.

Por lo que se refiere a la inversión en capital físico, en los próximos años se emprenderán acciones con el propósito no sólo de aumentar su volumen, sino de provocar la modernización tecnológica que nos haga más competitivos y nos permita aprovechar mejor los flujos internacionales de comercio e inversión.

El proceso de inversión puede darse sólo si existen los recursos para financiarlo. Por ello, el propósito de aumentar la inversión supone, al mismo tiempo, un esfuerzo para promover fuentes suficientes y estables de ahorro, tanto interno como externo. Con esto se entiende el papel central que tiene el ahorro para fomentar el crecimiento y el empleo. La inversión constituye el eslabón que vincula al ahorro con el crecimiento y el empleo.

La estrategia encaminada a fomentar el ahorro interno con el objeto de evitar la dependencia del ahorro externo para financiar los requerimientos de inversión que exige el crecimiento equivale a proponer que el saldo en la cuenta corriente de la balanza de pagos sea sostenible en el largo plazo. La disponibilidad de ahorro externo, empero, permite a nuestra economía invertir a un ritmo superior que si la inversión fuese financiada únicamente con ahorro interno. Por tanto, el ahorro externo abre oportunidades muy significativas para promover una tasa de crecimiento de la economía más elevada y un mayor volumen de empleo. El uso prudente del ahorro exter-

no requiere que éste se destine principalmente a la ampliación de la planta productiva y de la oferta de productos condenables. De este modo, con la maduración de los proyectos de inversión crecerá la capacidad de pago de nuestra economía.

La inversión desempeña un papel fundamental en la promoción del crecimiento económico como una forma de ampliar el nivel de empleo. Sin embargo, el *plan* propone no sólo proveer más empleo, sino que ese empleo sea mejor remunerado; por ello la elevación de la productividad adquiere una importancia igualmente prioritaria. De no procurar el aumento en la productividad, el crecimiento de la economía estaría apoyado exclusivamente en la expansión del ahorro e implicaría tanto una gradual pérdida de competitividad frente a la producción externa, como la imposibilidad de mejorar permanentemente las remuneraciones reales. En las últimas décadas, nuestro crecimiento económico se ha apoyado fundamentalmente en una expansión del capital, mientras que la productividad conjunta de los factores de la producción ha contribuido en una proporción relativamente modesta. Es imperativo fomentar el aumento de la eficiencia en todos los ámbitos, promover la adquisición, difusión y generación de tecnología y, al mismo tiempo, orientar la inversión hacia aquellos sectores donde el efecto sobre la producción es más que proporcional al incremento en los factores. En muchos países, este último punto ha sido el factor determinante para contar con tasas de crecimiento más elevadas.

En relación con este tema el *plan* propone un conjunto de acciones encaminadas a eliminar distorsiones que limitan la eficiencia en diversos sectores clave de la economía. Entre estas acciones destaca la reducción de la brecha entre el costo del empleo y la remuneración real al trabajador, el abatimiento de los costos de transacción en el mercado laboral, la promoción de la eficiencia en los mercados que producen insumos complementarios al trabajo, y la desregulación en beneficio sobre todo de las pequeñas empresas para aprovechar su amplia capacidad de absorber mano de obra.

Sólo una estrategia con estas características permitirá que el crecimiento económico se traduzca en la generación de empleos bien remunerados en forma sana y sostenible. La conformación de una estructura de incentivos apropiados facilitará, además, el acceso de la fuerza de trabajo al mercado formal del empleo, con los beneficios para los trabajadores que marca la ley.

El *plan* supone que el desarrollo económico de México exige una activa participación en el ámbito internacional. Dicha participación implica una intensa relación con el resto del mundo a través del comercio, la inversión y la transferencia de tecnología. En el intercambio de bienes y servicios habremos de contar con un mecanismo que permita alentar la creación de más y mejor empleo, promover una distribución más equitativa del in-

greso, y elevar la competitividad de nuestra economía. Por lo anterior, afianzaremos la apertura comercial de México y buscaremos suscribir nuevos acuerdos comerciales con otros países, de modo que aseguremos el acceso de nuestros productos a mercados más dinámicos. Este proceso dará a nuestros productores acceso a insumos en condiciones similares a las que tienen sus competidores externos y pondrá al alcance de nuestros consumidores una gama amplia de productos con precios accesibles. En todo momento aseguraremos que la competencia, tanto entre productores nacionales como con productores extranjeros, se dé sobre una base justa.

La estrategia económica de ampliar la capacidad productiva a través de la promoción del ahorro, la inversión y la eficiencia, permitirá mantener un equilibrio adecuado entre la demanda de bienes y servicios y lo que producimos los mexicanos. Gracias a esto, no será necesario recurrir en forma permanente a montos elevados de financiamiento externo, que en el largo plazo no son sostenibles. En el corto plazo, la recuperación de la actividad económica estará apoyada, principalmente, en el dinamismo del sector de bienes y servicios comerciables internacionalmente. Los avances en materia de eficiencia que han venido realizándose en el aparato productivo y que, en particular, han fortalecido al sector de bienes y servicios comerciables, permitirán a las empresas orientadas al mercado externo aprovechar ampliamente las condiciones actuales para emprender un vigoroso esfuerzo de exportación. Así, este sector habrá de constituirse en el principal motor de crecimiento para superar la crisis que atraviesa actualmente nuestra economía.

Una vez superada la crisis, el crecimiento de las exportaciones y de la inversión continuarán siendo los pilares que sustenten una expansión sana y eficiente de la demanda interna. El consumo, por su parte, habrá de incrementarse conforme se afiance el crecimiento del ingreso y del empleo, de modo que el mayor consumo sea congruente con volúmenes mayores de ahorro interno. De esta forma, podrá registrarse una expansión de la demanda agregada que en todo momento sea proporcional con la ampliación de la capacidad productiva de la economía. La orientación de la estrategia económica hacia la ampliación de la capacidad productiva promoviendo el ahorro, la inversión y la eficiencia, permitirá mantener el equilibrio fundamental entre la oferta y la demanda agregada. Equilibrio necesario para alcanzar el crecimiento sostenido con estabilidad de precios.

La estrategia de crecimiento económico y de desarrollo social debe comprender una política ambiental explícita que nos lleve a asumir plenamente las responsabilidades y los costos de un aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

El *plan* hace del desarrollo sustentable un compromiso ineludible que condiciona, orienta y norma todas las acciones en materia de crecimiento

económico. Es un compromiso ético, ya que está de por medio la supervivencia de las generaciones futuras, y también económico, pues sin recursos naturales y sin un medio ambiente sano, el crecimiento económico no sería viable.

Por último, la estrategia de crecimiento estaría incompleta si no se propusiese desplegar programas integrales y coherentes para el impulso de ciertos sectores que por sus características y por sus consecuencias sobre el empleo y el combate a la pobreza merecen atención especial, más allá de las políticas generales.

5.4 Líneas de estrategia

El Plan Nacional de Desarrollo plantea las siguientes cinco grandes líneas de estrategia para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable:

- Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo.
- Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica.
- Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento.
- Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico.
- Aplicar políticas sectoriales pertinentes.

5.5 El ahorro interno, base primordial del crecimiento

Ante la caída del ahorro privado interno en los últimos años, el desafío principal de la política económica es promover su recuperación y fortalecimiento para convertirlo en la fuente primordial del financiamiento del desarrollo. México deberá continuar recurriendo a los recursos del exterior para fortalecer la inversión. Para que el ahorro externo desempeñe su función complementaria, es necesario orientarlo a financiar una mayor inversión global en el país, no a desplazar la inversión financiada con internos.

Fortalecer el ahorro interno significa fortalecer la suma del ahorro público y del ahorro privado. El Gobierno debe tomar en cuenta el impacto de sus acciones no sólo sobre su propio ahorro, sino sobre el ahorro total del país. La captación de ingresos públicos debe estimular, no destruir, los incentivos al ahorro privado. Por ello es urgente una reforma tributaria orien-

tada a fortalecer el ahorro privado, sin descuidar la consolidación del ahorro público. Se trata de adoptar un sistema tributario que fomente el ahorro familiar y la reinversión de utilidades en las empresas. Un sistema tributario sencillo, en el cual el cumplimiento de las obligaciones no estorbe el desempeño eficiente de la actividad productiva, todo ello en un marco conducente a una mayor equidad.

Los recursos que administra el Gobierno son de la sociedad. La sociedad debe estar convencida de que sus impuestos y los recursos provenientes de los precios y tarifas públicos son utilizados correctamente y con honradez. El gasto público debe ser ejercido de conformidad con prioridades claras y transparentes, avaladas por la sociedad misma y por sus representantes populares. Asimismo, deben establecerse las reglas y sanciones necesarias para evitar desviaciones y malversaciones de fondos.

Líneas de acción. De conformidad con los señalamientos anteriores, el fortalecimiento del ahorro interno descansará en:

- Una reforma fiscal que promueva el ahorro y la inversión.
- La promoción del ahorro privado a través de instrumentos financieros que ofrezcan seguridad y rendimientos competitivos a los ahorradores.
- El fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social como medio eficaz para estimular el ahorro interno.
- La consolidación del ahorro público mediante el mantenimiento de finanzas públicas sanas, y de un ejercicio del gasto corriente y de inversión pública que siga criterios de eficiencia social.
- El uso prudente del ahorro externo sobre bases de complementariedad con el ahorro interno.

5.5.1 Una reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada

Para el financiamiento adecuado y solvente de sus actividades, el Gobierno debe recurrir a los impuestos. Para la sociedad, es preferible que se acuda a fuentes eficientes y explícitas de financiamiento que al más injusto e ineficiente de todos los impuestos: el impuesto inflacionario. Pero no basta con que el Gobierno financie de manera responsable y transparente su actividad, mediante un sistema fiscal financieramente solvente. El sistema tributario debe también evitar que los impuestos se conviertan en obstáculo para la actividad económica y para la generación de empleos productivos y bien remunerados. Por ello debe orientarse a estimular la actividad productiva, la inversión y el ahorro. Al diseñar los impuestos debe tomarse en cuenta su efecto sobre el ahorro público y también sobre el ahorro privado.

Asimismo, es preciso que el sistema tributario facilite el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes. Cuando la naturaleza de las contribuciones y el exceso de trámites y gestiones hacen del sistema tributario un obstáculo insalvable para los negocios y la generación de empleos, se anulan las condiciones para la ampliación de la actividad productiva y se desestimula la iniciativa de los particulares para contribuir a su propio progreso y al del *plan*. Al mismo tiempo, se desincentiva el propio cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

La sociedad, a través de expertos fiscales que representen los intereses de los distintos sectores, debe participar en el diseño de un sistema tributario equitativo y eficiente. Por ello se ha constituido el Consejo Asesor Fiscal, conformado por expertos y representantes de los diversos sectores sociales, para que el Gobierno proponga al Legislativo una reforma fiscal que promueva el ahorro interno sobre bases de equidad y eficiencia.

Las consultas efectuadas hasta ahora sugieren que la reforma tributaria, para promover el ahorro y la inversión y para generar un sistema tributario más eficiente y equitativo, debe atender a los siguientes criterios:

- El sistema tributario debe premiar el esfuerzo productivo. Por ello, es esencial lograr un equilibrio adecuado entre los impuestos que gravan al consumo directamente y los que gravan la renta, ya que estos últimos inciden sobre las decisiones de ahorro e inversión.
- El impuesto sobre la renta de las empresas debe promover, de mejor manera, la reinversión de utilidades. Se buscará ampliar las deducciones de aquellas erogaciones que signifiquen mayor inversión productiva.
- En cuanto a las personas, se buscará que éstas dediquen una proporción más grande de su ingreso disponible al ahorro, en particular el de largo plazo.
- Para mejorar la equidad tributaria se promoverá una mayor progresividad de la tarifa del impuesto sobre la renta de personas físicas, buscando reducir la carga de los contribuyentes de menores ingresos relativos. Para lograrlo, se requiere contar con una base gravable amplia y la eliminación de las exenciones injustificadas que distorsionan la asignación de recursos, propician tratos inequitativos entre contribuyentes similares y merman la recaudación.
- Un aspecto fundamental de equidad tributaria lo constituye la generalidad en la aplicación de las disposiciones fiscales. El criterio de generalidad debe normar los criterios y acciones de la administración tributaria.
- Es indispensable otorgar seguridad jurídica plena a los contribuyentes, eliminar ambigüedades y asegurar sus medios de defensa. Se dará trans-

parencia a las diversas resoluciones de carácter general y particular, y se buscará incorporarlas paulatinamente en las disposiciones legales y reglamentarias.

- Las disposiciones fiscales deben simplificarse para reducir los costos administrativos de los contribuyentes e impulsar la actividad productiva y el empleo. Una medida que requiere de revisión urgente en este sentido es el cálculo del impuesto sobre la renta de asalariados que hoy día requiere de múltiples y complejas operaciones.
- La evasión y elusión fiscales representan una injusticia inaceptable para con los contribuyentes cumplidos que debe ser combatida y sancionada. Por su parte, las acciones de auditoría fiscal deben ser justas e imparciales. La fiscalización debe realizarse mediante un proceso transparente y general. Para lograrlo, la programación y el seguimiento de los actos de auditoría deberá ser una tarea estrictamente institucional y sistemática.

5.5.2 Sistema financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva

El sistema financiero desempeña un papel fundamental para la generación del crecimiento económico. Capta una parte muy importante del ahorro de la sociedad y lo canaliza hacia inversiones productivas. En el sector financiero existen significativas oportunidades para ofrecer una gama más amplia de instrumentos y servicios que fomenten el ahorro de la población y propicien una canalización de recursos hacia los sectores productivos más eficiente y oportuna.

Se promoverá que el sector financiero genere oportunidades atractivas para inducir un mayor ahorro tanto de las familias como de las empresas. Asimismo, el sector financiero deberá abocarse a generar nuevas fuentes de ahorro, sobre todo en sectores que no han sido incorporados adecuadamente al sistema financiero formal. La captación del ahorro popular es un proyecto al que se le dedicarán esfuerzos y atención especiales.

La labor del sector financiero no se agota con el fomento al ahorro y su intermediación eficiente. La diversificación de los riesgos y su correcta asignación constituye una oportunidad para desarrollar nuevos instrumentos y contribuir con opciones reales al fomento del ahorro y a un mejor desarrollo del sector productivo.

Es necesario avanzar en forma paralela en el fortalecimiento de la supervisión y la vigilancia de los intermediarios financieros. La elaboración del marco legal que fusionó la comisión nacional de valores y la comisión nacional bancaria constituye una acción fundamental en este sentido.

Para que la estabilidad macroeconómica rinda los frutos esperados, se requiere un sector financiero dinámico, que reconozca la importancia de actuar de manera resuelta para afirmarla. Conforme se logre la estabilización económica y se cuente con instrumentos de cobertura de riesgo, será posible observar un alargamiento en los plazos promedio de vencimiento de los activos; cuanto mayor esfuerzo dediquen los intermediarios a este objetivo, más pronto entraremos a una etapa de estabilidad. Es decir, son procesos que se retroalimentan y, por ello, no es posible adoptar una actitud pasiva. Las autoridades, en el ámbito de su competencia, participarán en esta labor y brindarán todo su apoyo a quienes compartan este esfuerzo.

El programa nacional de financiamiento del desarrollo que publicará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público especificará las acciones para la consecución de los objetivos señalados. Entre otros aspectos se incluirán:

- Modernizar y fortalecer la regulación del sector financiero y a los organismos supervisores.
- Propiciar una mayor captación de ahorro mediante la oferta de una mayor diversidad de instrumentos en condiciones atractivas de plazo y rendimiento.
- Promover una asignación más eficiente de los recursos hacia las actividades productivas mediante el fomento de una mayor competencia y mediante la reducción de los costos de transacción y de operación.
- Promover un mayor acceso de la población de menores recursos a instrumentos de ahorro que les garanticen rendimientos atractivos.
- Alentar la capitalización de las instituciones financieras con capitales internos y externos, en los términos permitidos por la ley.
- Fortalecer el marco jurídico para la solución justa y expedita de controversias y conflictos.

5.5.3 Ahorro y seguridad social

Dos de los motivos más importantes que tienen las personas para ahorrar son la adquisición de vivienda y el contar con ingresos dignos en el momento de retirarse de la vida económicamente activa. De tiempo atrás, el sistema de seguridad social prevé aportaciones de los trabajadores para esos propósitos a través del de invalidez, vejez, cesantía y muerte (SIVCM) del IMSS y de la cuota al Infonavit. Recientemente se introdujo la aportación al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

El problema con estos rubros, particularmente los dos primeros, es que las personas difícilmente pueden concebirlos como auténticos activos fi-

nancieros que se identifiquen con un propósito de ahorro. Las aportaciones al SIVCM se incorporan a un fondo colectivo. Las personas que llegan a la edad de retiro sin alcanzar a cotizar, o que no acumulan una cierta antigüedad en el sistema, pierden todo derecho sobre sus contribuciones. Al ser colectivo el sistema y dadas las reglas vigentes, los trabajadores que cotizan más o durante más tiempo perciben una pensión proporcionalmente menor en relación a sus cotizaciones. Existe pues una desvinculación casi total entre las cuotas pagadas y los beneficios individuales, circunstancia que fomenta la evasión y discrimina amplios grupos de trabajadores, todo ello en contra del ahorro de las familias. Aunque en vías de corrección, efectos similares se han dado en el caso del Infonavit.

El ahorro personal y familiar recibiría un gran estímulo si todas las contribuciones para el retiro y la vivienda fuesen individualizadas y acumuladas en cuentas personales que pagasen rendimientos reales atractivos. El *plan* propone que las contribuciones tomen esta característica, apoyándose para ello en un análisis amplio y concienzudo y bajo el principio de que todo cambio debe ser en beneficio del trabajador.

5.5.4 Ahorro público para el crecimiento

La política de fortalecimiento del ahorro público se apoyará tanto en la racionalización del gasto corriente como en la consolidación de fuentes de ingresos estables, no inflacionarias. La ampliación del ahorro público deberá contribuir también a alentar la generación del ahorro privado. Los instrumentos naturales para promover el ahorro público son la política tributaria y la política de gasto. El mayor ahorro público permitirá un sano financiamiento de la inversión pública. La elevación del ahorro público no deberá verse como una responsabilidad únicamente del Gobierno federal. Este esfuerzo deberá ser compartido por las entidades paraestatales y, en el ámbito de sus atribuciones, por las autoridades estatales y municipales.

El ahorro generado por el sector público habrá de destinarse prioritariamente al financiamiento de la inversión en infraestructura, de modo que se apoye la expansión de la capacidad instalada de la economía y, con ello, la generación de empleo bien remunerado. Lejos de desplazar a la inversión privada, la inversión pública debe servir de aliciente y soporte de la misma. Por ese motivo, se privilegiará la inversión en infraestructura física, en la dotación eficiente y oportuna de los insumos de uso generalizado que provee el sector público, en la capacitación de la mano de obra y, en general, en la preparación de los recursos humanos que demanda el desarrollo del país.

5.5.5 Inversión y ahorro externo

En su etapa actual de desarrollo, México requiere del uso complementario del ahorro externo, el cual debe dirigirse a la inversión productiva más que a la obtención de altos rendimientos de corto plazo, para evitar que el retiro repentino de los capitales del exterior ponga en peligro la estabilidad financiera y el crecimiento económico sostenido.

Es importante destacar que nuestro país cuenta con una dotación de capital que, en relación a su dotación de mano de obra, es inferior a la de los países más avanzados. En consecuencia, la rentabilidad del capital tiende a ser superior que en los demás países. Por ello es natural que el capital fluya del resto del mundo hacia nuestro país. Esta condición es congruente con la etapa de desarrollo en que nos encontramos y, por lo mismo, es probable que una vez superada la crisis actual, en los próximos años continuemos observando un saldo superavitario en la cuenta de capitales de la balanza de pagos. La contrapartida a este superávit, por definición, debe ser un déficit en la cuenta corriente o un proceso de acumulación de reservas internacionales en el Banco de México.

El reto estriba en lograr que los flujos de capital hacia México se conviertan en un instrumento de apoyo a nuestro desarrollo y evitemos los riesgos derivados de una dependencia excesiva del ahorro externo de corto plazo. Para este propósito, se buscará que:

- Existan condiciones de estabilidad y certidumbre en la evolución económica y financiera del país, mediante las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y financiera.
- El tipo de cambio real sea estable, congruente con una expansión dinámica de las exportaciones y un saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos financiable en el corto plazo.
- Los rendimientos reales de la inversión en México sean estables y atractivos, tanto para los inversionistas nacionales como para los del exterior.
- La inversión nacional reciba el mismo trato que la inversión extranjera para evitar, por un lado, que la inversión externa reciba subsidios a costa de la economía nacional y, por el otro, que la inversión en México deje de ser atractiva para los inversionistas extranjeros.
- Los recursos del exterior se orienten sobre todo a la inversión productiva directa, eliminando los obstáculos regulatorios que, sin justificación legal, existen todavía para la participación foránea en la actividad productiva.
- Se promuevan las condiciones que alienten plazos más largos de la captación financiera, en especial la realizada a través de instrumentos

emitidos por el Gobierno, para desestimular las fugas súbitas de capitales.

- Se brinde seguridad jurídica y certidumbre a la inversión productiva directa, nacional y extranjera.

5.6 Disciplina fiscal, estabilidad y certidumbre económica y financiera

La experiencia de México y de otros países muestra que el crecimiento económico sostenido sólo es posible cuando se procuran, alcanzan y preservan los equilibrios macroeconómicos fundamentales. Además, es esencial que las políticas que procuran esos equilibrios sean transparentes y estables para que tengan credibilidad y ofrezcan certidumbre a la población.

Para que la situación macroeconómica permita una expansión sostenida de la actividad económica y del empleo, se requiere contar con finanzas públicas sanas, con una política cambiaria que coadyuve a la competitividad de la economía y al equilibrio de la balanza de pagos, y con una política monetaria conducente a la estabilidad de precios.

5.6.1 Finanzas públicas

Es esencial que en los próximos años se mantenga una estricta disciplina fiscal que permita que las finanzas públicas no sean un factor de desequilibrio, y que contribuyan a impulsar el crecimiento económico en condiciones de creciente estabilidad de precios. Ello requerirá finanzas públicas esencialmente equilibradas durante la vigencia del *plan*. Significa que el nivel del gasto público deberá guardar correspondencia con el total de ingresos tributarios y no tributarios que recibe el sector público.

Toda vez que los ingresos son limitados y pueden aumentar sólo gradualmente, y que existen objetivos del desarrollo nacional que requerirán un mayor gasto público —el gasto social y el de infraestructura, por ejemplo— será preciso aplicar una política permanente de austeridad y racionalización de los componentes no prioritarios del gasto público. Por convicción y por absoluta necesidad nacional, el presente gobierno deberá ser especialmente austero y eficiente en la aplicación de los recursos públicos.

El gasto público tendrá una orientación prioritaria hacia el desarrollo social y la inversión en sectores estratégicos. El objetivo será no sólo destinar una mayor cantidad de recursos, sino también lograr un uso más eficiente de los mismos. El gasto en desarrollo social se concentrará en los sectores de salud, educación, vivienda y combate a la pobreza.

Para que el sector público cumpla mejor con sus funciones, se llevará a cabo una profunda reforma administrativa. Este sector realiza diversas actividades como son planeación, regulación, supervisión y sanción, así como la provisión directa de bienes y servicios al público. Cada una de estas funciones tiene una naturaleza diferente y su organización y operación requieren de esquemas administrativos diversos. La reforma buscará que, con estructuras ágiles y austeras, el Gobierno cumpla eficazmente con sus distintas responsabilidades.

Se promoverá una mayor profesionalización de los empleados públicos, así como un sistema ágil y oportuno de seguimiento y control de los egresos que permita a las autoridades y al público en general conocer continuamente la evolución de las finanzas públicas. Con este propósito, se revisarán los criterios y normas para el registro y control de las finanzas públicas.

Se mejorarán los sistemas de supervisión y control de los encargados de cumplir con los lineamientos y las restricciones presupuestales. Ello mediante una mayor libertad de gestión de los administradores, a cambio de una evaluación más rigurosa de los resultados.

Este último punto es particularmente relevante en el caso de los organismos y las empresas paraestatales. A estas instancias se les determinan metas cuantitativas y financieras de cuyo cumplimiento se responsabilice a sus cuerpos directivos. En caso de que la función de estas entidades no permita su autonomía financiera, se determinarán con mayor precisión los mecanismos a través de los cuales se llevarán a cabo transferencias de recursos presupuestales. Se pondrá especial cuidado para que dichas transferencias no disminuyan los estímulos para que dichas entidades operen con eficiencia. Asimismo, cuando la operación de las entidades conlleve un elemento de subsidio a los consumidores finales de los bienes o servicios que produzcan, se procurará que el subsidio incida directamente en los consumidores a los cuales se pretende beneficiar. Estos subsidios deberán ser otorgados en forma transparente para que la sociedad conozca cómo y a quién se está apoyando.

Se racionalizará el uso de recursos por parte de los intermediarios financieros del sector público, promoviendo el cumplimiento de sus objetivos de financiamiento a diversos sectores de la economía nacional.

Se revisarán también los criterios y las normas para el registro y el control de las finanzas públicas. A lo largo del tiempo, la contabilidad gubernamental se ha vuelto cada vez más compleja y difícil de interpretar. Se mejorarán y clarificarán las definiciones contables y la presentación de compromisos y de resultados de las finanzas públicas, de suerte que sean fácilmente supervisadas por los órganos correspondientes y entendidas por la población interesada.

El reto de mantener finanzas públicas sanas con atención adecuada al gasto social y a la infraestructura, supondrá un gran esfuerzo, ya que es muy probable que los presupuestos de los próximos años tengan que dar cabida a gastos originados en decisiones e insuficiencias de años anteriores.

El ejemplo más importante de las contingencias presupuestales que podrán materializarse en los próximos años, está dado por el desequilibrio financiero en el sistema de seguridad social. Asimismo, la reestructuración de la cartera crediticia de la banca obligará a crear reservas presupuestales preventivas. Por otro lado, varias obras de infraestructura concesionadas no han tenido los resultados esperados, lo que podrá resultar en algunos apoyos por parte del Gobierno federal. Con oportunidad y transparencia se cuantificarán éstas y otras posibles contingencias presupuestales, se formularán las propuestas para hacerles frente sin deteriorar el equilibrio presupuestal y se presupuestarán con anticipación los requerimientos financieros a que haya lugar.

En materia de ingresos públicos, el sistema fiscal deberá generar una base de ingresos, suficiente y permanente, compatible con el sostenimiento de finanzas públicas sanas. La reforma fiscal para el ahorro y la inversión antes mencionada, que se complementará con el mejoramiento de la administración tributaria para propiciar un mayor cumplimiento de las obligaciones fiscales y un aumento en el universo de los contribuyentes, no sólo buscará promover el ahorro privado y alentar la inversión, sino que, también, deberá asegurar un financiamiento equilibrado de las actividades públicas.

El sistema de coordinación fiscal deberá transformarse en un sistema de coordinación hacendaria donde se realice una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto, entre los distintos órdenes de gobierno, en el marco del nuevo federalismo que propone este Plan Nacional de Desarrollo. Existen diversas responsabilidades públicas que implican gastos cuyos efectos tienen consecuencias en todo el país o en múltiples regiones. En estos casos, el Gobierno federal debe tener una participación preponderante. Por otro lado, aquellas funciones que afectan zonas delimitadas a los ámbitos estatal o municipal normalmente serán mejor ejercidas por las autoridades locales. La cercanía entre la población beneficiada y la autoridad responsable permite un mejor diseño y control de los programas de gasto. Por ello, la necesaria reasignación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno irá acompañada de los cambios correspondientes en la distribución de los recursos públicos y de las facultades de recaudación.

A partir de estos principios, el nuevo sistema de coordinación hacendaria debe fortalecer las finanzas de los tres niveles de gobierno; ello será un

factor determinante en la construcción del nuevo federalismo que propone el Plan Nacional de Desarrollo. En la medida en que los gobiernos locales cuenten con más recursos y tengan más responsabilidades, la ciudadanía podrá participar más directamente en las decisiones de ingreso y gasto que afectan directamente a las comunidades en las que viven.

En particular, la reforma al sistema de coordinación fiscal debe fincarse en los siguientes criterios:

- Se deben transferir algunas potestades tributarias, que hoy recaen sobre la Federación, a estados y municipios, con el doble propósito de fortalecer las finanzas de los gobiernos locales y, a la vez, vincular más estrechamente los niveles de imposición con las preferencias de las comunidades.
- Deben aumentar los recursos que se transfieren a los estados y municipios y los mecanismos de asignación deben ser transparentes y generales. En este sentido, las participaciones deben complementarse con recursos adicionales que reflejen, al mismo tiempo, una transferencia de responsabilidades en el ejercicio del gasto, del ámbito federal al ámbito local. Para ello deben analizarse los componentes del gasto federal que sea adecuado descentralizar, como son algunos rubros del gasto social y educativo. En este último, existe una asimetría en las erogaciones que hacen las entidades, lo que genera una inequidad que hay que corregir.
- Debe mejorar la colaboración administrativa entre la Federación y los gobiernos locales en materia fiscal. En particular, deben aprovecharse las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno para realizar las tareas de fiscalización y deben introducirse incentivos que premien a los gobiernos locales cuando contribuyan a lograr un cumplimiento amplio y correcto de las obligaciones fiscales.

Con relación a la política de precios y tarifas de los bienes y servicios que provee el sector público, ésta se normará por criterios de eficiencia y equidad, no con propósitos meramente recaudatorios o por su impacto sobre el nivel de precios. La mejor contribución que esta política puede hacer al resto de la economía es promover un uso racional de los bienes y servicios públicos, la mayoría de los cuales constituyen importantes insumos para el aparato productivo.

La evolución de los mercados financieros se ve influida no sólo por el monto, sino también por la forma y los plazos que asume la emisión de instrumentos de deuda pública. La actual crisis económica lo muestra claramente, ya que su efecto se vio magnificado por los problemas para refinanciar una proporción creciente de deuda pública contratada a muy

corto plazo, en algunos casos con instrumentos cuyo rendimiento se definió en términos de dólares de los Estados Unidos. Se evitará la repetición de problemas similares. En general, se buscará alargar el plazo promedio de vencimiento de la deuda pública respecto de su nivel actual y se fomentará el desarrollo de un mercado amplio de los instrumentos de deuda pública de largo plazo.

5.6.2 Política cambiaria

El tipo de cambio es una de las variables clave de la economía. Su valor nominal —unidades de moneda nacional por unidad de moneda extranjera— y su valor real —en términos de capacidad de compra— son influidos por una gran diversidad de aspectos de la economía. La evolución nominal y real del tipo de cambio influye en la competitividad de corto plazo de la economía, la producción nacional de bienes importables y exportables, el ahorro interno, el nivel general de precios y, por supuesto, el mercado de divisas y la balanza de pagos. De ahí la importancia de contar con una política cambiaria congruente con los objetivos y estrategias económicos que establece este *plan*. En este sentido, es importante reconocer que los márgenes y reacciones de la política cambiaria están dados por el comportamiento de otras variables y ámbitos de la economía, como son las finanzas públicas, la política monetaria, el nivel de las reservas internacionales, la promoción del ahorro y la productividad. Asimismo, la evolución de diversas variables económicas y financieras a nivel internacional puede tener consecuencias significativas sobre el tipo de cambio real.

La política cambiaria deberá evitar sistemáticamente una sobrevaluación del tipo de cambio real que inhiba el ahorro interno y la producción nacional. Al mismo tiempo, con gran prudencia debe procurarse que, en combinación con otros instrumentos de la política económica, la evolución cambiaria coadyuve a la estabilización del nivel de precios. El nivel real del tipo de cambio que atienda simultáneamente las anteriores consideraciones será establecido con base en la evolución de la balanza comercial, el ahorro interno y el nivel de precios durante los próximos meses, particularmente en el lapso en que se consolide la recuperación económica.

En el corto plazo, es conveniente mantener el régimen de flotación libre del tipo de cambio. Así lo aconseja el nivel de reservas internacionales del país y la conveniencia de que sea el propio mercado de divisas el que revele el nivel del tipo de cambio real, congruente con los varios objetivos de la política económica.

Sin embargo, para coadyuvar razonablemente a la consecución de los principales objetivos de la política económica, el rasgo esencial que deberá

tener en el mediano plazo la evolución del tipo de cambio habrá de ser su predictibilidad, tanto nominal como real.

El *plan* propone que, una vez que se hayan reconstituido significativamente las reservas internacionales y se haya establecido el nivel deseable de la paridad real, se proceda a fijar un sistema cambiario que ofrezca mayor predictibilidad a la cotización cambiaria, como la que ofrecería un sistema de flotación dentro de una banda preanunciada.

5.6.3 Política monetaria

La política cambiaria, por su propia naturaleza, es complementaria a la política monetaria. Por ello, para lograr una mayor eficacia de ambas, será necesario mantener una estrecha coordinación entre las autoridades responsables de ellas: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México.

La adecuada conducción de la política monetaria constituye un factor fundamental para el logro de los objetivos que propone este *plan* en materia de estabilidad en el nivel de precios y de un crecimiento de la economía sano y sostenible. Esta política influye de manera preponderante en el comportamiento de los precios que, a su vez, constituye un punto de referencia para toda la actividad económica. Por ello, en la medida en que dicha política consiga crear un clima de estabilidad y confianza, contribuirá a la generación de ahorro interno y a la inversión en proyectos productivos.

La responsabilidad de conducir la política monetaria corresponde, por mandato constitucional, al Banco de México. En su carácter de órgano autónomo, el Banco de México está obligado a procurar, como objetivo prioritario, la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Este objetivo deberá ser promovido a través del control que ejerce el banco sobre la expansión de su crédito interno. Cabe recordar que para asegurar la autonomía del banco en esta materia, el texto constitucional establece que ninguna autoridad podrá ordenarle que conceda financiamiento. El crédito interno, por tanto, constituye un instrumento fundamental para influir sobre el nivel de precios y sobre las expectativas de los ahorradores inversionistas. Bajo estas circunstancias, el manejo del crédito interno en forma predecible y congruente con la evolución del resto de la economía habrá de constituirse en el eje más importante para inducir a la estabilidad de precios.

5.7 Uso eficiente de los recursos para el crecimiento

Para alcanzar el crecimiento económico que demanda el desarrollo nacional, es necesario asegurar el uso amplio y eficiente de los recursos huma-

nos y materiales de que dispone el país. Se requiere crear las condiciones que favorezcan el empleo intensivo de mano de obra. Además, es preciso elevar sostenidamente la productividad de la fuerza laboral para lograr no sólo más empleo, sino mejores ingresos. Debe propiciarse un aumento sistemático de la eficiencia general de la economía, la cual sigue estando limitada por insuficiencias en la infraestructura y en la calidad y costo de insumos básicos, así como por el retraso tecnológico y la existencia de pesadas regulaciones e inequidades en la competencia.

5.7.1 Empleo y productividad

La mejoría en las condiciones de vida de los mexicanos solamente será posible con un crecimiento económico generador de empleos productivos y promotor de la recuperación de los salarios reales.

Para alcanzar dicho crecimiento hay que vencer un doble reto. Primero, promover las condiciones que alienten la máxima demanda posible de fuerza de trabajo para la operación eficiente del aparato productivo. Segundo, coadyuvar a la elevación sostenida de la productividad laboral. Afrontar exitosamente el primer reto supone revisar diversos aspectos de orden institucional que hoy provocan rigideces en el funcionamiento de los mercados laborales e impiden una mayor absorción de mano de obra y mejores oportunidades de ingreso para los trabajadores. El segundo reto reclama, sobre todo, un esfuerzo extraordinario en materia de capacitación laboral, tendiente a elevar progresivamente la productividad del factor trabajo.

Máximo empleo productivo

Si el objetivo fundamental de alcanzar un crecimiento económico elevado es generar el mayor número posible de empleos productivos para los mexicanos, deben entonces considerarse todos los factores que hoy en día inhiben innecesariamente el empleo de mano de obra en los procesos productivos, en favor de un uso más intensivo de capital. La tendencia contra el uso del factor trabajo es inaceptable porque somos un país con capital escaso y abundantes recursos humanos, y sobre todo porque existe una urgente necesidad social de contar con empleos. Por tanto, el *plan* propone iniciar, con toda apertura, un análisis profundo de los factores que afectan la absorción productiva de la mano de obra.

Un primer aspecto que debe considerarse son los costos que, sin formar parte de las remuneraciones de los trabajadores, significan una erogación cuyo cálculo se vincula a la nómina y que se constituye en una suerte

de impuesto al empleo. En nuestro país, los costos no salariales relacionados con la contratación de trabajadores alcanzan una proporción de más de 30% del costo directo de los salarios. La mayor parte del costo no salarial se vincula a las aportaciones para seguridad social. Sin embargo, en su generalidad, los trabajadores no perciben una relación directa entre esas aportaciones y los beneficios de la seguridad social. Con frecuencia las consideran como un impuesto y no como parte de las remuneraciones por un servicio laboral desempeñado. Las aportaciones para vivienda y para el seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte, son casos claros de esa circunstancia. Otro caso, que resulta extremo por su repercusión contra el trabajo, lo constituyen los impuestos sobre la nómina.

Se promoverá que del seno de foros tripartitas surjan propuestas de nuevas fórmulas, que sin mella de los beneficios de la seguridad social, sino más bien con miras a fortalecerles, permitan su cabal financiamiento al tiempo que eliminen la actitud en contra del empleo que suponen los esquemas vigentes.

También es fundamental identificar qué otros aspectos del marco institucional de los mercados laborales deben transformarse para favorecer la creación de empleos. Esto implica la elaboración de un diagnóstico profundo, de carácter tripartita y alcance nacional, de los mercados ocupacionales y de las instituciones que los regulan. Se propone analizar el conjunto de circunstancias que determinan los términos de las relaciones laborales, tales como la movilidad de la fuerza de trabajo, las modalidades de su remuneración, las condiciones de seguridad y riesgo laboral, la manera en que se establecen o finiquitan las relaciones de trabajo y los instrumentos para solucionar los conflictos. El Gobierno respaldará aquellas propuestas consensuales que, con el fin de generar oportunidades de empleo y mejores remuneraciones para la población trabajadora, promuevan el funcionamiento adecuado de los mercados ocupacionales, coadyuven al equilibrio entre los factores de la producción, introduzcan certidumbre en la relación laboral para los trabajadores y los empresarios, y modernicen al sistema de justicia laboral.

Capacitación

Elevar el potencial productivo de la fuerza laboral y propiciar su desarrollo constituye un objetivo de la mayor importancia para alcanzar el crecimiento sostenido de la producción, la productividad y los salarios. Con ese fin, resulta estratégico impulsar las oportunidades de formación técnica y capacitación de los trabajadores del país.

Si bien, hoy en día, México cuenta con una importante infraestructura de capacitación y programas que han tenido éxito, es preciso reconocer que en relación con las necesidades del país los logros son aún limitados.

Se estima que sólo una de cada cinco personas económicamente activas ha recibido algún curso de capacitación y que ésta es mayor entre la población desocupada que entre la ocupada. El año pasado todos los sistemas de capacitación del sector público y privado sólo atendieron a un millón de trabajadores, monto muy reducido respecto al total de la población económicamente activa.

El problema de la capacitación no sólo es cuantitativo. La capacitación para el trabajo continúa entendiéndose como una etapa de corta duración y de importancia secundaria en la preparación del trabajador. Entre las dificultades que aquejan a la formación de recursos humanos para el trabajo están las siguientes:

- Divorcio entre sistemas de capacitación y mercados ocupacionales.
- La educación tecnológica y la capacitación para el trabajo han compartido un modelo que pone más énfasis en los insumos del proceso educativo que en el éxito del educando, ya que los programas se integran en buena medida alrededor de áreas de especialidad académica, sin referencia necesaria al mundo del trabajo.
- Existe falta de coordinación entre los esfuerzos del sector público y los del sector privado, que impide realizar eficientemente las acciones formativas y establecer mecanismos conjuntos de seguimiento y evaluación.
- No existen disposiciones para el reconocimiento formal de habilidades y conocimientos adquiridos en el ejercicio de una ocupación.
- Hay una gran rigidez en los sistemas de capacitación. La forma de operación de la actual oferta de capacitación prácticamente obliga a cambiar programas enteros para incorporar nuevos conocimientos.

Al percibirse un vínculo débil entre capacitación para el trabajo y oportunidades de desarrollo profesional y personal, los jóvenes en edad de tomar decisiones de tipo vocacional tienden a considerar las opciones de capacitación técnica como opciones de calidad inferior a la académica.

El *plan* propone un significativo incremento cuantitativo y cualitativo en la capacitación, de conformidad con las estrategias siguientes:

- Vincular de manera sistemática la planta productiva y la comunidad educativa. La oferta de servicios de formación técnica y de capacitación para el trabajo será adecuada cuando atienda las necesidades de la planta productiva en materia de recursos humanos, sin descuidar la

formación integral de las personas. Para asegurar lo anterior, las autoridades educativas y laborales promoverán, con la participación del sector productivo, el establecimiento de normas de competencia laboral, cuya estructura responderá a las condiciones actuales y previsibles del mundo de trabajo. Estas normas se integrarán en un Sistema Normalizado de Competencia Laboral (SNCL), cuya estructura facilitará la movilidad del trabajador entre industrias y regiones, así como el considerar grados progresivos de complejidad en las funciones laborales. Las normas definidas en el SNCL podrán servir como punto de partida para la estructuración de planes y programas de formación técnica y de capacitación para el trabajo, y podrán ser referencia para la educación media superior en sus modalidades terminal y bivalente.

- Establecer nuevas formas de certificación aplicables a las competencias laborales adquiridas empíricamente. Se pondrá en marcha un Sistema de Certificación de Competencia Laboral, que tendrá como base las normas definidas en el Sistema Normalizado de Competencia Laboral. El nuevo sistema se ocupará de certificar la competencia laboral, independientemente de cómo haya sido obtenida. De este modo, se dará a los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas en la práctica laboral un reconocimiento análogo al escolar, con lo cual se facilitará la alternancia de estudio y trabajo a lo largo de la vida y se propiciará la progresión hacia grados más complejos de competencia laboral dentro del SNCL. De este modo se abrirá una vía para la capacitación continua de los recursos humanos productivos, con la consiguiente mejoría en niveles de productividad, competitividad y bienestar personal.
- Flexibilizar y adecuar los programas de formación para el trabajo de tal manera que sea posible la alternancia de estudio y trabajo a lo largo de la vida. El SNCL y la correspondiente certificación abren la posibilidad de adecuar la oferta de servicios de formación para el trabajo de manera que respondan mejor a las necesidades de cada joven en etapa de formación y de cada trabajador en activo. Los programas de formación técnica y de capacitación se podrán ajustar gradualmente, según la naturaleza de cada institución, al Sistema Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral. Los programas podrán ser estructurados en unidades autónomas o módulos, cada una de las cuales corresponderá a unidades de competencia laboral definidas en el SNCL. De esta manera, se facilitará el establecimiento de equivalencias entre instituciones, la incorporación de trabajadores en activo a la formación escolarizada, y la adecuación precisa de la oferta de formación para el trabajo a necesidades específicas.

Naturalmente, los cambios cualitativos señalados deberán acompañarse de un aumento significativo en la infraestructura para la capacitación. Al efecto, se continuarán incrementando los planteles públicos, al tiempo que se promoverá la inversión privada en instituciones para la capacitación laboral. Asimismo, se continuarán ampliando los programas que a través de becas y otros apoyos que promuevan la capacitación laboral.

5.7.2 Actualización tecnológica

El cambio tecnológico ocurre con gran rapidez, lo que tiene implicaciones importantes para el uso eficiente de los recursos y para la competitividad internacional. La acumulación y el uso del conocimiento es más importante que las dotaciones de recursos naturales para determinar las ventajas comparativas y la acumulación de riqueza de las naciones. Esta circunstancia está dividiendo a las economías entre las que pueden responder rápidamente para aprovechar las nuevas oportunidades tecnológicas, y las que se rezagan aún más por dejar crecer la brecha tecnológica entre ellas y el resto del mundo.

La conciencia acerca de estas tendencias, el impulso a la educación y la capacitación, y el desarrollo de una infraestructura tecnológica adecuada son factores esenciales para que nuestro país aproveche —en términos de crecimiento económico y bienestar— el acervo creciente de conocimientos en el mundo. Las mejoras en tecnología y productividad son particularmente importantes en el contexto de las dificultades económicas a que hoy se enfrenta México. Necesitamos hacer el mejor uso posible de los recursos disponibles y aprovechar al máximo el presupuesto gubernamental destinado al desarrollo tecnológico.

Es imprescindible que el Gobierno asuma un papel catalizador en áreas donde el mercado no existe o funciona insatisfactoriamente, como en el caso del acopio y diseminación de información, la introducción inicial de nuevas tecnologías, y el financiamiento en investigación y desarrollo. También es fundamental que se reconozca que la mejora tecnológica y el incremento en productividad corresponden principalmente al sector privado y sólo habrá resultados importantes si este sector lleva a cabo su parte de la tarea. De ahí que sea necesario inducir al sector privado a realizar un mayor esfuerzo tecnológico, que incluya la investigación y el desarrollo. En las condiciones de nuestro país, en el corto y mediano plazos el elemento más crítico de la política tecnológica consiste en asimilar y utilizar eficientemente el creciente acervo mundial de conocimiento tecnológico.

La nueva política tecnológica debe partir de un diagnóstico objetivo de la situación actual. Es preciso reconocer que ha habido un crecimiento

muy bajo en la productividad total de los factores productivos, que ayuda a explicar el bajo crecimiento de nuestra economía. Cabe recordar que en otros países en desarrollo que han podido sostener altas tasas de crecimiento del PIB, el crecimiento de la productividad explica hasta el 50% del aumento promedio del producto. Nuestra economía tiene una estructura dual muy acentuada. Por una parte, hay un sector moderno con un número relativamente pequeño de grandes empresas con tecnologías modernas y, por la otra, un sector tradicional con muchas pequeñas empresas que acusan un marcado rezago tecnológico. Esto significa que hay una gran dispersión en la eficiencia productiva entre empresas y sectores de la economía. México no está haciendo un uso eficaz del enorme potencial que significan las nuevas tecnologías en informática, en nuevos materiales y en biotecnología.

A pesar de algunos esfuerzos aislados que han sido exitosos, prevalece una concepción limitada acerca de los beneficios que puede traer un mejor uso de las tecnologías existentes o nuevas, en términos de productividad más elevada, mejores productos y servicios, y aumento en el bienestar. Existe también una apreciación poco extendida de la importancia que tienen hoy en día la alta calidad y la entrega oportuna de bienes y servicios, tanto en los mercados domésticos como en los internacionales. Una escolaridad promedio aún insuficiente y una población con educación técnica, media y superior aún pequeña en relación al tamaño del país, son factores que también limitan la actualización tecnológica.

Es preciso considerar que nuestra infraestructura tecnológica está insuficientemente desarrollada y poco dirigida a apoyar el aumento de la productividad. La metrología y la determinación de estándares son aún incipientes en nuestro país, como lo prueba la creación muy reciente del Instituto Nacional de Metrología. Son muy escasas las instituciones dedicadas al extensionismo de servicios tecnológicos. Los centros públicos y privados dedicados a la investigación y desarrollo son escasos en relación con la importancia económica del país, y su productividad es insatisfactoria respecto a las necesidades de los sectores productivos.

El gasto nacional en ciencia y tecnología es muy modesto como proporción del PIB, de 0.3%, y la contribución del sector privado a ese gasto es particularmente reducida; alcanza sólo una quinta parte del total, en tanto que en otros países llega a ser de entre 50 y 70%. Existe una vinculación muy limitada entre las universidades y los centros de investigación con el aparato productivo. La coordinación interinstitucional es también reducida. No existe una estrategia precisa para conocer y asimilar la tecnología disponible en otros países, no ha arraigado la visión de que el esfuerzo tecnológico local y la importación de tecnología son procesos complementarios y no competitivos entre sí.

Atendiendo a las consideraciones anteriores, la política tecnológica debe tener objetivos muy claros. En primer lugar debe coadyuvar para hacer un uso más eficiente y efectivo de los limitados recursos del país, así como para alcanzar un mayor aumento del bienestar general, de manera ambientalmente sostenible. Debe contribuir a reducir la dualidad y la dispersión tecnológica. Es importante cerrar la brecha tecnológica que existe entre los niveles tecnológicos de las empresas del país y los de sus competidores en el extranjero. La política tecnológica debe coadyuvar a que México se beneficie de la economía basada en el conocimiento. Debe promover un mejor uso de los recursos naturales y alentar métodos de producción ecológicamente propicios en la agricultura, la industria y los servicios, para evitar la degradación ambiental que típicamente ha acompañado los procesos de crecimiento. Asimismo, habrá de propiciar la adopción de tecnologías de vanguardia en ciertos campos en que el retraso de nuestro país es evidente y en los cuales, por lo mismo, se pueden obviar etapas que otros países han debido pasar.

Estrategias. En función de los anteriores objetivos, la política tecnológica comprenderá las siguientes estrategias generales:

- Se mejorarán sustancialmente los mecanismos de coordinación para la planeación y presupuestación de la política tecnológica. Se establecerá, a partir de las experiencias existentes, un foro de coordinación entre el sector privado, los centros de investigación y el Gobierno. Este foro será promovido desde el más alto nivel gubernamental.
- Se dará gran énfasis a la promoción del conocimiento como fuente de riqueza y bienestar. Se promoverá una nueva conciencia acerca de la importancia de la actualización tecnológica y el aprovechamiento del acervo mundial del conocimiento en favor de los intereses nacionales. Esta estrategia habrá de comprender la difusión a través de los medios masivos de ejemplos de los beneficios que pueden ser alcanzados mediante un esfuerzo consciente para usar las nuevas tecnologías, así como de las innovaciones tecnológicas de que somos capaces los mexicanos.
- Se impulsará la asimilación y difusión de tecnología, para lo cual se promoverán los centros de información, no sólo para recabar información tecnológica, sino para transmitirla con eficacia a los sectores productivos. Se dará gran impulso al desarrollo de la metrología; las normas y los estándares, y se impulsará la inversión privada en centros de pruebas, control de calidad y modernización. Asimismo, se impulsarán los servicios de extensionismo para la productividad y la tecnología.
- Se fortalecerá la infraestructura para el desarrollo tecnológico, tanto en los centros del sector público como propiciando, a través de apoyos financieros y un tratamiento tributario adecuado, la inversión del sector privado en este rubro.

- Se fortalecerán los centros públicos de investigación con vocación tecnológica. Su fortalecimiento pasará por un proceso muy riguroso de evaluación y de transformación para asegurar que cumplen adecuadamente con sus objetivos. Se continuará avanzando en la implantación de mecanismos para la asignación de recursos públicos en función de resultados y de atracción de recursos de terceros.
- Se promoverá mayor inversión privada en investigación tecnológica a través de mecanismos financieros y fiscales, y se promoverá la creación de un mercado para la investigación tecnológica privada. Con este último fin se ampliarán los mecanismos de garantías de créditos y de capital de riesgo. Se alentarán activamente la interacción y la vinculación entre centros de investigación, universidades e institutos tecnológicos con las empresas productivas. Con este propósito se aumentarán los fondos para apoyar los esfuerzos de colaboración entre empresas y las instituciones mencionadas. Asimismo, se contribuirá a patrocinar la rotación de investigadores entre la academia, los centros de investigación aplicada y las empresas productivas.
- Se aumentará la cobertura y la calidad de la educación técnica y la capacitación para el trabajo, insistiendo en la adquisición de las habilidades básicas y la capacidad para el aprendizaje permanente.
- Se estimulará un mayor contacto con los centros de generación de tecnología en el extranjero. Se hará promoviendo investigaciones conjuntas, intercambios de investigadores, acceso a redes de información tecnológica, la inversión extranjera directa, las alianzas estratégicas con empresas extranjeras de tecnología avanzada y repatriando o al menos localizando a los investigadores en tecnología mexicanos que viven en el extranjero.
- Habrá una promoción más explícita de la importancia de la calidad, y se estimulará así la presencia de los productos hechos en México en los mercados nacionales y de exportación. En este sentido es muy importante difundir los beneficios que conlleva alcanzar los estándares de calidad internacionales. Se apoyará en mayor medida el desarrollo de la infraestructura para certificar la calidad de los productos.

5.7.3 Desregulación y fomento de competencia interna y externa

Los empresarios de México crean la mayor parte de los empleos y los bienes y servicios que la población demanda; ellos son quienes arriesgan su patrimonio en la ampliación de la actividad económica. Sin empresarios no habría empresas. Sin empresas no habría empleos ni salarios. La reestruc-

turación del aparato productivo requiere de la participación activa, decidida y entusiasta de los trabajadores. México requiere trabajadores y empresarios activos, productivos, emprendedores y eficientes, cumplidores de las leyes y promotores del bienestar propio y de la sociedad. Una clase empresarial así requiere y demanda certidumbre y seguridad jurídica, trámites simples ante la autoridad, trato justo y respetuoso, competencia interna y externa en condiciones justas.

La importante transformación de la estructura productiva ocurrida en años recientes no se ha propagado a toda la economía porque la capacidad de respuesta del tejido industrial ha sido heterogéneo. La cultura de la exportación está aún muy concentrada: ni todas las regiones de nuestro país, ni todas las cadenas de producción, ni todos los sectores productivos, ni mucho menos todos los tamaños de empresa han logrado sacar provecho del nuevo entorno económico en la misma medida.

El mayor reto de la política industrial es asegurar que un número creciente de regiones, sectores, cadenas productivas y empresas aprovechen todas las ventajas competitivas de nuestra economía. Por ello, el aumento de la competitividad de nuestra planta productiva constituye una prioridad nacional.

Desregulación y fomento de la competencia

La actividad reguladora del Estado no debe obstruir o entorpecer la actividad productiva de los particulares. Por el contrario, debe promoverla. Se hará lo conducente para que la normatividad deje de ser controladora y se convierta en promotora de la actividad de los particulares.

Se promoverán las reformas legales e institucionales requeridas para asegurar en todo momento la vigencia del Estado de derecho en lo referente a la propiedad, la protección al patrimonio, la solución oportuna y conforme a derecho de las controversias mercantiles, y la seguridad jurídica ante abusos de la autoridad.

Un marco regulatorio equitativo, transparente y eficiente es indispensable para aumentar la capacidad competitiva de las empresas, alentar la inversión productiva y, por tanto, propiciar la creación de más y mejores empleos en la industria y los servicios. Por ello, es necesario ampliar la seguridad jurídica de las empresas a través de acciones de desregulación en el ámbito federal, así como de la promoción de modificaciones a los ordenamientos estatales y municipales, para reducir costos y facilitar la apertura y la operación de negocios comerciales e industriales.

Se ejecutará un programa de desregulación y simplificación administrativa orientado a mejorar la eficiencia de la regulación vigente y a elimi-

nar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad y el exceso de trámites burocráticos que impiden a las empresas —especialmente a las micro, pequeñas y medianas— concentrar su atención y esfuerzo en la producción y las ventas.

Se hará un esfuerzo nacional, con la participación concertada de las autoridades estatales y municipales, de desregulación, eliminación de trámites innecesarios y simplificación de gestiones. Al mismo tiempo, se fortalecerán las acciones encaminadas a la protección del consumidor, y a asegurar el cumplimiento de las empresas con sus obligaciones laborales, fiscales y ambientales.

Se tendrán menos regulaciones y más simples, pero éstas habrán de cumplirse cabalmente. La regulación se concentrará en proteger los intereses de los consumidores, como en el caso de actividades que impliquen riesgos sustanciales de alud para el ambiente y para la población. A la vez que se simplifiquen las reglas, se promoverá la autorregulación y la corresponsabilidad de los particulares. De esta forma, el Gobierno actuará partiendo de una situación de confianza hacia los particulares.

Se combatirán las prácticas monopólicas, lo mismo por parte de empresas privadas que de empresas públicas. En el trato de la autoridad se evitarán los privilegios que son fuente de discriminación e ineficiencia. Se fortalecerán las acciones para hacer cumplir la Ley Federal de Competencia Económica. Se eliminará la discrecionalidad de la autoridad en el otorgamiento de concesiones, licencias y permisos. La política industrial se centrará en crear las condiciones fiscales, crediticias, regulatorias y de estímulos a la actualización tecnológica, para que todas las empresas participen en la actividad económica sobre bases justas.

Promoción de las exportaciones de bienes y servicios

Las condiciones para el desenvolvimiento eficiente y sobre bases de equidad incluyen, de manera preponderante, el trato justo en las relaciones comerciales con el exterior. Se cuidará que los distintos niveles de apertura no propicien el abuso de algunas empresas que no están sujetas a la competencia externa, mediante precios excesivos y calidad defectuosa de los bienes y servicios que ofrecen. Con ese propósito y tomando en cuenta las condiciones de cada rama productiva y la reciprocidad en las negociaciones comerciales con otros países, se reducirá la dispersión arancelaria entre las distintas mercancías.

Para fortalecer la capacidad de la economía para generar empleos bien remunerados, es preciso elevar la competitividad del aparato productivo nacional en los mercados internacionales. La apertura y la competitividad

comercial con el exterior son elementos fundamentales de una economía dinámica y progresista. Una economía abierta promueve la eficiencia al sujetar a los productores nacionales, mediante la competencia con el exterior, a la necesidad de mejorar su productividad y la calidad y precio de sus productos. Asimismo, propicia una mejor distribución del ingreso. En primer lugar, elimina privilegios para algunos cuantos, los beneficiarios de un sistema de protección excesiva, que son pagados por la mayoría. En segundo lugar, el aumento de la productividad y del empleo, como consecuencia de un aprovechamiento más intenso de los recursos nacionales a que da lugar la competencia con el exterior, tiende a elevar los salarios y los índices de ocupación. En tercer lugar, la población se beneficia de una mayor diversidad de productos a mejor precio y de mayor calidad.

Sin embargo, la apertura por sí sola no es suficiente para alcanzar un elevado crecimiento y una mayor igualdad, como lo atestigua la experiencia reciente. Es necesario que la competencia con el exterior se desarrolle sobre bases justas y uniformes para los productores nacionales. En especial, es preciso evitar que una sobrevaluación del tipo de cambio sujete a los productores nacionales a una competencia desigual e injusta, al abaratar artificialmente el precio de las mercancías provenientes del extranjero. Ello revierte los beneficios de la apertura y conduce al estancamiento y al desempleo. También, cuando los productores nacionales buscan compensar la desventaja que significa un tipo de cambio desfavorable, los salarios reales se estancan o disminuyen.

En la actualidad, México dispone de amplias oportunidades para que sus exportaciones penetren a los mercados mundiales. Para aprovecharlas hace falta un impulso decidido a las exportaciones. Los esquemas de promoción de las exportaciones, en particular los de tipo fiscal, continúan en muchos casos siendo poco oportunos y muy complejos, sobre todo para las empresas medianas y pequeñas. También es preciso promover, para los exportadores nacionales, el acceso al crédito en condiciones competitivas con las que gozan sus contrapartes del exterior.

La imposibilidad de competir con el exterior que subsiste en algunos sectores, sobre todo en los que producen insumos, es también en diversas instancias un obstáculo para alcanzar mayores niveles de productividad y de competitividad, no sólo en los mercados del exterior, sino en el propio mercado interno.

En atención a esas consideraciones, las acciones en materia de comercio exterior se enfocarán a:

- Aprovechar el acceso de México a los países con los que se han firmado tratados y acuerdos comerciales, para incrementar las exportaciones a sus mercados; continuar el proceso de negociación de los trata-

dos comerciales con los países centroamericanos; e intensificar las relaciones comerciales con el Mercosur, los países de la Cuenca del Pacífico y los de la Unión Europea.

- Alcanzar una mayor reciprocidad, por parte de otros países, a la apertura comercial de México. Sancionar con todo rigor y eficacia las prácticas desleales de comercio que afectan a nuestros productores, y combatir con mayor eficacia el contrabando.
- Procurar un tipo de cambio real estable que promueva las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones, en los términos señalados antes para la conducción de la política cambiaria.
- Facilitar y simplificar los mecanismos de apoyo a las exportaciones y, a través de la banca de desarrollo, promover el acceso de los exportadores al financiamiento competitivo, en especial de las pequeñas y medianas empresas.
- Adecuar los instrumentos de promoción de las exportaciones para incorporar a sus beneficios, como exportadores indirectos, a las pequeñas y medianas empresas.
- Descentralizar la operación de los instrumentos de fomento a las exportaciones.
- Promover el acceso directo de los exportadores nacionales al financiamiento del exterior, cuidando que al endeudamiento externo corresponda un aumento de la generación de divisas para servir la deuda contratada.
- Promover el desarrollo de la infraestructura aduanera y simplificar los trámites aduanales.
- Fortalecer los mecanismos de información de mercados externos y de oportunidades de conversión foránea en el país.
- Introducir una mayor competencia en aquellos sectores y actividades que han quedado hasta ahora aislados de la misma, y que afectan al desempeño del resto de la economía.
- Propiciar una menor dispersión arancelaria y de la protección efectiva en general, entre sectores, ramas y actividades productivas, en un marco de reciprocidad en las negociaciones comerciales con otros países.

5.7.4 Infraestructura e insumos básicos

Contar con una infraestructura adecuada, moderna y suficiente es un requisito fundamental para el crecimiento económico. La infraestructura condiciona la productividad y la competitividad de la economía y es factor determinante de la integración de mercados y del desarrollo regional. Nuestro país acusa serias deficiencias en materia de infraestructura. Las más

evidentes se ubican en el sector de comunicaciones y transportes. La ampliación, modernización y conservación de las carreteras federales no han podido ser atendidas con la misma velocidad que ha crecido la demanda. Muchas de ellas pasan a través de ciudades medianas e inclusive grandes, por falta de libramientos. Hacen falta mejores accesos terrestres en algunos puertos marítimos y fronterizos. Existen regiones en que no se han construido enlaces transversales para mejorar la comunicación interregional. La red alimentadora presenta también claras insuficiencias, al igual que la red de caminos rurales, cuya extensión y condiciones de servicio son limitadas.

Durante años, los ferrocarriles han presentado rezagos que obligan para su operación a dotarlos de importantes subsidios públicos. Este medio de transporte ha perdido, respecto a otros, volúmenes tanto de carga como de pasajeros y su red ha permanecido con la misma longitud durante décadas. La mayoría de los puertos marítimos necesitan ampararse y modernizarse. El señalamiento marítimo y las ayudas a la navegación en los litorales del país resultan insuficientes. La flota nacional ha sufrido un acelerado proceso de desabanderamiento.

En muchos casos, existen rezagos en la conservación y el mantenimiento de aeropuertos, falta de capacidad de los edificios terminales y en las pistas y calles de rodaje. Las insuficiencias en prácticamente todos los aspectos de las telecomunicaciones son considerables.

Las condiciones de la infraestructura hacen imperativo un enorme esfuerzo de inversión pública y privada durante los próximos años. Si bien habrá de hacerse un esfuerzo extraordinario para canalizar recursos crecientes hacia la parte de inversión pública del gasto gubernamental, es seguro que esos recursos no serán suficientes, por lo que resulta imprescindible promover un gasto privado mucho mayor en infraestructura básica.

Será necesario modernizar y ampliar las carreteras troncales, sujetando la construcción de nuevos ejes a las necesidades de desarrollo interregional. Se continuará, aunque bajo normas distintas, la construcción de nuevas autopistas con capital privado que sean rentables desde un punto de vista social. Los nuevos esquemas de concesión se basarán en criterios que permitan reducir el monto de las tarifas a los usuarios y garantizar un servicio eficiente, de alta calidad y competitivo. Se propiciará una mayor concurrencia de los gobiernos locales y los beneficiarios en la planeación, construcción, mantenimiento y modernización de las carreteras alimentadoras y caminos rurales de toda la República.

Con base en el nuevo marco jurídico, se promoverá el desarrollo de un nuevo sistema ferroviario seguro, competitivo y eficiente. La clave para lograrlo será la atracción a este sector de capital privado, nacional y extranjero, mediante reglas transparentes y notables, y un proceso de privatización

eficaz. Se impulsará la participación privada en la actividad portuaria, para fomentar la libre competencia y fomentar el desarrollo industrial, comercial y turístico, propiciando mayores oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida para los trabajadores portuarios. En este marco, se concesionará la operación de las terminales especializadas de contenedores, se privatizarán las terminales de carga general y la prestación de los servicios portuarios. Mediante la adecuación del marco normativo, se promoverá y ordenará la participación de particulares en la construcción y administración de infraestructura aeroportuaria, tomando en cuenta los aspectos tanto técnicos como financieros que promuevan el sano desarrollo del subsector.

El nuevo marco jurídico de las telecomunicaciones permitirá dar un gran impulso a este sector. Se promoverá un aumento significativo en la cobertura y la calidad de servicios importantes, tales como telefonía básica, radiocomunicación pública y privada, servicios de valor agregado, transmisión de datos, y funcionamiento de redes privadas.

Por otra parte, la competitividad de la economía nacional requiere el acceso de los productores nacionales a los insumos básicos para la producción, tales como los combustibles y la electricidad, en condiciones adecuadas de calidad y precio.

Con estricto apego al marco constitucional y legal vigente, se harán cambios profundos en las empresas paraestatales del sector energético. En electricidad, se aprovecharán las nuevas opciones que ahora ofrece el marco legal, para dirigir la inversión pública a fortalecer y mejorar la transmisión y la distribución, y para alentar la participación privada en la generación de energía eléctrica.

Se fortalecerá la capacidad de respuesta estratégica y la eficiencia operativa de Pemex para apoyar el crecimiento y la creación de empleos. La empresa concentrará su esfuerzo en la exploración y producción primaria. La ampliación de la plataforma petrolera será prioritaria. También se tomarán acciones para que el suministro de combustibles industriales sea rápido, contable, a precios competitivos y en las cantidades requeridas por los productores nacionales. Dentro de los límites de la ley, se fomentará la competencia del sector privado. Se promoverá una activa participación privada en la conducción, transporte, distribución y comercialización del gas natural.

Los bienes y servicios producidos por el sector energético deberán alcanzar progresivamente estándares de calidad comparables a los internacionales y cumplir con la normatividad ecológica; su distribución deberá ser oportuna y suficiente, en función de los patrones sectoriales y regionales de demanda; los precios —establecidos conforme a referencias internacionales— y las tarifas —establecidas regionalmente a partir de los costos

totales de producción y distribución—, fijados ambos de manera transparente y predecible, deberán asegurar la competitividad, propiciar el uso racional y la conservación de los recursos y la asignación óptima de inversiones.

En el caso de las áreas de participación reservada al Estado, el objetivo será maximizar el beneficio para el país como un todo, no sólo la contribución al físico y a las finanzas públicas. Con eso se evitará premiar, en su caso, las ventajas de exclusividad a costa del resto de la economía. En esas áreas se fomentará la participación privada en ámbitos relacionados que no formen parte de las actividades reservadas. Sus relaciones con clientes, contratistas, proveedores y demás agentes económicos y financieros con que interactúen se sujetarán a las mismas reglas de competencia que rigen al resto de las empresas.

5.8 Política ambiental para un crecimiento sustentable

Por varias generaciones se han incrementado crecientes tendencias de deterioro en la capacidad de renovación de nuestros recursos naturales y en la calidad del medio ambiente. Las principales áreas metropolitanas se enfrentan a problemas de contaminación y en ellas se rebasan las normas de concentración ambiental para varios contaminantes; treinta de cada cien toneladas de residuos sólidos municipales no son recolectadas, y se abandonan en baldíos y calles; cada año se generan más de siete millones de toneladas de residuos industriales peligrosos; en varias regiones se han generado alteraciones drásticas en los ecosistemas.

Además, registramos una de las tasas más altas de deforestación en América Latina, sobre todo en las zonas tropicales por cambio de uso del suelo, y en las zonas templadas por incendios. El uso inadecuado de los suelos ha ocasionado una disminución de la fertilidad del suelo hasta en 80% del territorio nacional; 29 de las 37 regiones hidrológicas están calificadas como contaminadas, y en la actividad pesquera se presentan casos de sobreexplotación para varias especies. Estas alteraciones al medio ambiente propician cambios globales que trascienden el espacio nacional y colocan el tema en la arena internacional.

Los efectos acumulados durante años y la reducción de oportunidades productivas por causa del mal uso de los recursos naturales, difícilmente podrán ser superados en el corto plazo. Nuestra atención debe centrarse en frenar las tendencias de deterioro ecológico y sentar las bases para transitar a un desarrollo sustentable.

Nuestro reto es, sociedad y Estado, asumir plenamente las responsabilidades y costos de un aprovechamiento duradero de los recursos naturales

renovables y del medio ambiente que permita mejor calidad de vida para todos, propicie la superación de la pobreza, y contribuya a una economía que no degrade sus bases naturales de sustentación. En los próximos años requeriremos una expansión productiva que sienta las bases para crear empleos y ampliar la oferta de bienes y servicios demandados por una población en crecimiento. Por ello, la política ambiental y de aprovechamiento de los recursos irá más allá de una actitud estrictamente regulatoria y se constituirá también en un proceso de promoción e inducción de inversiones en infraestructura ambiental, de creación de mercados y de financiamiento para el desarrollo sustentable. Así lograremos hacer compatible el crecimiento económico con la protección ambiental.

En consecuencia, la estrategia nacional de desarrollo busca un equilibrio —global y regional— entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se logre contener los procesos de deterioro ambiental; inducir un ordenamiento ambiental del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para alcanzar la superación de la pobreza; y cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de una reorientación de los patrones de consumo y un cumplimiento efectivo de las leyes.

Junto con las acciones para frenar las tendencias del deterioro ecológico y transitar hacia un desarrollo sustentable, se realizarán programas específicos para sanear el ambiente en las ciudades más contaminadas, restaurar los sitios más afectados por el inadecuado manejo de residuos peligrosos, sanear las principales cuencas hidrológicas y restaurar áreas críticas para la protección de la biodiversidad.

En materia de regulación ambiental, la estrategia se centrará en consolidar e integrar la normatividad, y en garantizar su cumplimiento. En particular, se fortalecerá la aplicación de estudios de evaluación de impacto ambiental y se mejorará la normatividad para el manejo de residuos peligrosos.

El factor de promoción en la regulación ambiental estará dado por un sistema de incentivos que, a través de normas e instrumentos económicos, alienten a productores y consumidores a tomar decisiones que apoyen la protección del ambiente y el desarrollo sustentable.

El uso de instrumentos económicos evitará que quienes provoquen costos ambientales los trasladen a los demás productores y a los consumidores, y permitirá que quienes protejan el ambiente y los recursos reciban estímulos permanentes para reducir la generación de contaminantes y residuos. Esta política evitará que los costos se incrementen para no perjudicar

a los consumidores, y propiciará que se asuman de manera eficiente los objetivos de calidad ambiental para el desarrollo.

Con fundamento técnico, con respaldo jurídico, económico y fiscal y con los consensos sociales necesarios, se buscará que cada entidad federativa y cada región crítica específica cuente con un ordenamiento ecológico del territorio expedido con fuerza de ley.

Para las áreas naturales protegidas se aplicarán programas concertados que diversifiquen las fuentes y los mecanismos de financiamiento; incorporen servicios de turismo ecológico; desarrollen nuevos mercados de bienes de origen natural con una certificación ecológica, e induzcan el manejo para la reproducción de algunas especies de fauna silvestre.

Para aprovechar plenamente las ventajas de los acuerdos comerciales de los que formamos parte, impulsaremos una producción limpia, ya que la calidad ambiental es hoy uno de los requisitos de la competitividad, sobre todo en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Los convenios internacionales y los programas de cooperación adoptados por nuestro país significan nuevas oportunidades de gestión ambiental a través de posibilidades de transferencia tecnológica, capacitación y financiamiento, las cuales serán promovidas y encauzadas con la participación de toda la sociedad.

El uso eficiente del agua y su abastecimiento a todos los mexicanos es una de nuestras más altas prioridades. Para mantener, complementar y aumentar la infraestructura de alta calidad para servicios de agua es necesario atender y reforzar la infraestructura hidráulica considerada estratégica; jerarquizar los recursos de inversión dirigidos a mejorar la operación; terminar obras inconclusas; realizar las obras nuevas que demanda el crecimiento de la demanda, y adecuar y utilizar plenamente la infraestructura ociosa.

Para hacer frente a la creciente demanda por servicios de agua para consumo humano y otros usos, se abrirán nuevas oportunidades a las empresas privadas con el fin de que participen directamente en la prestación de estos servicios, regulándolas debidamente para garantizar su calidad y eficiencia, y proteger a los usuarios. Para esto se promoverán esquemas de riesgo compartido en el suministro de servicios integrales de agua, de manera que mejoren su calidad y se abatan costos. Se incentivará el desarrollo de empresas del agua, y se fomentará la diversificación de inversiones en los distritos de riego a través de diversos esquemas, como las sociedades de responsabilidad limitada.

Para elevar la eficiencia del sistema hidrológico se entenderán y fortalecerán los organismos responsables del manejo integral de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, y se extenderá la integración

de consejos por cuencas hidrológicas. Una tarea prioritaria será el saneamiento de las cuencas más contaminadas, en las que se intensificarán los esfuerzos de rehabilitación, principalmente en el valle de México y en el sistema Lerma-Santiago. En las cuencas con mayor deterioro ecológico se intensificarán los esfuerzos de rehabilitación, buscando proteger la salud de la población y restablecer en lo posible la calidad de los ecosistemas. En cuanto al cumplimiento efectivo de la ley, y bajo un esquema equitativo, se desplegará una política de regularización del universo de usuarios y de descargas de aguas residuales de origen urbano e industrial, con respaldo en un sistema adecuado de sanciones, precios y estímulos.

Con estas medidas se abatirá de manera más acelerada uno de los principales rezagos sociales, que es la falta de agua potable para los grupos de mayor pobreza, y se avanzará en el saneamiento de las cuencas hidrológicas, lo que mejorará la calidad ambiental de nuestro país.

Para incrementar la producción sustentable del sector forestal se ampliará la infraestructura existente; se estimulará la exportación racional en los niveles más altos que permita su potencial, y se diversificará hacia nuevos productos competitivos. Para ello será necesario: redefinir los términos y condiciones de los planes de manejo y aprovechamiento de los bosques; intensificar los programas de protección, cuidado y conservación, y perfeccionar los sistemas de inspección y vigilancia.

Para fortalecer a los productores del sector se buscará incrementar el valor agregado de los productos de origen forestal, integrar las cadenas productivas regionales, y definir normas claras de manejo para las plantaciones comerciales, utilizando especies adecuadas. También se incorporarán esquemas fiscales y financieros que incentiven la sustentabilidad; se introducirán mecanismos contra prácticas desleales de comercio; se regulará la relación comercial entre los poseedores del recurso y los industriales, y se concertarán esquemas de mejoramiento de precios de las materias primas.

Buscando proteger los suelos, se inducirán cambios en los sistemas productivos que combinen la optimización de ingresos y rendimientos con la conservación, abriendo espacios formales para el involucramiento de los productores en las tareas de diagnóstico, selección de alternativas e instrumentación de acciones para contener la erosión. Se promoverá la actualización del marco jurídico y regulatorio, y se buscará que la propiedad o el usufructo de la tierra implique responsabilidades sobre su buen uso. Una componente estratégica será la confluencia de políticas y programas de conservación de suelos con la consolidación de políticas de apoyos directos al productor, y con los actuales procesos de modernización productiva y reorganización económica en el agro.

El fomento pesquero se basará en un enfoque integral que atienda las necesidades de investigación y evaluación de los recursos, infraestructura

básica, flota pesquera, procesamiento, transportación y comercialización. Se promoverá la diversificación y el desarrollo de nuevas pesquerías y de recursos no aprovechados, así como la acuicultura industrial y rural. Será necesario reordenar las pesquerías, haciendo transparentes las concesiones, las renovaciones y los permisos de pesca.

En esta política se privilegiará la generación de empleo, el incremento de la oferta de alimentos de origen pesquero destinados a mejorar la nutrición de los grupos mayoritarios de la población, y la obtención de divisas con el fomento de las exportaciones de las especies en que tenemos mayor competitividad. La promoción se basará en acciones tendientes a garantizar la calidad del agua, un mejor manejo y ordenamiento de zonas costeras, mayor investigación y desarrollo tecnológicos, sanidad acuícola y programas específicos de capacitación y asistencia técnica.

Este conjunto de políticas y acciones estarán permeadas por una estrategia de descentralización en materia de gestión ambiental y de recursos naturales, con la finalidad de fortalecer la capacidad de gestión local, particularmente la de los municipios, y ampliar las posibilidades de participación social. Un componente central de la descentralización, será la inducción de formas de planeación regional en el aprovechamiento de los recursos, orientada a partir del reconocimiento local de las características específicas de esos recursos.

Las políticas y acciones en materia de medio ambiente y recursos naturales se sustentarán en nuevos esquemas de corresponsabilidad y participación social, mejorando la información a la sociedad y fortaleciendo las actuales formas de corresponsabilidad ciudadana en la política pública. En especial en los consejos consultivos nacional y regionales para el desarrollo sustentable y en los respectivos consejos consultivos o técnicos de política hidráulica, ambiental, forestal, pesca y de suelos.

El éxito de estas estrategias dependerá de la conformación de una cultura de prevención, aprovechamiento sustentable de nuestros recursos y mejoramiento de la calidad de vida, planteada como una de las principales tareas compartidas entre Estado y sociedad, donde se privilegien la educación, la capacitación y la comunicación.

5.9 Políticas sectoriales pertinentes

Las cuatro grandes líneas de estrategia generales arriba explicadas son necesarias para el impulso básico y sustentable de todos los sectores de la economía nacional. Para superar rezagos con mayor rapidez y traducir logros generales en beneficios concretos, es indispensable contar con políticas sectoriales. Existen entornos y problemas específicos, capacidades

diferenciadas de reacción y efectos sociales heterogéneos, que hacen aconsejable la adopción de objetivos y estrategias particulares en ciertos sectores, sin menoscabo de la aplicación de las políticas generales.

Las políticas sectoriales deben guardar plena congruencia con las generales y evitar favorecer artificialmente el desarrollo de algunas actividades a costa de otras. Las políticas sectoriales no deben ser discriminatorias, ni basarse en una selectividad que arbitraria y burocráticamente condicione de antemano los ritmos de expansión relativa de los sectores y empresas de la economía. Se han hecho patentes en el pasado los costos en términos de crecimiento y de concentración del ingreso que conllevan las políticas deliberadamente selectivas. Las políticas sectoriales existen para reconocer y abordar problemas específicos y actúan reforzando la acción de los instrumentos generales, articulándolos entre sí y complementándolos con programas de acciones particulares.

De ahí que en este *plan*, el diseño y la ejecución de políticas sectoriales pertinentes se destaque como una de las grandes líneas de estrategia para promover el crecimiento económico sostenido y sustentable.

Los fines y las políticas particulares son objeto de los programas sectoriales cuya elaboración ordena la Ley de Planeación. Este apartado sólo subraya el compromiso del Ejecutivo federal con la elaboración de dichos programas y se refiere a su importancia en algunos casos específicos.

El desarrollo industrial es claramente uno de los casos que amerita una política sectorial. Este *plan* ha precisado un conjunto de instrumentos y estrategias que son parte indispensable de la política industrial. Las políticas cambiaria, tributaria, financiera, de comercio exterior, competencia económica, desregulación, capacitación, actualización tecnológica e infraestructura arriba explicadas, serán parte fundamental de la política industrial. El programa sectorial correspondiente integrará los elementos contenidos en este *plan* y otros de carácter más específico con el propósito de ofrecer el marco para el desarrollo industrial del país de los próximos años, con énfasis en la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.

El programa industrial, además de buscar un crecimiento acelerado para el conjunto de este sector, se propondrá fortalecer el desarrollo de los subsectores y ramas que han resentido un rezago en los años pasados, especialmente aquellos intensivos en el empleo de mano de obra y que cuentan con potencial exportador sustancial; fortalecer las cadenas productivas mediante programas de desarrollo de proveedores nacionales capaces de abastecer oportunamente y con la calidad necesaria al resto de la planta productiva, y promover el desarrollo e integración eficiente de las regiones que presentan mayores rezagos, mediante la identificación e impulso de sus ventajas comparativas.

México dispone de una amplia riqueza minera. El sector tiene una gran capacidad de creación de empleo, abastecimiento del mercado interno y generación de divisas. La política minera se sustentará en un marco regulatorio que genere seguridad jurídica entre los inversionistas manteniendo un ritmo de expansión congruente con el desarrollo sustentable. Se establecerá una política de fomento a las exportaciones. Se propiciará el acceso de los pequeños mineros a las plantas beneficiadoras y al financiamiento. En el caso de los productos siderúrgicos nacionales, se promoverá su acceso a los mercados externos, en reciprocidad a la apertura mexicana en el sector. Asimismo, se propiciará una competencia leal con las importaciones en el mercado interno.

Por su impacto en el desarrollo regional, la generación de empleo y la captación de divisas, así como por sus características especiales, el turismo es otra actividad que requiere de un programa sectorial específico. El Programa de Desarrollo del Sector Turismo reconocerá que la actividad turística es la opción más rápida y viable de desarrollo para algunas regiones del país; que el empleo turístico es de generación rápida, cuesta menos, incorpora fuerza de trabajo joven y de ambos sexos; que nuestro país tiene ventajas relativas extraordinarias por su vecindad con grandes mercados y, sobre todo, por la singularidad de sus recursos. Este programa definirá una estrategia interinstitucional que facilite, desregule y simplifique la normatividad en la materia; dispondrá lo necesario para contar con una instancia mixta de promoción a la que concurren el Gobierno y el sector privado; definirá una estrategia precisa para atraer a mayor número de visitantes de mayor nivel de gasto durante todo el año; y pondrá énfasis en un desarrollo de la actividad que le dé sustentabilidad y revalore la importancia de los recursos ecológicos y culturales hasta hoy limitadamente aprovechados en el sector turismo. El programa contendrá también un plan detallado para promover en mucho mayor medida el mercado nacional para esta actividad.

Por su rezago e importancia social, es crucial dar un impulso renovado al sector agropecuario. En este caso especial, el *plan* anticipa algunos elementos de diagnóstico, objetivos y estrategias particulares para el desarrollo del sector agropecuario.

El campo mexicano presenta un serio rezago. A pesar de las acciones emprendidas, la actividad agropecuaria tiene una baja productividad y presenta graves problemas de rentabilidad y de capitalización que se traducen en bajos ingresos de los productores. Esto se refleja en el hecho de que el 23% de la PEA nacional dedicada a actividades agropecuarias, silvícolas y pesqueras únicamente genera el 7% del PIB. Si a esta realidad se le añade el hecho de que el 27% de los mexicanos vive en el campo, se comprende que 35% de los habitantes rurales padezcan pobreza extrema.

La baja productividad del campo se puede explicar por la presencia de condiciones orográficas que no son favorables para el desarrollo de la agricultura, la falta de infraestructura productiva adecuada, la carencia de suficientes tecnologías modernas y la falta de capitalización.

Únicamente el 9% de la superficie nacional se destina a actividades agrícolas, y de éste, sólo dos terceras partes cuentan con acceso a riego o a buen temporal. Más aún, 90% de la superficie presenta problemas de erosión y la deforestación acaba con 240 mil hectáreas anuales.

Es patente la falta de infraestructura regional que acerque la producción al consumo, que incentive la inversión y que permita mecanismos eficientes de comercialización. Se carece de una estructura regional de mercados que tienda a igualar los costos de comercialización entre las diferentes regiones del país. Los costos de transporte y almacenamiento en México son superiores a los de nuestros principales socios comerciales.

La investigación y la capacitación no responden a las demandas de los mercados y no se ajustan adecuadamente a las necesidades regionales de la producción. Esto resulta en una baja generación de tecnologías modernas cuya transferencia se ve afectada por la falta de financiamiento y de extensionismo adecuado.

Tampoco se cuenta con un sistema financiero rural que ofrezca servicios competitivos. No existen instituciones regionales que cubran los requerimientos de los productores y los costos de intermediación son altos. Actualmente, 60% de los municipios carecen de acceso a sucursales de la banca comercial.

Las reformas al marco jurídico, la apertura comercial y los apoyos directos como Procampo tienen por objeto propiciar mayor productividad, rentabilidad y competitividad en el campo mexicano. Sin embargo, no han ofrecido los beneficios esperados debido, en primer lugar, a que no ha pasado el tiempo suficiente para que estas medidas rindan sus frutos; y también a que no han sido acompañadas por un conjunto de políticas y acciones que ahora están previstas por este *plan*.

Es importante señalar que la actividad agropecuaria es la actividad económica con mayor intervención estatal a nivel mundial. Esta intervención se expresa en la existencia de altos niveles de subsidio, en la imposición de barreras comerciales y en el otorgamiento de apoyos dirigidos a remediar condiciones de baja productividad. Más aún, los apoyos y subsidios se han incrementado como resultado de la tendencia decreciente de los precios agropecuarios observada en el mundo durante el siglo xx.

El objetivo central de la política agropecuaria para la presente administración, considerando esta realidad, consistirá en incrementar el ingreso neto de los productores. Para ello se deberán definir instrumentos tendien-

tes a aumentar la productividad de las actividades agrícolas y ganaderas y a promover una mayor rentabilidad y competitividad.

Con objeto de alentar la expansión de las cadenas productivas de los productos primarios con baja productividad, se seguirá ejerciendo la política de apoyos directos, que ya implica un alto porcentaje del presupuesto y del PIB agropecuario, también para incrementar el ingreso de los productores. Al mismo tiempo, esta política permitirá que sus precios sean competitivos.

Usando integralmente los apoyos directos, esa misma política promoverá la capitalización y el desarrollo tecnológico. Conjuntamente con una estructura competitiva de precios agropecuarios regionales, estimulará la reconversión productiva, una reasignación más eficiente de actividades pecuarias y agroindustriales y el abasto de maíz de calidad y de frijol para atender el consumo humano nacional.

En las áreas en que México tiene ventajas comparativas, el nivel competitivo de los precios de estos productos permite un nivel de ingreso de los productores que no requiere de subsidios. En estas áreas, los instrumentos que empleará el Gobierno para apoyar a los productores son los que se mencionan a continuación:

El *plan* prevé la construcción de la infraestructura regional (caminos rurales y almacenes) que estimule la inversión y acerque al productor a los centros de consumo. Se terminarán las pequeñas obras hidráulicas en proceso con objeto de ampliar la frontera agrícola de riego en 600 mil hectáreas y se reforzarán los programas de uso eficiente de agua y energía, así como de construcción de infraestructura parcelaria.

Resulta necesario consolidar la actual etapa de la reforma agraria con objeto de dar certidumbre jurídica a los productores mediante la normalización de las tres formas de propiedad. Es decir, concluyendo el rezago agrario, culminando el Procede, regularizando la propiedad privada y estimulando la asociación productiva.

El Gobierno promoverá nuevas tecnologías, acordes con las potencialidades regionales y las necesidades del mercado. Impulsará que la investigación y la difusión técnica respondan mejor a los requisitos de la producción regional y promoverá la inversión privada en la creación y en la transferencia de nuevas tecnologías, organizando y fortaleciendo patronatos de investigación en cada entidad federativa.

Es de vital importancia la existencia de un sistema de capacitación rural integral que responda a las necesidades regionales de adiestramiento técnico-agropecuario, administrativo y financiero; que integre a instituciones privadas y públicas, universidades, centros de educación superior e infraestructura técnica agropecuaria.

El actual sistema financiero dedicado al campo se transformará, con objeto de propiciar la capitalización de la economía agropecuaria, de llevar al medio rural los modernos instrumentos de ahorro y de ofrecer servicios competitivos. La banca regional que resulte de esta transformación promoverá la convergencia de recursos hacia proyectos detonadores de desarrollo agropecuario competitivo, uniones de crédito y fondos de garantía y de ahorro.

Las actividades agrícolas y pecuarias requieren, para mejorar su rentabilidad, de redes comerciales sanas y eficientes que vayan desde el mercado regional hasta el internacional. Para ello, se fortalecerán los sistemas de información sobre precios y mercados, se ampliarán los medios de financiamiento a exportaciones y se instrumentará la creación de una bolsa agropecuaria. Asimismo, para fomentar condiciones de competencia que permitan aprovechar las ventajas comparativas, se promoverá la reconversión productiva, así como las alianzas estratégicas y las conversiones.

Se aprovechará de manera cabal el potencial exportador que posee México en virtud de su variedad de climas y suelos y su relativa abundancia y capacidad de trabajo. Para ello, es preciso realizar las políticas y acciones mencionadas y en particular emprender campañas fitozoosanitarias que creen zonas libres de enfermedades y plagas de animales y plantas, para poder tener acceso al mercado internacional.

Resulta necesario intensificar las actividades ganaderas para incrementar su productividad, e industrializar sus productos. Asimismo, se deberán mejorar las condiciones de sanidad en los rastros para hacerlos más rentables.

Con objeto de evitar la centralización de las decisiones y servir mejor a los productores agropecuarios se emprenderá la federalización de las funciones y responsabilidades de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, mediante la adecuación de sus programas a las características de los estados y de las microrregiones.

Finalmente, el Gobierno impulsará la participación corresponsable de los productores en la planeación e instrumentación de la política agropecuaria, así como en el proceso de federalización y transferencia de funciones de la Sagar. En muchos casos, el Gobierno habrá de ayudar también a que los productores se organicen en unidades económicas viables, que hagan posible la ejecución de los programas de fomento.

ANEXO**LISTADO DE PROGRAMAS SECTORIALES**

El artículo 22 de la Ley de Planeación determina que el Plan Nacional de Desarrollo indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales pertinentes. En cumplimiento de esta disposición, a continuación se listan dichos programas:

- Programa para un Nuevo Federalismo
- Programa de Seguridad Pública y Protección Civil
- Programa de Prevención y Readaptación Social
- Programa Nacional de Población
- Programa Nacional de la Mujer
- Programa de Financiamiento del Desarrollo
- Programa para Superar la Pobreza
- Programa de Desarrollo Urbano
- Programa de Vivienda
- Programa para Desarrollo de los Pueblos Indios
- Programa de Modernización de la Administración Pública
- Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía
- Programa de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor
- Programa de Política Industrial y Desregulación Económica
- Programa de Política de Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones
- Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural
- Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes
- Programa de Desarrollo Informático
- Programa de Desarrollo Educativo
- Programa de Cultura, Ciencia y Tecnología
- Programa de Educación Física y Deporte
- Programa de Reforma del Sector Salud
- Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales
- Programa de Desarrollo del Sector Turismo
- Programa de Medio Ambiente
- Programa de Pesca
- Programa Forestal y de Recursos Naturales Renovables
- Programa Hidráulico
- Programa para Atender la Agenda del Desarrollo Sustentable
- Programa de Procuración e Impartición de Justicia
- Programa para el Desarrollo del Distrito Federal
- Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal

ANEXO VII

Programa de Política Industrial y Comercio Exterior.¹ *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*

DOF, 31 de mayo de 1996

PRESENTACIÓN

En el umbral del siglo XXI, México requiere impulsar el crecimiento económico sostenido, con el fin de generar más y mejores empleos y alcanzar los niveles de bienestar que demanda la sociedad.

Para afrontar este desarrollo, debemos avanzar decididamente en la construcción de una planta productiva moderna y eficiente, capaz de satisfacer el mercado interno y de participar exitosamente en los mercados internacionales.

La competitividad necesaria para alcanzar tales propósitos no puede fundarse exclusivamente en la disponibilidad de factores productivos de bajo costo, el esfuerzo aislado de empresas o de industrias, o la sola acción de las fuerzas del mercado. Éstos y otros factores deben coordinarse y complementarse a través de la acción catalizadora del Estado, plasmada en políticas públicas altamente eficaces y promotoras de la industria.

Por ello, el Gobierno federal presenta el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, fruto de una amplia consulta y un detallado estudio de las experiencias internacionales. El programa establece estrategias y

¹ Documento sintético y de divulgación del programa elaborado por Secofi, de distribución gratuita para empresarios.

líneas de acción que conforman una política industrial de largo plazo, activa, integral y dinámica. Esta política promueve un entorno competitivo y apoya el fortalecimiento de las empresas, mediante la disminución de los costos de transacción y de información, la ampliación del abanico de opciones tecnológicas, el estímulo al aprovechamiento de la dotación de factores del país y el impulso de una cultura de internacionalización y calidad total.

La magnitud del reto que el país enfrenta en materia industrial exige el esfuerzo conjunto de trabajadores, empresarios y gobierno. Por eso, el programa invita a generar una nueva cultura de colaboración entre los actores de la actividad productiva. A través de este programa, el Gobierno federal asume plenamente su responsabilidad en la tarea de acrecentar los factores generadores de la competitividad y respaldar el esfuerzo de los sectores productivos.

ÍNDICE

- I. Retos de la industria nacional.
- II. Programa de Política Industrial y Comercio Exterior:
 - objetivo;
 - estrategias, y
 - políticas.
- III. Políticas para la promoción de la competitividad de la industria.
 1. Estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero;
 2. Creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional;
 3. Fomento a la integración de cadenas productivas;
 4. Mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria;
 5. Desregulación económica;
 6. Promoción de exportaciones;
 7. Negociaciones comerciales internacionales, y
 8. Promoción de la competencia.
- IV. Mecanismos de consulta para el seguimiento y evaluación del programa.

I. RETOS DE LA INDUSTRIA NACIONAL

Retos externos

La competencia en los mercados de productos intensivos en mano de obra poco calificada se ha acrecentado. México deberá incrementar su capacidad de competir en los mercados internacionales de mercancías de mayor calidad e intensidad tecnológica.

Existe una competencia internacional creciente por atraer los flujos de inversión extranjera directa. A fin de mantener una posición favorable para la captación de financiamiento externo, nuestro país deberá redoblar esfuerzos para generar condiciones de alta competitividad para la inversión.

Retos internos

En un mercado abierto y competido, en el cual se requieren inversiones importantes en tecnología y capacidad gerencial para operar exitosamente, las formas tradicionales de producción a escala reducida han perdido competitividad. Esta problemática de las micro, pequeñas y medianas empresas mexicanas ha sido especialmente aguda en industrias de manufactura ligera, debido a la competencia con países del sudeste asiático. Superar el rezago de las empresas de menor tamaño es indispensable para fortalecer a la industria nacional.

La apertura de la economía redujo la integración de diversas cadenas productivas nacionales, en la medida en que empresas que participaban en dichas cadenas, ya sea como clientes o proveedores, perdieron terreno ante la competencia del exterior. Reconstituir tales cadenas productivas, ahora en un entorno de apertura, es indispensable para facilitar a las empresas nacionales la planeación e inversión a largo plazo, actividades fundamentales para la modernización industrial.

Hasta antes de la apertura, la orientación casi exclusiva de la industria hacia el mercado interno hizo que la actividad industrial se concentrara en los grandes centros urbanos: la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Ahora, las oportunidades de exportación deberán ser aprovechadas para promover la creación de nuevos polos industriales y un desarrollo regional más equilibrado.

II. PROGRAMA DE POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR

Objetivo

Conformar, a través de la acción coordinada con los sectores productivos, una planta industrial competitiva a nivel internacional, orientada a producir bienes de alta calidad y mayor contenido tecnológico.

Líneas estratégicas

Crear condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta, y ampliar y fortalecer el acceso de los productos nacionales a los mercados de exportación.

Fomentar el desarrollo del mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones, para sustentar la inserción de la industria nacional en la economía internacional.

Inducir el desarrollo de agrupamientos industriales, regionales y sectoriales, de alta competitividad, con una elevada participación de micro, pequeñas y medianas empresas.

III. POLÍTICAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA

1. Estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero

La estabilidad macroeconómica es un pilar fundamental para sustentar el desarrollo de una base industrial sólida y competitiva. Esta política permite crear un entorno favorable para:

- Privilegiar la planeación de largo plazo;
- Alentar la acumulación de capital;
- Disminuir el riesgo de la actividad productiva, y
- Reducir el costo del financiamiento a las empresas.

Objetivos

- Promover el crecimiento estable y duradero;
- Fomentar el ahorro interno, y
- Mejorar las condiciones de financiamiento

Acciones

- Control de la inflación;
- Finanzas públicas sanas;
- Predictibilidad a mediano plazo del tipo de cambio;
- Reforma integral del programa de pensiones para el retiro;
- Mejorar la eficiencia del sistema financiero, y
- Ampliar el acceso al financiamiento de las empresas micro, pequeñas y medianas.

Estas acciones promueven las inversiones de largo plazo de las empresas, vehículo indispensable para el crecimiento, el incremento de la productividad y la modernización de la planta productiva nacional.

2. Creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional

La competitividad de la industria moderna no depende exclusivamente de la abundancia de factores primarios baratos. Hoy día, la complejidad y globalización de la actividad industrial moderna demanda, para su pleno desarrollo, el soporte de una infraestructura física y de una base humana e institucional eficientes y con estándares similares a los de los países con que competimos.

Por ello, el mejoramiento del transporte y las comunicaciones; el abasto de agua, energía e insumos industriales básicos; la eficiencia del sistema fiscal y, sobre todo, la formación de recursos humanos, son factores fundamentales de la política integral de apoyo a la competitividad de la industria.

En particular, esta política desempeña un papel crucial para superar los desequilibrios regionales; una infraestructura eficiente y geográficamente bien distribuida es indispensable para inducir el desarrollo de agrupamientos industriales, regionales y sectoriales, de alta competitividad internacional.

Objetivos

- Incrementar y mejorar la oferta de servicios de transporte y comunicaciones, y el suministro de energía e insumos básicos;
- Mejorar la formación de recursos humanos, y
- Promover un sistema tributario que, preservando el principio de finanzas públicas sanas, aliente el desempeño eficiente de la actividad industrial.

Acciones

- Reforzar la complementación de esfuerzos públicos y privados para incrementar la inversión en infraestructura;
- Eliminar restricciones para la participación privada en la prestación de servicios de transporte ferroviario; telefónicos de larga distancia y telecomunicaciones vía satélite; puertos y aeropuertos; almacenamiento, transportación y distribución de gas natural;
- Continuar con la concesión de servicios públicos a particulares, cuidando que las tarifas correspondan a la calidad y eficiencia del servicio prestado;
- Fortalecer la educación básica y especializada;
- Impulsar los mecanismos de capacitación y formación continua de los trabajadores;
- Promover una mayor vinculación entre el sistema educativo y la industria;
- Avanzar en la reforma fiscal para alentar la inversión productiva, la modernización tecnológica, la capacitación y el adiestramiento laboral, así como el desarrollo de las regiones con menor grado de industrialización;
- Dar seguridad jurídica plena a los contribuyentes y asegurarles medios de defensa adecuada, y
- Reducir los costos administrativos en que incurren las empresas de menor tamaño para cumplir con sus obligaciones fiscales, a través de la simplificación administrativa.

3. Fomento a la integración de cadenas productivas

La protección de la economía mexicana alentó una integración vertical en ocasiones excesiva, pues ante el acceso limitado a insumos de importación, muchos productores se vieron forzados a estructurar sus procesos productivos en forma integrada, a fin de no depender de un escaso número de proveedores nacionales. Ello obstaculizó las posibilidades de especialización de las empresas nacionales en etapas o componentes de la producción.

La apertura comercial naturalmente generó una mayor disponibilidad de insumos extranjeros e intensificó la competencia en el mercado nacional. Ante esta situación, las empresas, particularmente las ubicadas en etapas finales de las cadenas productivas, buscaron alternativas de proveeduría de insumos extranjeros, con el objeto de reducir rápidamente sus costos. El resultado fue una reducción en la integración nacional de la producción.

El reto actual de la industria nacional es reintegrar las cadenas productivas en un contexto de apertura y globalización y estimular la incorporación de las micro, pequeñas y medianas empresas. La mayor flexibilidad de éstas ofrece amplias posibilidades para responder, de manera más eficiente y competitiva a los cambios vertiginosos del mercado.

Resulta indispensable, además, dar a la política de fomento de integración de cadenas productivas una base regional sólida. La experiencia internacional confirma que, con frecuencia las cadenas industriales exitosas se integran sobre bases regionales, pues a ese nivel operan con mayor eficacia las “economías de aglomeración”: la presencia de un núcleo de empresas exitosas tiende a atraer factores productivos en condiciones competitivas de calidad y precio —fuerza de trabajo capacitada, institutos de educación especializada, proveedores eficientes, clientes dinámicos, etcétera— que, a su vez, refuerzan la competitividad de todo el agrupamiento industrial. Asimismo, a nivel regional, autoridades e industrias cuentan con mayor información acerca de las fortalezas de las cadenas industriales y de las necesidades que deben satisfacerse para consolidar su funcionamiento. Este conocimiento permite un diseño efectivo de las políticas de apoyo y, en particular, una asignación eficiente de las inversiones en infraestructura física y social.

El cabal aprovechamiento de las nuevas oportunidades de integración de cadenas productivas, en un entorno de apertura, es una meta prioritaria de la política industrial. Por ello, el programa promueve la exportación indirecta, especialmente de empresas de menor tamaño, la sustitución eficiente de importaciones y el fortalecimiento de nuevos polos de desarrollo regional.

Objetivos

- Fomentar el desarrollo de agrupamientos industriales regionales;
- Fortalecer y ampliar la infraestructura de información industrial, y
- Promover la integración de cadenas productivas donde las posibilidades de integración son más promisorias o las deficiencias más graves.

Acciones

- Diseñar programas de coordinación regional para promover la sinergia de esfuerzos entre sectores productivos, gobiernos estatales y gobierno federal.
- Desarrollar parques industriales e infraestructura de apoyo a la industria de las diferentes regiones.

- Diseñar y ofrecer servicios de atención y promoción de la inversión nacional y foránea, con apoyo de sistemas de información sobre los recursos físicos y humanos de las diferentes regiones.
- Crear un registro empresarial sistematizado y de cobertura nacional.
- Impulsar los encuentros empresariales de proveedores.
- Crear y fortalecer las redes nacionales de información de proveedores.
- Promover esquemas de subcontratación.
- Esquemas de apoyo a la integración de cadenas productivas en:
 - Industria manufacturera de contenido tecnológico elevado.
 - Industrias de manufactura ligera intensivas en mano de obra.
 - Industria petroquímica y derivados.
 - Industria automotriz.
 - Proveedores del sector público.
 - Sector forestal-industrial.
 - Sector agroindustrial.
 - Sector minero.

4. Mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria

La política de mejoramiento de la infraestructura tecnológica para la industria se compone de dos elementos: la modernización tecnológica y la promoción de la calidad.

Modernización tecnológica

No obstante el esfuerzo reciente de modernización, la infraestructura tecnológica del país es aún limitada en relación a los estándares internacionales. Esta limitación se manifiesta en el relativamente bajo gasto en investigación y desarrollo en nuestro país; en la desvinculación entre la oferta de apoyo tecnológico y la demanda de la industria nacional, y en una estructura industrial dual, caracterizada por la coexistencia de un pequeño grupo de grandes empresas, capaces de desarrollar tecnología propia, y una gran mayoría que no cuenta con recursos incluso para adoptar tecnologías ampliamente conocidas.

El rezago del país en materia tecnológica y la importancia del factor tecnológico para la competencia internacional, hacen indispensable realizar un esfuerzo extraordinario durante los próximos años, con el fin de reducir la brecha que en esta materia separa a la industria nacional de sus competidores extranjeros.

La modernización tecnológica de las empresas implica mejorar su capacidad para innovar y aprovechar los avances tecnológicos, creando nuevos productos y procesos.

Objetivos

- Elevar la capacidad del aparato productivo para aprovechar los avances tecnológicos;
- Dotar a la industria de referencias acerca de la práctica tecnológica internacional;
- Estimular la transferencia tecnológica del exterior;
- Fomentar la protección a la propiedad industrial, y
- Estimular la cultura de innovación tecnológica.

Acciones

- Desarrollar la Red Nacional de Centros de Competitividad Empresarial, para brindar atención directa y especializada a las empresas en la resolución de sus necesidades específicas. Esta red se conformará con la participación del sector empresarial y de las instituciones educativas;
- Vincular más eficientemente a las instituciones tecnológicas existentes con la planta industrial;
- Crear instituciones sectoriales de apoyo tecnológico para asistir a las empresas en la aplicación de las tecnologías comerciales disponibles y generar capacidades de diseño;
- Impulsar el uso de la informática como base fundamental de nuevas tecnologías productivas, a través del Programa de Promoción de uso de la Informática;
- Fortalecer el Programa Compite, que capacita a las empresas para incrementar la eficiencia de sus procesos productivos y aprovechar al máximo sus recursos;
- Establecer programas de normalización voluntaria en materia de ahorro de insumos básicos, tales como agua, combustibles, lubricantes, energía, etcétera;
- Fortalecer los inventarios de asesores tecnológicos y difundir su utilización a través de los Centros de Competitividad Empresarial;
- Alentar la inversión en maquinaria y equipo, por medio de la revisión de mecanismos financieros para su adquisición;
- Promover la inversión extranjera, por medio de la concertación de acuerdos para la promoción y protección de las inversiones, y la participación de México en la negociación del Acuerdo Multilateral de Inversión;

- Difundir la importancia de los mecanismos para proteger las innovaciones tecnológicas, por medio del Registro de Patentes;
- Fortalecer la lucha contra la piratería de marcas, patentes y otras formas de propiedad intelectual;
- Incrementar la formación de recursos humanos especializados en materia de protección industrial;
- Constituir el Fondo de Apoyo al Desarrollo de Invencciones para promover, en su etapa inicial, invenciones patentables que requieran demostrar su viabilidad técnica, y apoyar la protección en el exterior de los desarrollos tecnológicos de empresas y centros de investigación;
- Promover el uso de los acervos de información tecnológica del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial;
- Instituir el Premio Nacional a la Innovación Tecnológica;
- Incorporar en los planes educativos la enseñanza de temas de innovación, ciencia y tecnología, y
- Difundir la importancia de la tecnología a través de los medios de comunicación, foros y exposiciones.

Promoción de la calidad

El complemento de la política de modernización tecnológica es una política de promoción de la calidad.

La utilidad de los sistemas de calidad radica en su orientación hacia la mejoría gradual, pero constante, de procesos productivos ya existentes; en otras palabras, en producir cada día mejor lo que ya se produce.

La promoción de la calidad es fundamental desde una perspectiva internacional. Los estándares o normas internacionales de calidad establecen una base objetiva en las transacciones del comercio mundial y aseguran al comprador que los productos que adquiere presentan las características requeridas de desempeño y seguridad. Por eso, su uso se ha extendido en el comercio internacional.

La industria nacional enfrenta el reto de incorporar en su quehacer cotidiano el principio de calidad. Esto exige un cambio profundo de la cultura empresarial, en la organización del trabajo y en la relación entre empresarios y trabajadores. Asimismo, exige una política gubernamental de apoyo a las empresas para la consecución de estas metas.

Objetivos

- Promover la adopción de esquemas para mejorar la calidad en las empresas;

- Fortalecer la infraestructura de la calidad;
- Fomentar el desarrollo de una cultura nacional de calidad, y
- Impulsar el reconocimiento externo de la calidad de los productos mexicanos.

Acciones

- Difundir información y promover la adopción por parte de las empresas de sistemas para alcanzar la calidad, a través de los Centros de Competitividad Empresarial;
- Operar la guía simplificada para la implantación de sistemas de aseguramiento de calidad en empresas de menor tamaño;
- Fortalecer la infraestructura de consultores, auditores y organismos de certificación de sistemas de calidad, por medio de la impartición de cursos de capacitación;
- Utilizar los sistemas de compras de gobierno para alentar a las empresas a certificar sus sistemas de calidad y sus productos;
- Fortalecer la Red Secundaria de Metrología, compuesta por laboratorios públicos y privados;
- Promover el reconocimiento oficial de organismos, unidades de verificación y laboratorios de calibración y pruebas;
- Crear el Sistema Nacional de Información sobre Calidad, integrado por un padrón de consultores, organismos de certificación en calidad, laboratorios del Sistema Nacional de Calibración y del Sistema Nacional de Laboratorios de Prueba, organismos de normalización y de certificación y unidades de verificación;
- Motivar una mayor participación de empresas de menor tamaño en la elaboración de normas;
- Promover la elaboración y uso de normas mexicanas de carácter voluntario;
- Realizar campañas de difusión y concientización, dirigidas al consumidor, acerca de la importancia de la calidad;
- Incorporar en los programas educativos conceptos referentes a la calidad;
- Fortalecer el Premio Nacional de Calidad;
- Promover acuerdos de reconocimiento mutuo en materia de acreditación y certificación con los países de mayor interés, y
- Realizar en el extranjero campañas de difusión de la calidad de los productos y empresas mexicanas.

5. Desregulación económica

La regulación excesiva y obsoleta impone costos que merman la posición competitiva de la industria, especialmente de las empresas de menor tamaño.

El marco normativo bajo el cual las empresas desarrollan sus actividades debe ser claro, sencillo y transparente, con el fin de conciliar el propósito de protección del consumidor y el medio ambiente con la máxima promoción de la iniciativa y la actividad de los particulares.

Por ello, el Gobierno federal asume el compromiso de establecer; en el ámbito de su competencia un marco normativo eficiente, así como de mejorar la coordinación con los estados para el logro de este objetivo.

La política de desregulación se desarrolla con base en los siguientes principios:

- Justificación y objetivos claros de la regulación;
- Beneficio neto de la regulación;
- Factibilidad de aplicación, y
- Coordinación entre las distintas entidades del Gobierno con facultades regulatorias.

Objetivos

- Simplificar la regulación para la operación y apertura de empresas.

Acciones

- Revisión de los requisitos y trámites de las diversas entidades del Gobierno federal, en materia de operación y apertura de empresas, por medio del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial;
- Participación del sector privado en la simplificación del marco normativo de la actividad empresarial, por medio del Consejo para la Desregulación Económica;
- Creación del Registro Federal de Trámites;
- Incorporación de la figura de *positiva ficta* en los trámites de autoridades federales, para actividades sin riesgo, y de *negativa ficta*, para actividades de alto riesgo. Esto permitirá dar certeza a las empresas respecto al plazo de respuesta de la autoridad a sus solicitudes;
- Eliminación y simplificación de formatos;
- Elaboración de la lista única de actividades riesgosas;
- Promover acuerdos de coordinación para la desregulación entre el Gobierno federal y entidades federativas;

- Evaluar el impacto regulatorio de nuevas disposiciones federales;
- Acortar la duración de juicios;
- Reducir los costos del uso del fideicomiso como instrumento de pago crediticio;
- Facilitar el régimen para la cesión de créditos hipotecarios;
- Realizar estudios de factibilidad de las normas incluidas en el anteproyecto del Programa Nacional de Normalización;
- Revisar los análisis costo-beneficio, por parte de peritos especializados;
- Condicionar la emisión de NOMS a la existencia de la infraestructura adecuada para su aplicación;
- Fomentar la elaboración de normas mexicanas voluntarias;
- Uniformar las políticas de certificación;
- Consolidar el sistema de acreditamiento de laboratorios y de unidades de verificación, y
- Reforzar la coordinación entre dependencias para evitar la duplicación o contradicción de criterios.

6. Promoción de exportaciones

Las exportaciones desempeñarán un papel fundamental como motor del crecimiento económico. Durante la presente administración, deberán crecer a tasas anuales cercanas al 20%, en promedio.

Por ello, en los próximos años, el Gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, en coordinación con los sectores productivos, deben crear condiciones de rentabilidad permanente y elevada en la exportación directa e indirecta. Ello permitirá que un número cada vez mayor de empresas dejen de considerar la exportación, así como la proveeduría a ésta, como intereses marginales o coyunturales, atendidos en función de las fluctuaciones del mercado interno.

La política de promoción de exportaciones se basa en los siguientes principios básicos:

- Mayores recursos para la promoción de exportaciones;
- Promoción congruente con el desarrollo de la oferta exportable, y
- Estrecha coordinación de las acciones de las diversas entidades e instituciones promotoras de exportaciones, tanto del sector público como del privado.

Objetivos

- Mejorar la coordinación de las acciones promotoras de los sectores público y privado;

- Fortalecer el desarrollo de mercados externos;
- Perfeccionar los instrumentos normativos de apoyo a las exportaciones;
- Aumentar la disponibilidad de financiamientos con pasivos,
- Promover la cultura exportadora, y
- Mejorar los servicios de información, asesoría y capacitación en materia de comercio exterior.

Acciones

- Fortalecer la participación de organismos privados en los consejos de administración de las instituciones de fomento;
- Realizar un programa calendarizado de promoción, para coordinar más efectivamente las acciones de Secofi, Bancomext, representaciones diplomáticas de México en el exterior y los sectores productivos;
- Desarrollar una metodología de promoción selectiva por sectores, regiones y mercados, con la participación del sector productivo;
- Crear esquemas de promoción sectorial y regional operados por organismos privados con el apoyo del Gobierno federal;
- Fortalecer el Programa Nacional de Eventos Internacionales mediante la canalización de mayores recursos a la preparación previa de los empresarios, la simplificación de trámites e incremento en el número de misiones al exterior y de importadores e inversionistas extranjeros a México;
- Estimular la creación de empresas de comercio exterior;
- Adecuar los programas de fomento a las exportaciones, manteniendo congruencia con las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio y de los tratados de libre comercio suscritos por nuestro país;
- Asegurar una expedita devolución del iva a las empresas exportadoras;
- Fortalecer la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (Compex) por medio del establecimiento de enlaces de comunicación con las entidades y organismos y la agilización de la resolución de casos;
- Otorgar apoyo crediticio integral a lo largo de la cadena exportadora;
- Aumentar la participación de Bancomext y Nafin, como banca de primer piso, en proyectos viables que no hayan sido atendidos por la banca comercial;
- Desarrollar programas financieros que permitan asignar recursos con base en la viabilidad de proyectos y la existencia de pedidos en firme, reduciendo la utilización de garantías;
- Aumentar las garantías otorgadas por la banca de desarrollo a la banca comercial, para proyectos viables y prioritarios;

- Promover esquemas de financiamiento “automático” a empresas previamente calificadas por Bancomext, con base en la presentación de un pedido inicial;
- Intensificar el uso de créditos de los bancos de comercio exterior de nuestros principales socios comerciales, con el fin de contar con mayores fondos para el financiamiento a las exportaciones;
- Fomentar una mayor participación de organismos empresariales en las actividades promotoras de la inversión y de las exportaciones;
- Fomentar el Premio Nacional de Exportación;
- Crear un programa de becas para estudios especializados en materia de comercio exterior;
- Unificar las actuales fuentes de información sobre comercio exterior en el Sistema Nacional de Orientación al Exportador, integrado por Secofi, Bancomext y el sector privado;
- Reforzar y ampliar la cobertura de los servicios de información, asesoría y capacitación en comercio exterior;
- Consolidar el Sistema Mexicano de Promoción Externa (Simpex), para mejorar la promoción de los proyectos comerciales y de inversión entre empresas mexicanas y extranjeras, y
- Intensificar la difusión de publicaciones especializadas.

7. Negociaciones comerciales internacionales

El escenario económico mundial se caracteriza por la tendencia a la formación de bloques comerciales regionales, la agudización de la competencia comercial y la intensificación de los esfuerzos de los países en la atracción de inversión extranjera directa.

En este contexto, las negociaciones comerciales brindan la oportunidad de ampliar el acceso de las empresas localizadas en México a los mercados externos, por medio de la creación de un marco normativo claro y estable.

Por ello, la política de negociaciones comerciales, tanto en el ámbito bilateral como multilateral, constituye un elemento fundamental para expandir y diversificar los mercados externos para nuestros productos y promover los flujos de inversión extranjera directa hacia nuestro país. Esta política se basa en los siguientes principios:

- Reciprocidad de acceso a mercados;
- Establecer plazos de apertura que permitan al sector industrial realizar los ajustes estructurales necesarios para elevar su competitividad, y
- Comunicación estrecha entre el Gobierno federal, el Poder Legislativo y el sector privado.

8. Promoción de la competencia

El fomento de un marco de competencia justa, tanto interna como externa, es indispensable para estimular una búsqueda permanente de mayor eficiencia en todo el sector industrial, en condiciones de equidad. Asimismo, es indispensable para evitar un sesgo excesivo en favor de la producción para el mercado interno; en detrimento de los alicientes a la exportación.

Por ello, son elementos importantes de la política industrial:

- La prevención y combate a prácticas monopólicas, y
- La protección oportuna contra el *dumping* y la subvención. El estricto cumplimiento de regulaciones arancelarias y no arancelarias, en la importación de productos.

Objetivos

- Prevenir y combatir prácticas anticompetitivas;
- Sancionar las prácticas desleales de comercio que afectan a los productores nacionales;
- Fortalecer los instrumentos para verificar el cumplimiento de regulaciones técnicas al comercio exterior, y
- Perfeccionar la estructura arancelaria.

Acciones

- Fortalecer la aplicación de la Ley de Competencia,
- Facilitar el acceso a este instrumento a empresas de menor tamaño;
- Combatir las prácticas monopólicas en el extranjero, que afectan a los expositores mexicanos, por medio del apoyo de la Secofi y la Comisión Federal de Competencia;
- Asegurar que la desincorporación de empresas paraestatales no conlleve a prácticas monopólicas en los mercados;
- Eliminar regulaciones que impliquen barreras artificiales a la entrada de mercancías u ofrezcan tratamientos exclusivos;
- Detectar y, en su caso, suprimir barreras para la circulación de mercancías entre los estados;
- Atender problemas regionales de competencia;
- Mantener la congruencia de la normatividad nacional con las disposiciones de la Organización Mundial de Comercio;
- Cumplir estrictamente los plazos de investigación establecidos en la normatividad;

- Estimular la permanencia y especialización del personal del sistema de prácticas desleales;
- Instrumentar una intensa campaña de difusión;
- Establecer mecanismos que permitan un mayor acceso a empresas de menor tamaño;
- Establecer la conexión informática entre las aduanas y las entidades normativas;
- Fortalecer la vigilancia y facilitar el cumplimiento de las regulaciones técnicas;
- Descentralizar la certificación y vigilancia de estas regulaciones;
- Fortalecer la competitividad de largo plazo de la industria;
- Mantener la congruencia del tratamiento arancelario aplicado a diferentes eslabones de las cadenas productivas, y
- Promover el acceso a insumos en condiciones competitivas.

IV. MECANISMOS DE CONSULTA PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

La política industrial no debe agotarse en un conjunto estático de prescripciones de acción; por el contrario, debe ser un instrumento dinámico, capaz de mortificarse oportuna y adecuadamente, según las circunstancias del entorno económico.

Con tal propósito, un componente esencial del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior lo constituyen los mecanismos de seguimiento de sus acciones y de evaluación de sus resultados. Estos mecanismos se fundan en el diálogo y colaboración estrechos entre las autoridades gubernamentales y los productores. En este sentido, el Programa recoge una de las lecciones más importantes de las experiencias internacionales exitosas en materia de política industrial: la importancia decisiva de hacer de la colaboración entre gobierno e industria, una práctica habitual e incluso una institución.

Los mecanismos de seguimiento y evaluación operarán a dos niveles:

Nivel general

- Consejo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que opera a nivel federal y estatal, y
- Programas de sectores productivos, diseñados para atender las circunstancias particulares de segmentos de la industria.

Nivel especializado

- Consejo Asesor para las Negociaciones Comerciales Internacionales;
- Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones, y
- Consejo para la Desregulación Económica.

ANEXO VIII

Ley de Inversión Extranjera

DOF, 27 de diciembre de 1993¹

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente *decreto*; el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: *Ley de Inversión Extranjera*.

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I Del objeto de la ley

Artículo 1o. La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República. Su objeto es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional.

Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

- I. Comisión: la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras;
- II. Inversión extranjera:
 - a) La participación de inversionistas extranjeros, en cualquier proporción, en el capital social de sociedades mexicanas;

¹ Reformada mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de enero de 1998.

- b) La realizada por sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero, y
- c) La participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados por esta ley.

- III. Inversionista extranjero: a la persona física o moral de nacionalidad distinta a la mexicana y las entidades extranjeras sin personalidad jurídica;
- IV. Registro: el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras;
- V. Secretaría: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- VI. Zona Restringida: la faja de territorio nacional de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las playas, a que hace referencia la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y
- VII. Cláusulas de exclusión de extranjeros: el convenio o pacto expreso que forme parte integrante de los estatutos sociales, por el que se establezca que las sociedades de que se trate no admitirán directa ni indirectamente como socios o accionistas a inversionistas extranjeros, ni a sociedades con cláusula de admisión de extranjeros.

Artículo 3o. Para los efectos de esta ley, se equipara a la inversión mexicana la que efectúen los extranjeros en el país con calidad de inmigrados, salvo aquélla realizada en las actividades contempladas en los títulos primero y segundo de esta ley.

Artículo 4o. La inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos de actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos, y ampliar o relocalizar los ya existentes, salvo por lo dispuesto en esta ley.

Las reglas sobre la participación de la inversión extranjera en las actividades del sector financiero contempladas en esta ley, se aplicarán sin perjuicio de lo que establezcan las leyes específicas para esas actividades.

CAPÍTULO II

De las actividades reservadas

Artículo 5o. Están reservadas de manera exclusiva al Estado las funciones que determinen las leyes en las siguientes áreas estratégicas:

- I. Petróleo y demás hidrocarburos;
- II. Petroquímica básica;
- III. Electricidad;

- IV. Generación de energía nuclear;
- V. Minerales radiactivos;
- VI. Comunicación vía satélite;
- VII. Telégrafos;
- VIII. Radiotelegrafía;
- IX. Correos;
- X. Ferrocarriles;
- XI. Emisión de billetes;
- XII. Acuñación de moneda;
- XIII. Control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos,
y
- XIV. Las demás que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.

Artículo 6o. Las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación, están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros:

- I. Transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, sin incluir los servicios de mensajería y paquetería;
- II. Comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo;
- III. Servicios de radiodifusión y otros de radio y televisión, distintos de televisión por cable;
- IV. Uniones de crédito;
- V. Instituciones de banca de desarrollo, en los términos de la ley de la materia, y
- VI. La prestación de los servicios profesionales y técnicos que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.

La inversión extranjera no podrá participar en las actividades y sociedades mencionadas en el presente artículo directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, u otro mecanismo que les otorgue control o participación alguna, salvo por lo dispuesto en el Título Quinto de esta ley.

CAPÍTULO III

De las actividades y adquisiciones con regulación específica

Artículo 7o. En las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación la inversión extranjera podrá participar en los porcentajes siguientes:

I. Hasta el 10% en:

- a) Sociedades cooperativas de producción.

II. Hasta el 25% en:

- a) Transporte aéreo nacional;
- b) Transporte en aerotaxi, y
- c) Transporte aéreo especializado.

III. Hasta el 30% en:

- a) Sociedades controladoras de agrupaciones financieras;
- b) Instituciones de crédito de banca múltiple;
- c) Casas de bolsa, y
- d) Especialistas bursátiles.

IV. Hasta el 49% en:

- a) Instituciones de seguros;
- b) Instituciones de fianzas;
- c) Casas de cambio;
- d) Almacenes generales de depósito;
- e) Arrendadoras financieras;
- f) Empresas de factoraje financiero;
- g) Sociedades financieras de objeto limitado a las que se refiere el artículo 103, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Crédito;
- h) Sociedades a las que se refiere el artículo 12 bis de la Ley del Mercado de Valores;
- i) Acciones representativas del capital fijo de sociedades de inversión y sociedades operadoras de sociedades de inversión;
- j) Fabricación y comercialización de explosivos, armas de fuego, cartuchos, municiones y fuegos artificiales, sin incluir la adquisición y utilización de explosivos para actividades industriales y extractivas, ni la elaboración de mezclas explosivas para el consumo en dichas actividades;
- k) Impresión y publicación de periódicos para circulación exclusiva en territorio nacional;
- l) Acciones serie "T" de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales;
- m) Televisión por cable;
- n) Servicios de telefonía básica;

- n) Pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva, sin incluir acuicultura;
- o) Administración portuaria integral;
- p) Servicios portuarios de pilotaje a las embarcaciones para realizar operaciones de navegación interior, en los términos de la ley de la materia;
- q) Sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones para la navegación interior y de cabotaje, con excepción de cruceros turísticos y la explotación de dragas y artefactos navales para la construcción, conservación y operación portuaria;
- r) Servicios anexos al sector de ferrocarriles, que consisten en servicios a pasajeros, mantenimiento y rehabilitación de vías, libramientos, talleres de reparación de equipo tractivo y de arrastre, organización y comercialización de trenes unitarios, operación de terminales interiores de carga y telecomunicaciones ferroviarias, y
- s) Suministro de combustible y lubricantes para embarcaciones, aeronaves y equipo ferroviario.

Los límites para la participación de inversión extranjera señalados en este artículo no podrán ser rebasados directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, o cualquier otro mecanismo que otorgue control o una participación mayor a la que se establece, salvo por lo dispuesto en el Título Quinto de esta ley.

Artículo 8o. Se requiere resolución favorable de la comisión para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% en las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación:

- I. Servicios portuarios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interior, tales como el remolque, amarre de cabos y lanchaje;
- II. Sociedades navieras dedicadas a la explotación de embarcaciones exclusivamente en tráfico de altura;
- III. Administración de terminales aéreas;
- IV. Servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados;
- V. Servicios legales;
- VI. Sociedades de información crediticia;
- VII. Instituciones calificadoras de valores;
- VIII. Agentes de seguros;
- IX. Telefonía celular,
- X. Construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados, y
- XI. Perforación de pozos petroleros y de gas.

Artículo 9o. Se requiere resolución favorable de la comisión para que en las sociedades mexicanas donde la inversión extranjera pretenda participar, directa o indirectamente, en una proporción mayor al 49% de su capital social, únicamente cuando el valor total de activos de las sociedades de que se trate, al momento de someter la solicitud de adquisición, rebase el monto que determine anualmente la propia comisión.

TÍTULO SEGUNDO DE LA ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES Y DE LOS FIDEICOMISOS

CAPÍTULO I

De la adquisición de bienes inmuebles

Artículo 10. De conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que hayan celebrado el convenio a que se refiere dicho precepto, podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles en el territorio nacional.

En el caso de las sociedades en cuyos estatutos se incluya el convenio previsto en la fracción I del artículo 27 constitucional, se estará a lo siguiente:

- I. Podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, destinados a la realización de actividades no residenciales, debiendo registrar dicha adquisición ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, y
- II. Podrán adquirir derechos sobre bienes inmuebles en la zona restringida, que sean destinados a fines residenciales, de conformidad con las disposiciones del capítulo siguiente.

CAPÍTULO II

De los fideicomisos sobre bienes inmuebles en zona restringida

Artículo 11. Se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que instituciones de crédito adquieran como fiduciarias, derechos sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, cuando el objeto del fideicomiso sea permitir la utilización y el aprovechamiento de tales bienes sin constituir derechos reales sobre ellos, y los fideicomisarios sean:

- I. Sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros en el caso previsto en la fracción II del artículo 10 de esta ley, y
- II. Personas físicas o morales extranjeras.

Artículo 12. Se entenderá por utilización y aprovechamiento de los bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, los derechos al uso o goce de los mismos, incluyendo, en su caso, la obtención de frutos, productos y, en general, cualquier rendimiento que resulte de la operación y explotación lucrativa, a través de terceros o de la institución fiduciaria.

Artículo 13. La duración de los fideicomisos a que este capítulo se refiere, será por un periodo máximo de cincuenta años, mismo que podrá prorrogarse a solicitud del interesado.

La Secretaría de Relaciones Exteriores se reserva la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se otorguen los permisos e inscripciones a que este título se refiere.

Artículo 14. La Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá sobre los permisos a que se refiere el presente capítulo, considerando el beneficio económico y social que la realización de estas operaciones implique para la Nación.

Toda solicitud de permiso que cumpla con los requisitos señalados, deberá ser otorgada por la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de su presentación. Las inscripciones ante el registro a que se refiere la fracción I del artículo 10, deberán resolverse dentro de un plazo máximo de quince días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso contrario, el permiso o el registro correspondiente se considerará otorgado.

TÍTULO TERCERO

DE LAS SOCIEDADES. DE LA CONSTITUCIÓN

Y MODIFICACIÓN DE SOCIEDADES

Artículo 15. Se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución de sociedades. Se deberá insertar en los estatutos de las sociedades que se constituyan, la cláusula de exclusión de extranjeros o el convenio previsto en la fracción I del artículo 27 constitucional.

Artículo 16. Se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que las sociedades constituidas cambien su denominación o razón social, o para que modifiquen su cláusula de exclusión de extranjeros por la de admisión de extranjeros.

TÍTULO CUARTO

DE LA INVERSIÓN DE PERSONAS MORALES EXTRANJERAS

Artículo 17. Sin perjuicio de lo establecido en los tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, para que personas morales extranjeras puedan realizar habitualmente actos de comercio en la República Mexicana, se deberá obtener autorización de la secretaría para su consecuente inscripción en el Registro Público de Comercio, de conformidad con los artículos 250 y 251 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Toda solicitud para obtener la autorización a que se refiere el párrafo anterior, que cumpla con los requisitos correspondientes, deberá otorgarse por la secretaría dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación.

TÍTULO QUINTO

DE LA INVERSIÓN NEUTRA

CAPÍTULO I

Del concepto de inversión neutra

Artículo 18. La inversión neutra es aquella realizada en sociedades mexicanas o en fideicomiso autorizados conforme al presente título y no se computará para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas.

CAPÍTULO II

De la inversión neutra representada por instrumentos emitidos por las instituciones fiduciarias

Artículo 19. La secretaría podrá autorizar a las instituciones fiduciarias para que expidan instrumentos de inversión neutra que únicamente otorgarán, respecto de sociedades, derechos pecuniarios a sus tenedores y, en su caso, derechos corporativos limitados, sin que concedan a sus tenedores derecho de voto en sus asambleas generales ordinarias.

CAPÍTULO III

De la inversión neutra representada por series especiales de acciones

Artículo 20. Se considera neutra la inversión en acciones sin derecho a voto o con derechos corporativos limitados, siempre que obtengan previa-

mente la autorización de la secretaría, y cuando resulte aplicable, de la Comisión Nacional de Valores.

CAPÍTULO IV

De la inversión neutra en sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa

Artículo 21. Previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional de Valores, la secretaría podrá resolver sobre la inversión neutra mediante la adquisición de certificados de participación ordinarios emitidos por instituciones fiduciarias autorizadas para tal efecto, cuyo patrimonio esté constituido por acciones representativas de la serie "B" del capital social de sociedades controladoras de grupos financieros, de instituciones de banca múltiple, o acciones representativas de la serie "A" del capital social de casas de bolsa.

CAPÍTULO V

De la inversión neutra realizada por sociedades financieras internacionales para el desarrollo

Artículo 22. La comisión podrá resolver sobre la inversión neutra que pretendan realizar sociedades financieras internacionales para el desarrollo en el capital social de sociedades, de acuerdo a los términos y condiciones que para el efecto se establezcan en el reglamento de esta ley.

TÍTULO SEXTO

DE LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

CAPÍTULO I

De la estructura de la comisión

Artículo 23. La comisión estará integrada por los secretarios de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Comunicaciones y Transportes, del Trabajo y Previsión Social y de Turismo, quienes podrán designar a un subsecretario como suplente. Asimismo, se podrá invitar a participar en las sesiones de la comisión a aquellas autoridades que tengan competencia en los asuntos a tratar.

Artículo 24. La comisión será presidida por el secretario de Comercio y Fomento Industrial y para su funcionamiento contará con un secretario ejecutivo y un comité de representantes.

Artículo 25. El comité de representantes estará integrado por el servidor público designado por cada uno de los secretarios de Estado que integran la comisión y tendrá las facultades que le delegue la propia comisión.

CAPÍTULO II

De las atribuciones de la comisión

Artículo 26. La comisión tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Dictar los lineamientos de política en materia de inversión extranjera y diseñar mecanismos para promover la inversión en México;
- II. Resolver a través de la secretaría, sobre la procedencia y, en su caso, sobre los términos y condiciones de la participación de la inversión extranjera de las actividades o adquisiciones con regulación específica, conforme a los artículos 8o. y 9o. de esta ley;
- III. Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversión extranjera para las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- IV. Establecer los criterios para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversión extranjera, mediante la expedición de resoluciones generales, y
- V. Las demás que le correspondan conforme al presente ordenamiento.

Artículo 27. Son atribuciones del secretario ejecutivo de la comisión:

- I. Representar a la comisión;
- II. Notificar las resoluciones de la comisión, a través de la secretaría;
- III. Realizar los estudios que le encomiende la comisión;
- IV. Presentar al Congreso de la Unión un informe estadístico anual sobre el comportamiento de la inversión extranjera en el país, que incluya los sectores económicos y las regiones en las que ésta se ubica, y
- V. Las demás que le correspondan conforme a esta ley.

CAPÍTULO III

De la operación de la comisión

Artículo 28. La comisión deberá resolver las solicitudes sometidas a su consideración dentro de un plazo que no excederá de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud respectiva, en los términos establecidos en el reglamento de la presente ley.

En caso de que la comisión no resuelva en el plazo señalado, la solicitud se considerará aprobada en los términos presentados. A petición expresa del interesado, la secretaría deberá expedir la autorización correspondiente.

Artículo 29. Para evaluar las solicitudes que se sometan a su consideración, la comisión atenderá a los criterios siguientes:

- I. El impacto sobre el empleo y la capacitación de los trabajadores;
- II. La contribución tecnológica;
- III. El cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental contenidas en los ordenamientos ecológicos que rigen la materia, y
- IV. En general, la aportación para incrementar la competitividad de la planta productiva del país.

La comisión, al resolver sobre la procedencia de una solicitud, sólo podrá imponer requisitos que no distorsionen el comercio internacional.

Artículo 30. Por razones de seguridad nacional, la comisión podrá impedir las adquisiciones por parte de la inversión extranjera.

TÍTULO SÉPTIMO

DEL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

Artículo 31. El registro no tendrá carácter público, y se dividirá en las secciones que establezca su reglamento, mismo que determinará su organización, así como la información que deberá proporcionarse al propio registro.

Artículo 32. Deberán inscribirse en el registro:²

- I. Las sociedades mexicanas en las que participen, incluso a través de fideicomiso:
 - a) La inversión extranjera;
 - b) Los mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional, o
 - c) La inversión neutra;
- II. Quienes realicen habitualmente actos de comercio en la República Mexicana, siempre que se trate de:

² Las fracciones I, II y III de este precepto fueron modificadas mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de enero de 1998.

- a) Personas físicas o morales extranjeras, o
 - b) Mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional, y
- III. Los fideicomisos de acciones o partes sociales, de bienes inmuebles o de inversión neutra, por virtud de los cuales se deriven derechos en favor de la inversión extranjera o de mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional.

La obligación de inscripción correrá a cargo de las personas físicas o morales a que se refieren las fracciones I y II y, en el caso de la fracción III, la obligación corresponderá a las instituciones fiduciarias. La inscripción deberá realizarse dentro de los 40 días hábiles contados a partir de la fecha de constitución de la sociedad o de participación de la inversión extranjera; de formalización o protocolización de los documentos relativos de la sociedad extranjera; o de constitución del fideicomiso respectivo u otorgamiento de derechos de fideicomisario en favor de la inversión extranjera.

Artículo 33. El registro expedirá las constancias de inscripción cuando en la solicitud se contengan los siguientes datos:

I. En los supuestos de las fracciones I y II:

- a) Nombre, denominación o razón social, domicilio, fecha de constitución, en su caso, y principal actividad económica a desarrollar;
- b) Nombre y domicilio del representante legal;
- c) Nombre y domicilio de las personas autorizadas para oír y recibir notificaciones;
- d) Nombre, denominación o razón social, nacionalidad y calidad migratoria, en su caso, domicilio de los inversionistas extranjeros en el exterior o en el país y su porcentaje de participación;
- e) Importe del capital social suscrito y pagado o suscrito y pagadero, y
- f) Fecha estimada de inicio de operaciones y monto aproximado de inversión total con su calendarización.

II. En el supuesto de la fracción III:

- a) Denominación de la institución fiduciaria;
- b) Nombre, denominación o razón social, domicilio y nacionalidad de la inversión extranjera o de los inversionistas extranjeros fideicomitentes;
- c) Nombre, denominación o razón social, domicilio y nacionalidad de la inversión extranjera o de los inversionistas extranjeros designados fideicomisarios;

- d) Fecha de constitución, fines y duración del fideicomiso, y
- e) Descripción, valor, destino y, en su caso, ubicación del patrimonio fideicomitado.

Una vez expedida la constancia de inscripción y sus renovaciones, el registro se reserva la facultad de solicitar aclaraciones con respecto a la información presentada.

Cualquier modificación a la información presentada en los términos de este artículo deberá ser notificada al registro conforme a lo que establezca su reglamento.

Artículo 34. En la constitución, modificación, transformación, fusión, escisión, disolución y liquidación de sociedades mercantiles, de sociedades y asociaciones civiles y, en general, en todos los actos y hechos jurídicos donde intervengan por sí o representadas, las personas obligadas a inscribirse en el registro en los términos del artículo 32 de esta ley, los fedatarios públicos exigirán a dichas personas o sus representantes, que les acrediten su inscripción ante el citado registro, o en caso de estar la inscripción en trámite, que le acrediten la solicitud correspondiente. De no acreditarlo, el fedatario podrá autorizar el instrumento público de que se trate, e informará de tal omisión al registro, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de autorización del instrumento.

Artículo 35. Los sujetos obligados a inscribirse en el registro, deberán renovar anualmente su constancia de inscripción, para lo cual bastará presentar un cuestionario económico-financiero en los términos que fije el reglamento respectivo.

Artículo 36. Las autoridades federales, estatales y municipales están obligadas a proporcionar a la secretaría, los informes y las certificaciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones de conformidad con esta ley y sus disposiciones reglamentarias.

TÍTULO OCTAVO DE LAS SANCIONES

Artículo 37. Cuando se trate de actos efectuados en contravención a las disposiciones de esta ley, la secretaría podrá revocar las autorizaciones otorgadas.

Los actos, convenios o pactos sociales y estatutarios declarados nulos por la secretaría, por ser contrarios a lo establecido en esta ley, no surtirán efectos legales entre las partes ni se podrán hacer valer ante terceros.

Artículo 38. Las infracciones a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias, se sancionarán de acuerdo a lo siguiente:

- I. En caso de que la inversión extranjera lleve a cabo actividades, adquisiciones o cualquier otro acto que para su realización requiera resolución favorable de la comisión, sin que ésta se haya obtenido previamente, se impondrá multa de mil a cinco mil salarios;
- II. En caso de que personas morales extranjeras realicen habitualmente actos de comercio en la República Mexicana, sin haber obtenido previamente la autorización de la secretaría, se impondrá multa de quinientos a mil salarios;
- III. En caso de realizar actos en contravención a lo establecido en esta ley o en sus disposiciones reglamentarias en materia de inversión neutra, se impondrá multa de cien a trescientos salarios;
- IV. En caso de omisión, cumplimiento extemporáneo, presentación de información incompleta o incorrecta respecto de las obligaciones de inscripción, reporte o aviso al registro por parte de los sujetos obligados, se impondrá multa de treinta a cien salarios;
- V. En caso de simulación de actos con el propósito de permitir el goce o la disposición de bienes inmuebles en la zona restringida a personas físicas o morales extranjeras o a sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros, en contravención a lo dispuesto por los títulos segundo y tercero de esta ley, se sancionará al infractor con multa hasta por el importe de la operación, y
- VI. En caso de las demás infracciones a esta ley o a sus disposiciones reglamentarias, se impondrá multa de cien a mil salarios.

Para efectos del presente artículo, por salario se entiende el salario mínimo diario general, vigente en el Distrito Federal al momento de determinarse la infracción.

Para la determinación e imposición de las sanciones se deberá oír previamente al interesado y, en el caso de sanciones pecuniarias, tomar en consideración la naturaleza y la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, el tiempo transcurrido entre la fecha en que se debió cumplir la obligación y su cumplimiento o regularización, y el valor total de la operación.

Corresponderá a la secretaría la imposición de las sanciones, excepto por lo que hace a la infracción a la que se refiere la fracción V de este artículo y las demás relacionadas con los títulos segundo y tercero de esta ley, que serán aplicadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La imposición de las sanciones a que se refiere el presente título, será sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que en su caso corresponda.

Artículo 39. Los fedatarios públicos relacionarán, insertarán o agregarán al archivo oficial o apéndice de los instrumentos en que intervengan,

los oficios en que consten las autorizaciones que deban expedirse en los términos de esta ley. Cuando autoricen instrumentos en los que no se relacionen tales autorizaciones se harán acreedores a las sanciones que determinen las leyes del notariado correspondientes y la Ley Federal de Correduría Pública.

TRANSITORIOS

Primero. Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. Se abroga:

- I. La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de marzo de 1973;
- II. La Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 21 enero de 1926, y
- III. El decreto que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquisición de bienes a extranjeros y para la constitución o modificación de sociedades mexicanas que tengan o tuvieren socios extranjeros, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 7 de julio de 1944.

Tercero. Se derogan:

- I. Los artículos 46 y 47 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de enero de 1972, y
- II. Todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de carácter general que se opongan a esta ley.

Cuarto. En tanto se expiden los reglamentos de esta ley, el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 16 de mayo de 1989, seguirá vigente en todo lo que no se oponga a la misma.

Quinto. Los inversionistas extranjeros y las sociedades con inversión extranjera, que a la fecha de publicación de esta ley tengan concertados programas, requisitos y compromisos ante la comisión, su secretario ejecutivo o la Dirección General de Inversión Extranjera de la secretaría, podrán someter a consideración de la citada Dirección General la exención de su cumplimiento, para lo cual esa unidad administrativa deberá responder so-

bre lo conducente en un plazo que no excederá de 45 días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente. Aquellos inversionistas extranjeros que no se acojan a la posibilidad de la exención referida, deberán cumplir con los compromisos definidos, previamente, ante la comisión, personas y entidades públicas señaladas.

Sexto. Están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros las actividades de transporte terrestre internacional de pasajeros, turismo y de carga entre puntos del territorio de México y el servicio de administración de centrales camioneras de pasajeros y servicios auxiliares.

Sin embargo, en las actividades mencionadas la inversión extranjera podrá participar de conformidad con las disposiciones siguientes:

- I. A partir del 18 de diciembre de 1995, hasta el 49% del capital social de sociedades mexicanas;
- II. A partir del 1 de enero del año 2001, hasta el 51% del capital social de sociedades mexicanas, y
- III. A partir del 1 de enero del año 2004, hasta el 100% del capital social de sociedades mexicanas sin necesidad de obtener la resolución favorable de la comisión.

Séptimo. La inversión extranjera podrá participar hasta el 49% del capital social de sociedades mexicanas dedicadas a las actividades de fabricación y ensamble de partes, equipo y accesorios para la industria automotriz, sin perjuicio de lo dispuesto por el decreto para el fomento y modernización de la industria automotriz. A partir del 1 de enero de 1999, la inversión extranjera podrá participar hasta el 100% en el capital social de sociedades mexicanas, sin necesidad de recabar la resolución favorable de la comisión.

Octavo. La inversión extranjera podrá participar hasta el 49% del capital social de las sociedades mexicanas dedicadas a las actividades de prestación de los servicios de videotexto y computación en paquete. A partir del 1 de julio de 1995 la inversión extranjera podrá participar hasta el 100% en las sociedades dedicadas a los servicios mencionados, sin necesidad de obtener la resolución favorable de la comisión.

Noveno. Se requiere resolución favorable de la comisión para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% del capital social de sociedades que realicen las actividades de edificación, construcción e instalación de obras. A partir del 1 de enero de 1999, la inversión extranjera podrá participar hasta el 100% en el capital social de sociedades mexicanas dedicadas a las mismas, sin necesidad de recabar la resolución favorable de la comisión.

Décimo. Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 9o., y en tanto la comisión fije el monto del valor total de los activos a que se hace referencia en el citado artículo, se determina la cantidad de ochenta y cinco millones de nuevos pesos.

Decimoprimer. A los inversionistas extranjeros y las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros que tenga fideicomitidos a su favor bienes inmuebles en zona restringida a la entrada en vigor de esta ley, se les aplicará lo dispuesto en el Capítulo II del Título Segundo de la misma, en todo aquello que les beneficie.

México, D. F., a 15 de diciembre de 1993. Diputado Fernando Rodríguez Cema, presidente; senador Eduardo Robledo Rincón, presidente; diputado Juan Adrián Ramírez García, secretario; senador Antonio Melgar Aranda, Secretario (*Rúbricas*).

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal a los veintitrés días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y tres. Carlos Salinas de Gortari. (*Rúbrica*) El Secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido (*Rúbrica*).

ANEXO IX

Ley Federal de Competencia Económica

DOF, 24 de diciembre de 1992¹

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente decreto: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: *Ley Federal de Competencia Económica*.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1o. La presente ley es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, es de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica.

Artículo 2o. Esta ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

Para efectos de esta ley, se entenderá por secretaría, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y por comisión, la Comisión Federal de Competencia.

Artículo 3o. Están sujetos a lo dispuesto por esta ley todos los agentes económicos, sea que se trate de personas físicas o morales, dependencias o

¹ Modificada mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de enero de 1998.

entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.

Artículo 4o. Para los efectos de esta ley, no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a que se refiere el párrafo 4o. del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, las dependencias y organismos que tengan a su cargo las funciones a que se refiere el párrafo anterior, estarán sujetas a lo dispuesto por esta ley respecto de actos que no estén expresamente comprendidos dentro de las áreas estratégicas.

Artículo 5o. No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores constituidas conforme a la legislación de la materia para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

Artículo 6o. Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas que vendan directamente sus productos en el extranjero, siempre que:

- I. Dichos productos sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o no sean artículos de primera necesidad;
- II. Sus ventas o distribución no se realicen además dentro del territorio nacional;
- III. Su membresía sea voluntaria y se permita la libre entrada y salida de sus miembros;
- IV. No otorguen o distribuyan permisos o autorizaciones cuya expedición corresponda a dependencias o entidades de la administración pública federal; y
- V. Estén autorizadas en cada caso para constituirse por la legislatura correspondiente a su domicilio social.

Artículo 7o. Para la imposición de precios máximos a los productos y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular, se estará a lo siguiente:

- I. Corresponde en exclusiva al Ejecutivo federal determinar mediante decreto cuáles bienes y servicios podrán sujetarse a precios máximos; y
- II. La secretaría, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, determinará, mediante acuerdo debidamente fundado y

motivado, los precios máximos que correspondan a los bienes y servicios determinados conforme a la fracción anterior, con base en criterios que eviten la insuficiencia en el abasto.

La secretaría podrá concertar y coordinar con los productores o distribuidores las acciones que sean necesarias en esta materia, sin que ello se entienda violatorio de lo dispuesto por esta ley, procurando minimizar los efectos sobre la competencia y la libre concurrencia.

La Procuraduría Federal del Consumidor, bajo la coordinación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, será responsable de la inspección, vigilancia y sanción, respecto de los precios máximos que se determinen conforme a este artículo, de acuerdo con lo que dispone la Ley Federal de Protección al Consumidor.

CAPÍTULO II

De los monopolios y las prácticas monopólicas

Artículo 8o. Quedan prohibidos los monopolios y estancos, así como las prácticas que, en los términos de esta ley, disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

Artículo 9o. Son prácticas monopólicas absolutas los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualesquiera de los siguientes:

- I. Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto;
- II. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir o comercializar sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios;
- III. Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables; o
- IV. Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas.

Los actos a que se refiere este artículo no producirán efectos jurídicos y los agentes económicos que incurran en ellos se harán acreedores a las

sanciones establecidas en esta ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere resultar.

Artículo 10. Sujeto a que se comprueben los supuestos a que se refieren los artículos 11, 12 y 13 de esta ley, se consideran prácticas monopólicas relativas los actos, contratos, convenios o combinaciones cuyo objeto o efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otros agentes del mercado, impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de una o varias personas, en los siguientes casos:

- I. Entre agentes económicos que no sean competidores entre sí, la fijación, imposición o establecimiento de la distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por periodos determinados, incluidas la división, distribución o asignación de clientes o proveedores; así como la imposición de la obligación de no fabricar o distribuir bienes o prestar servicios por un tiempo determinado o determinable;
- II. La imposición del precio o demás condiciones que un distribuidor o proveedor debe observar al expedir o distribuir bienes o prestar servicios;
- III. La venta o transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio adicional, normalmente distinto o distinguible, o sobre bases de reciprocidad;
- IV. La venta o transacción sujeta a la condición de no usar o adquirir, vender o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero;
- V. La acción unilateral consistente en rehusarse a vender o proporcionar a personas determinadas bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros;
- VI. La concertación entre varios agentes económicos o la invitación a éstos, para ejercer presión contra algún cliente o proveedor, con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido determinado; o
- VII. En general, todo acto que indebidamente dañe o impida el proceso de competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

Artículo 11. Para que las prácticas a que se refiere el artículo anterior se consideren violatorias de esta ley, deberá comprobarse:

- I. Que el presunto responsable tiene poder sustancial sobre el mercado relevante; y
- II. Que se realicen respecto de bienes o servicios que correspondan al mercado relevante de que se trate.

Artículo 12. Para la determinación del mercado relevante, deberán considerarse los siguientes criterios:

- I. Las posibilidades de sustituir el bien o servicio de que se trate por otros, tanto de origen nacional como extranjero, considerando las posibilidades tecnológicas, en qué medida los consumidores cuentan con sustitutos y el tiempo requerido para tal sustitución;
- II. Los costos de distribución del bien mismo; de sus insumos relevantes; de sus complementos y de sustitutos desde otras regiones y del extranjero, teniendo en cuenta fletes, seguros, aranceles y restricciones no arancelarias, las restricciones impuestas por los agentes económicos o por sus asociaciones y el tiempo requerido para abastecer el mercado desde esas regiones;
- III. Los costos y las probabilidades que tienen los usuarios o consumidores para acudir a otros mercados; y
- IV. Las restricciones normativas de carácter federal, local o internacional que limiten el acceso de usuarios o consumidores a fuentes de abasto alternativas, o el acceso de los proveedores a clientes alternativos.

Artículo 13. Para determinar si un agente económico tiene poder sustancial en el mercado relevante, deberá considerarse:

- I. Su participación en dicho mercado y si puede fijar precios unilateralmente o restringir el abasto en el mercado relevante sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder;
- II. La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores;
- III. La existencia y poder de sus competidores;
- IV. Las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a fuentes de insumos;
- V. Su comportamiento reciente; y
- VI. Los demás criterios que se establezcan en el reglamento de esta ley.

Artículo 14. En los términos de la fracción V del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no producirán efectos jurídicos los actos de autoridades estatales cuyo objeto directo o indirecto sea prohibir la entrada a su territorio o la salida de mercancías o servicios de origen nacional o extranjero.

Artículo 15. La comisión podrá investigar de oficio o a petición de parte si se está en presencia de los actos a que se refiere el artículo anterior

y, en su caso, declarar su existencia. La declaratoria será publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y podrá ser impugnada por la autoridad estatal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CAPÍTULO III

De las concentraciones

Artículo 16. Para los efectos de esta ley, se entiende por concentración la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se concentren sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos. La comisión impugnará y sancionará aquellas concentraciones cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados.

Artículo 17. En la investigación de concentraciones, la comisión habrá de considerar como indicios de los supuestos a que se refiere el artículo anterior, que el acto o tentativa:

- I. Confiera o pueda conferir al fusionante, al adquirente o agente económico resultante de la concentración, el poder de fijar precios unilateralmente o restringir sustancialmente el abasto o suministro en el mercado relevante, sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder;
- II. Tenga o pueda tener por objeto indebidamente desplazar a otros agentes económicos o impedirles el acceso al mercado relevante; y
- III. Tenga por objeto o efecto facilitar sustancialmente a los participantes en dicho acto o tentativa el ejercicio de las prácticas monopólicas a que se refiere el capítulo segundo de esta ley.

Artículo 18. Para determinar si la concentración debe ser impugnada o sancionada en los términos de esta ley, la comisión deberá considerar los siguientes elementos:

- I. El mercado relevante, en los términos prescritos en el artículo 12 de esta ley;
- II. La identificación de los agentes económicos que abastecen el mercado de que se trate, el análisis de su poder en el mercado relevante, de acuerdo con el artículo 13 de esta ley, y el grado de concentración en dicho mercado; y
- III. Los demás criterios e instrumentos analíticos que prescriba el reglamento de esta ley.

Artículo 19. Si de la investigación y desahogo del procedimiento establecido por esta ley resultara que la concentración configura un acto de los previstos por este capítulo, la comisión, además de aplicar las medidas de apremio o sanciones que correspondan podrá:

- I. Sujetar la realización de dicho acto al cumplimiento de las condiciones que fije la comisión; o
- II. Ordenar la desconcentración parcial o total de lo que se hubiera concentrado indebidamente, la terminación del control o la supresión de los actos, según corresponda.

Artículo 20. Las siguientes concentraciones, antes de realizarse, deberán ser notificadas a la comisión:

- I. Si la transacción importa, en un acto o sucesión de actos, un monto superior al equivalente a 12 millones de veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
- II. Si la transacción importa, en un acto o sucesión de actos, la acumulación del 35 por ciento o más de los activos o acciones de un agente económico cuyos activos o ventas importen más del equivalente a 12 millones de veces el salario mínimo general para el Distrito Federal; o
- III. Si en la transacción participan, dos o más agentes económicos cuyos activos o volumen anual de ventas, conjunta o separadamente, sumen más de 48 millones de veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y dicha transacción implique una acumulación adicional de activos o capital social superior al equivalente, a cuatro millones ochocientos mil veces el salario mínimo, general vigente, para el Distrito Federal.

Para la inscripción de los actos que conforme a su naturaleza deban ser inscritos en el Registro Público de Comercio, los agentes económicos que estén en los supuestos I a III deberán acreditar haber obtenido resolución favorable de la comisión o haber realizado la notificación a que se refiere este artículo sin que dicha comisión hubiere emitido resolución en el plazo a que se refiere el siguiente artículo.

Artículo 21. Para los efectos del artículo anterior, se estará a lo siguiente:

- I. La notificación se hará por escrito, acompañada del proyecto del acto jurídico de que se trate, que incluya los nombres o denominaciones sociales de los agentes económicos involucrados, sus estados financieros del último ejercicio, su participación en el mercado y los demás datos que permitan conocer la transacción pretendida;

- II. La comisión podrá solicitar datos o documentos adicionales dentro de los veinte días naturales contados a partir de la recepción de la notificación, mismos que los interesados deberán proporcionar dentro de un plazo de quince días naturales, el que podrá ser ampliado en casos debidamente justificados;
- III. Para emitir su resolución, la comisión tendrá un plazo de cuarenta y cinco días naturales contados a partir de la recepción de la notificación o, en su caso, de la documentación adicional solicitada. Concluido el plazo sin emitir resolución, se entenderá que la comisión no tiene objeción alguna;
- IV. En casos excepcionalmente complejos, el presidente de la comisión, bajo su responsabilidad, podrá ampliar el plazo a que se refieren las fracciones II y III hasta por sesenta días naturales adicionales;
- V. La resolución de la comisión deberá estar debidamente fundada y motivada; y
- VI. La resolución favorable no prejuzgará sobre la realización de otras prácticas monopólicas prohibidas por esta ley, por lo que no releva de otras responsabilidades a los agentes económicos involucrados.

Artículo 22. No podrán ser impugnadas con base en esta ley:

- I. Las concentraciones que hayan obtenido resolución favorable, excepto cuando dicha resolución se haya obtenido con base en información falsa; y
- II. En tratándose de concentraciones que no requieran ser previamente notificadas, después de un año de haberse realizado.

CAPÍTULO IV

De la Comisión Federal de Competencia

Artículo 23. La Comisión Federal de Competencia es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; contará con autonomía técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de esta ley, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones.

Artículo 24. La comisión tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Investigar la existencia de monopolios, estancos, prácticas o concentraciones prohibidas por esta ley, para lo cual podrá requerir de los particulares y demás agentes económicos la información o documentos relevantes;

- II. Establecer los mecanismos de coordinación para el combate y prevención de monopolios, estancos, concentraciones y prácticas ilícitas;
- III. Resolver los casos de su competencia y sancionar administrativamente la violación de esta ley y denunciar ante el Ministerio Público las conductas delictivas en materia de competencia y libre concurrencia;
- IV. Opinar sobre los ajustes a los programas y políticas de la administración pública federal, cuando de éstos resulten efectos que puedan ser contrarios a la competencia y la libre concurrencia;
- V. Opinar, cuando se lo solicite el Ejecutivo federal, sobre las adecuaciones a los proyectos de leyes y reglamentos, por lo que conciernen a los aspectos de competencia y libre concurrencia;
- VI. Cuando lo considere pertinente, emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos, sin que tales opiniones tengan efectos jurídicos ni la comisión pueda ser obligada a emitir opinión;
- VII. Elaborar y hacer que se cumplan, hacia el interior de la comisión, los manuales de organización y de procedimientos;
- VIII. Participar con las dependencias competentes en la celebración de tratados, acuerdos o convenios internacionales en materia de regulación o políticas de competencia y libre concurrencia, de los que México sea o pretenda ser parte; y
- IX. Las demás que le confieran ésta y otras leyes y reglamentos.

Artículo 25. La comisión estará integrada por cinco comisionados, incluyendo al presidente de la misma. Deliberará en forma colegiada y decidirá los casos por mayoría de votos, teniendo su presidente voto de calidad.

La comisión tendrá el personal necesario para el despacho eficaz de sus asuntos, de acuerdo con su presupuesto autorizado.

Artículo 26. Los comisionados serán designados por el titular del Ejecutivo federal y deberán cumplir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, que no adquieran otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles, políticos y profesionales en materias afines al objeto de esta ley, mayores de treinta y cinco años de edad y menores de setenta y cinco;² y

² Esta fracción I fue modificada mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de septiembre de 1998.

- II. Haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con el objeto de esta ley.

Los comisionados deberán abstenerse de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión pública o privada, con excepción de los cargos docentes. Asimismo, estarán impedidos para conocer de asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos del reglamento.

Artículo 27. Los comisionados serán designados para desempeñar sus puestos por periodos de diez años, renovables, y sólo podrán ser removidos de sus cargos por causa grave, debidamente justificada.

Artículo 28. El presidente de la comisión será designado por el titular del Ejecutivo federal y tendrá las siguientes facultades:

- I. Coordinar los trabajos de la comisión;
- II. Instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas internas que se establezcan en la materia;
- III. Expedir y publicar un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la comisión, que incluya los resultados de sus acciones en materia de competencia y libre concurrencia;
- IV. Solicitar a cualquier autoridad del país o del extranjero la información que requiera para indagar sobre posibles violaciones a esta ley;
- V. Actuar como representante de la comisión; nombrar y remover al personal; crear las unidades técnicas necesarias de conformidad con su presupuesto, así como delegar facultades; y
- VI. Las demás que le confieran las leyes y reglamentos.

Artículo 29. La comisión contará con un secretario ejecutivo designado por el presidente de la propia comisión, quien tendrá a su cargo la coordinación operativa y administrativa. El secretario ejecutivo dará fe de los actos en que intervenga.

CAPÍTULO V

Del procedimiento

Artículo 30. El procedimiento ante la comisión se inicia de oficio o a petición de parte.

Artículo 31. La comisión, en ejercicio de sus atribuciones, podrá requerir los informes o documentos relevantes para realizar sus investigaciones, así como citar a declarar a quienes tengan relación con los casos de que se trate.

La información y documentos que haya obtenido directamente la comisión en la realización de sus investigaciones, así como los que se le proporcionen, son estrictamente confidenciales. Los servidores públicos estarán sujetos a responsabilidad en los casos de divulgación de dicha información, excepto cuando medie orden de autoridad competente.

Artículo 32. Cualquier persona en el caso de las prácticas monopólicas absolutas, o el afectado en el caso de las demás prácticas o concentraciones prohibidas por esta ley, podrá denunciar por escrito ante la comisión al presunto responsable, indicando en qué consiste dicha práctica o concentración.

En el caso de prácticas monopólicas relativas o concentraciones, el denunciante deberá incluir los elementos que configuran las prácticas o concentraciones y, en su caso, los conceptos que demuestren que el denunciante ha sufrido o puede sufrir un daño o perjuicio sustancial.

La comisión podrá desechar las denuncias que sean notoriamente improcedentes.

Artículo 33. El procedimiento ante la comisión se tramitará conforme a las siguientes bases:

- I. Se emplazará al presunto responsable, informándole en qué consiste la investigación, acompañando, en su caso, copia de la denuncia;
- II. El emplazado contará con un plazo de treinta días naturales para manifestar lo que a su derecho convenga y adjuntar las pruebas documentales que obren en su poder y ofrecer las pruebas que ameriten desahogo;
- III. Una vez desahogadas las pruebas, la comisión fijará un plazo no mayor a treinta días naturales para que se formulen los alegatos verbalmente o por escrito; y
- IV. Una vez integrado el expediente, la comisión deberá dictar resolución en un plazo que no excederá de 60 días naturales.

En lo no previsto, se estará a lo dispuesto en el reglamento de esta ley.

Artículo 34. Para el eficaz desempeño de sus atribuciones, la comisión podrá emplear los siguientes medios de apremio:

- I. Apercibimiento; o
- II. Multa hasta por el importe del equivalente a 1 500 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, cantidad que podrá aplicarse por cada día que transcurra sin cumplimentarse lo ordenado por la comisión.

CAPÍTULO VI

De las sanciones

Artículo 35. La comisión podrá aplicar las siguientes sanciones:

- I. Ordenar la suspensión, corrección o supresión de la práctica o concentración de que se trate;
- II. Ordenar la desconcentración parcial o total de lo que se haya concentrado indebidamente, sin perjuicio de la multa que en su caso proceda;
- III. Multa hasta por el equivalente a siete mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal por haber declarado falsamente o entregar información falsa a la comisión, con independencia de la responsabilidad penal en que se incurra;
- IV. Multa hasta por el equivalente a 375 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopólica absoluta;
- V. Multa hasta por el equivalente a 225 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopólica relativa y hasta por el equivalente a 100 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de lo dispuesto por la fracción VII del artículo 10 de esta ley;
- VI. Multa hasta por el equivalente a 225 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna concentración de las prohibidas por esta ley; y hasta por el equivalente a 100 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal por no haber notificado la concentración cuando legalmente deba hacerse; y
- VII. Multa hasta por el equivalente a siete mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, a los individuos que participen directamente en prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, en representación o por cuenta y orden de personas morales.

En caso de reincidencia, se podrá imponer una multa adicional hasta por el doble de la que corresponda.

Artículo 36. La comisión, en la imposición de multas, deberá considerar la gravedad de la infracción, el daño causado, los indicios de intencionalidad, la participación del infractor en los mercados; el tamaño del mercado afectado; la duración de la práctica o concentración y la reincidencia o antecedentes del infractor, así como su capacidad económica.

Artículo 37. En el caso de las infracciones a que se refieren las fracciones IV a VII del artículo 35 que, a juicio de la comisión, revistan parti-

cular gravedad, ésta podrá imponer, en lugar de las multas previstas en las mismas, una multa hasta por el diez por ciento de las ventas anuales obtenidas por el infractor durante el ejercicio fiscal anterior o hasta el diez por ciento del valor de los activos del infractor, cualquiera que resulte más alta.

Artículo 38. Los agentes económicos que hayan demostrado durante el procedimiento haber sufrido daños y perjuicios a causa de la práctica monopólica o concentración ilícita, podrán deducir su acción por la vía judicial, para obtener una indemnización por daños y perjuicios. Al efecto, la autoridad judicial podrá considerar la estimación de los daños y perjuicios que haya realizado la propia comisión.

No procederá acción judicial o administrativa alguna con base en esta ley, fuera de las que la misma establece.

CAPÍTULO VII

Del recurso de reconsideración

Artículo 39. Contra las resoluciones dictadas por la comisión con fundamento en esta ley, se podrá interponer, ante la propia comisión, recurso de reconsideración, dentro del plazo de 30 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de tales resoluciones.

El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. El reglamento de la presente ley establecerá los términos y demás requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso.

La interposición del recurso se hará mediante escrito dirigido al presidente de la comisión, en el que se deberá expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada. Cuando se trate de la suspensión de las sanciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 35 y se pueda ocasionar daño o perjuicio a terceros, el recurso se concederá si el promovente otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios si no obtiene resolución favorable.

La comisión dictará resolución y la notificará en un término que no excederá de 60 días contados a partir de la fecha en que se haya interpuesto el recurso. El silencio de la comisión significará que se ha confirmado el acto impugnado.

TRANSITORIOS

Primero. La presente ley entrará en vigor a los 180 días de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. La primera designación de los cinco comisionados a que se refiere esta ley, por única vez, se hará mediante nombramientos por plazos de dos, cuatro, seis, ocho y diez años, respectivamente. Los subsecuentes se harán en los términos de esta ley.

Tercero. Se abrogan:

- I. La Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios publicada, en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1934 y sus reformas;
- II. La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1950 y sus reformas;
- III. La Ley de Industrias de Transformación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de mayo de 1941; y
- IV. La Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 1937.

En lo que no se opongan a la presente ley, continuarán en vigor las disposiciones expedidas con base en los ordenamientos que se abrogan, hasta en tanto no se deroguen expresamente.

ANEXO X

Ley de Comercio Exterior

DOF, 27 de julio de 1993¹

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a sus habitantes sabed: que el honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente *decreto*: el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta *Ley de Comercio Exterior*.

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1o. La presente ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.

Artículo 2o. Las disposiciones de esta ley son de orden público y de aplicación en toda la República, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte. La aplicación e interpretación de estas disposiciones corresponden, para efectos administrativos, al Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Artículo 3o. Para efectos de esta ley se entenderá por:

- I. Secretaría, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- II. Comisión, la Comisión de Comercio Exterior; y

¹ Reformado mediante decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los días 25 de agosto y 22 de diciembre de 1993.

- III. Cuotas compensatorias, aquellas que se aplican a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios o de subvención en su país de origen, conforme a lo establecido en la presente ley.

Cuando esta ley se refiera a plazos en días se entenderán días hábiles y cuando se refiera a meses o años se entenderán meses o años calendario.

TÍTULO II

FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL, DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL Y DE LAS COMISIONES AUXILIARES

CAPÍTULO I

Artículo 4o. El Ejecutivo federal tendrá las siguientes facultades:

- I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados; en el *Diario Oficial de la Federación*, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
- III. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías por medio de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el *Diario Oficial de la Federación*;
- IV. Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el *Diario Oficial de la Federación*;
- V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo federal, y
- VI. Coordinar, a través de la Secretaría, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado.

CAPÍTULO II

Facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Artículo 5o. Son facultades de la secretaría:

- I. Estudiar, proyectar y proponer al Ejecutivo federal modificaciones arancelarias;
- II. Tramitar y resolver las investigaciones en materia de medidas de salvaguarda, así como proponer al Ejecutivo federal las medidas que resulten de dichas investigaciones;
- III. Estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías;
- IV. Establecer las reglas de origen;
- V. Otorgar permisos previos y asignar cupos de exportación e importación;
- VI. Establecer los requisitos de marcado de país de origen;
- VII. Tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones;
- VIII. Asesorar a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones en el extranjero en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda;
- IX. Coordinar las negociaciones comerciales internacionales con las dependencias competentes;
- X. Expedir las disposiciones de carácter administrativo en cumplimiento de los tratados o convenios internacionales en materia comercial de los que México sea parte;
- XI. Establecer mecanismos de promoción de las exportaciones, y
- XII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y los reglamentos.

CAPÍTULO III

Comisiones auxiliares

Artículo 6o. La Comisión de Comercio Exterior será órgano de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública federal en relación con las materias a que se refieren las fracciones I a V del artículo 4o. de esta ley. Esta comisión estará encargada de emitir opinión en los asuntos de comercio exterior de conformidad a lo establecido en la presente ley.

La comisión revisará periódicamente las medidas de regulación y restricción al comercio exterior que se encuentren vigentes, a fin de recomendar las modificaciones a que haya lugar. Además, podrá celebrar audiencias públicas con los interesados.

Artículo 7o. La Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones auxiliará al Ejecutivo federal en relación a la facultad a que se refiere la fracción VI del artículo 4o. Esta comisión estará encargada de analizar, evaluar, proponer y concertar acciones entre los sectores público y privado en materia de exportaciones de bienes y servicios.

Artículo 8o. La presidencia y el secretariado técnico de ambas comisiones estarán a cargo de la secretaría. El Ejecutivo federal determinará las dependencias, entidades y organismos que integrarán cada comisión y reglamentará su funcionamiento.

TÍTULO III ORIGEN DE LAS MERCANCÍAS

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 9o. El origen de las mercancías se podrá determinar para efectos de preferencias arancelarias, marcado de país de origen, aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas que al efecto se establezcan. El origen de la mercancía podrá ser nacional, si se considera un solo país, o regional, si se considera a más de un país.

El origen de las mercancías se determinará conforme a las reglas que establezca la Secretaría o, en su caso, para los efectos que así se determinen, conforme a las reglas establecidas en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

Artículo 10. Las reglas de origen deberán someterse previamente a la opinión de la comisión y se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*. Estas reglas se establecerán bajo cualquiera de los siguientes criterios:

- I. Cambio de clasificación arancelaria. En este caso se especificarán las subpartidas o partidas de la nomenclatura arancelaria del sistema armonizado a que se refiera la regla;
- II. Contenido nacional o regional. En este caso se indicará el método de cálculo y el porcentaje correspondiente, y
- III. De producción, fabricación o elaboración. En este caso se edificará con precisión la operación o proceso productivo que confiera origen a la mercancía. La secretaría podrá utilizar criterios adicionales cuando

no se pueda cumplir con los anteriores, mismos que deberán especificarse en la regla de origen respectiva.

Artículo 11. En la importación de mercancías sujetas al cumplimiento de reglas de origen, el importador deberá comprobar su origen en el tiempo y forma establecidos en los ordenamientos aplicables. Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilar y verificar el cumplimiento de las reglas de origen.

TÍTULO IV

ARANCELES Y MEDIDAS DE REGULACIÓN Y RESTRICCIÓN NO ARANCELARIAS DEL COMERCIO EXTERIOR

CAPÍTULO I

Aranceles

Artículo 12. Para efectos de esta ley, los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales podrán ser:

- I. *Ad valórem*, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía;
- II. *Específicos*, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida, y
- III. *Mixtos*, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.

Artículo 13. Los aranceles a que se refiere el artículo anterior podrán adoptar las siguientes modalidades:

- I. *Arancel-cupo*; cuando se establezca un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las exportaciones o importaciones de esas mercancías que excedan dicho monto;
- II. *Arancel estacional*, cuando se establezcan niveles arancelarios distintos para diferentes periodos del año, y
- III. Las demás que señale el Ejecutivo federal.

Artículo 14. Podrán establecerse aranceles diferentes a los generales previstos en las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación cuando así lo establezcan tratados o convenios comerciales internacionales de los que México sea parte.

CAPÍTULO II

Medidas de regulación y restricción no arancelarias

Sección primera. Disposiciones generales

Artículo 15. Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación de mercancías, a que se refiere la fracción III del artículo 4o. de esta ley, se podrán establecer en los siguientes casos:

- I. Para asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población y el abastecimiento de materias primas a los productores nacionales o para regular o controlar recursos naturales no renovables del país, de conformidad a las necesidades del mercado interno y las condiciones del mercado internacional;
- II. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
- III. Cuando se trate de productos cuya comercialización esté sujeta, por disposición constitucional, a restricciones específicas;
- IV. Cuando se trate de preservar la fauna y la flora en riesgo o peligro de extinción o de asegurar la conservación o aprovechamiento de especies;
- V. Cuando se requiera conservar los bienes de valor histórico, artístico o arqueológico, y
- VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia.

Artículo 16. Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, circulación o tránsito de mercancías, a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 4o., se podrán establecer en los siguientes casos:

- I. Cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, de acuerdo a los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
- II. Para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia;
- III. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
- IV. Como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países;

- V. Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional, conforme a lo dispuesto en esta ley, y
- VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia.

Artículo 17. El establecimiento de las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 4o., deberán previamente someterse a la opinión de la Comisión y publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*. Las dependencias del Ejecutivo federal competentes para expedir o hacer cumplir estas medidas deberán publicar en el *Diario Oficial de la Federación* los procedimientos para su expedición o cumplimiento e informar a la comisión acerca de la administración de dichas medidas y procedimientos.

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación e importación de mercancías, a que se refiere la fracción III del artículo 4o., deberán expedirse por acuerdo de la secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente. Estas medidas consistirán en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y los demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines de esta ley. Las cuotas compensatorias sólo se aplicarán en el caso previsto en la fracción V del artículo anterior.

Artículo 18. En los casos previstos en las fracciones I y II del artículo 15, y I a V del artículo 16, la evaluación que realice la comisión deberá basarse en un análisis económico, elaborado por la dependencia correspondiente, de los costos y beneficios que se deriven de la aplicación de la medida. Este análisis podrá tomar en cuenta, entre otros, el impacto sobre los siguientes factores: precios, empleo, competitividad de las cadenas productivas, ingresos del Gobierno, ganancias del sector productivo, costo de la medida para los consumidores, variedad y calidad de la oferta disponible y nivel de competencia de los mercados.

Artículo 19. No obstante lo dispuesto en el artículo 17, las dependencias del Ejecutivo federal competentes podrán establecer medidas de regularización o restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías en los casos previstos en las fracciones III a VI del artículo 15, y VI del artículo 16, sin someterlas a la opinión de la comisión, siempre que:

- I. Se trate de una situación de emergencia susceptible de producir un daño difícilmente reparable de, seguirse el procedimiento señalado en el artículo 17;

- II. Se notifique a la comisión,
- III. Se publique en el *Diario Oficial de la Federación*, en los casos que proceda, mediante acuerdo del titular de la dependencia respectiva, y
- IV. Se limite la vigencia de la medida a un periodo máximo de 20 días a partir del primer acto de aplicación de la medida, dentro del cual dicha medida y, en su caso, la expedición de la norma oficial mexicana de emergencia, en los términos de la legislación en la materia deberán someter al procedimiento establecido en el artículo 17.

Artículo 20. En todo caso, las mercancías sujetas a restricciones o regulaciones no arancelarias se identificarán en términos de sus fracciones arancelarias y nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa respectiva.

Sección segunda. Permisos previos, cupos y mercado de país de origen

Artículo 21. Corresponde a la secretaría sujetar la exportación e importación de mercancías a permisos previos y expedirlos conforme a lo siguiente:

- I. La sujeción a permisos previos deberá someterse a la opinión de la comisión;
- II. El formato de las solicitudes, así como los requerimientos de información y los procedimientos de trámite se deberán publicar en el *Diario Oficial de la Federación*;
- III. La expedición se resolverá en un plazo máximo de quince días;
- IV. En los permisos se indicarán las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujeten, así como el valor y la cantidad o volumen de la mercancía a exportar o importar y los demás datos o requisitos que sean necesarios, y
- V. Los demás procedimientos establecidos en el reglamento.

Artículo 22. No se utilizarán permisos previos para restringir:

- I. La importación de mercancías en el caso previsto en la fracción V del artículo 16 de esa ley, o
- II. La exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías con el fin de cumplir con las disposiciones en materia de normas oficiales mexicanas.

Artículo 23. Se entiende por cupo de exportación o importación el monto de una mercancía que podrá ser exportado o importado, ya sea máximo o dentro de un *arancel-cupo*. La administración de los cupos se podrá hacer por medio de permisos previos.

La secretaría especificará y publicará en el *Diario Oficial de la Federación* la cantidad, volumen o valor total del cupo, los requisitos para la presentación de solicitudes, la vigencia del permiso correspondiente y el procedimiento para su asignación entre los exportadores o importadores interesados. La determinación, las modificaciones y los procedimientos de asignación de los cupos deberán someterse previamente a la opinión de la comisión.

Artículo 24. Los cupos se asignarán por medio de licitación pública, para lo cual se expedirá convocatoria con el fin de que cualquier persona física o moral presente proposiciones para adquirir parte o la totalidad del cupo asignado a determinada mercancía de exportación o importación.

Sin embargo, la secretaría podrá optar, de manera fundada y razonada, por otros procedimientos de asignación que promuevan la competitividad de las cadenas productivas y garanticen un acceso adecuado a nuevos solicitantes. Asimismo, los procedimientos de asignación de cupos se podrán determinar en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

En todo caso, la asignación de los cupos entre importadores o exportadores se hará conforme a procedimientos administrativos que no constituyan, por sí mismos, un obstáculo al comercio.

Artículo 25. La secretaría, previa consulta a la comisión, podrá exigir que una mercancía importada al territorio nacional que ostente un marcado de país de origen en donde se indique el nombre de dicho país.

Sección tercera. Otras medidas de regulación al comercio exterior y normas oficiales mexicanas

Artículo 26. En todo caso, la importación, circulación o tránsito de mercancías estarán sujetos a las normas oficiales mexicanas de conformidad con la ley de la materia. No podrán establecerse disposiciones de normalización a la importación, circulación o tránsito de mercancías diferentes a las normas oficiales mexicanas. Las mercancías sujetas a normas oficiales mexicanas se identificarán en términos de sus fracciones arancelarias y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa respectiva.

La secretaría determinará las normas oficiales mexicanas que las autoridades aduaneras deban hacer cumplir en el punto de entrada de la mer-

cancia al país. Esta determinación se someterá previamente a la opinión de la Comisión y se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo 27. Cualquier otra medida administrativa de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que tengan como propósito regular o restringir el comercio exterior del país y la circulación o tránsito de mercancías extranjeras, deberá someterse a la opinión de la comisión previamente a su expedición a fin de procurar su mejor coordinación con las medidas arancelarias y no arancelarias previstas en esta ley.

TÍTULO V PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

CAPÍTULO I Disposiciones generales

Artículo 28. Se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional. Las personas físicas o morales que importan mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional están obligadas a pagar una cuota compensatoria conforme a lo dispuesto en esta ley.

Artículo 29. La determinación de la existencia de discriminación de precios o subvenciones, del daño o amenaza de daño, de su relación causal y el establecimiento de cuotas compensatorias se realizará a través de una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en esta ley y sus disposiciones reglamentarias.

La prueba de daño o de amenaza de daño se otorgará siempre y cuando en el país de origen o procedencia de las mercancías de que se trate exista reciprocidad. En caso contrario, la Secretaría podrá imponer las cuotas compensatorias correspondientes sin necesidad de probar daño o amenaza de daño.

CAPÍTULO II Discriminación de precios

Artículo 30. La importación en condiciones de discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal.

Artículo 31. El valor normal de las mercancías exportadas a México es el precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destine

al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales.

Sin embargo, cuando no se realicen ventas de una mercancía idéntica o similar en el país de origen, o cuando tales ventas no permitan una comparación válida, se considerará como valor normal, en orden sucesivo:

- I. El precio comparable de una mercancía idéntica o similar exportada del país de origen a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales. Este precio podrá ser el más alto, siempre que sea un precio representativo, o
- II. El valor reconstruido en el país de origen que se obtendrá de la suma del costo de producción, gastos generales y una utilidad razonable, los cuales deberán corresponder a operaciones comerciales normales en el país de origen.

Artículo 32. Se entiende por operaciones comerciales normales las operaciones comerciales que reflejen condiciones de mercado en el país de origen y que se hayan realizado habitualmente, o dentro de un periodo representativo, entre compradores y vendedores independientes.

Para el cálculo del valor normal, se excluirán las ventas en el país de origen o de exportación a un tercer país que reflejen pérdidas sometidas. Se considerará como tales a las transacciones cuyos precios no permitan cubrir los costos de producción y los gastos generales incurridos en el curso de operaciones comerciales normales en un periodo razonable, el cual puede ser más amplio que el periodo de investigación.

Cuando las operaciones en el país de origen o de exportación a un tercer país que generen utilidades insuficientes para calificarlas como representativas, el valor normal deberá establecerse conforme al valor reconstruido.

Artículo 33. En el caso de importaciones originarias de un país con economía centralmente planificada, se tomará como valor normal de la mercancía de que se trate el precio de la mercancía idéntica o similar en un tercer país con economía de mercado, que pueda ser considerado como sustituto del país con economía centralmente planificada para propósitos de la investigación. La determinación del valor normal se hará de conformidad con las disposiciones establecidas en los artículos anteriores.

Artículo 34. Cuando una mercancía sea exportada a México desde un país intermediario, y no directamente del país de origen, el valor normal será el precio comparable de mercancías idénticas o similares en el país de procedencia.

Sin embargo, cuando la mercancía de que se trate sólo transite, no se produzca o no exista un precio comparable en el país de exportación, el

valor normal se determinará tomando como base el precio en el mercado del país de origen.

Artículo 35. Cuando no se pueda obtener un precio de exportación o cuando, a juicio de la secretaría, el precio de exportación no sea comparable con el valor normal, dicho precio podrá calcularse sobre la base del precio al que los productos importados se revenden por primera vez a un comprador independiente en el territorio nacional.

Artículo 36. Para que el precio de exportación y el valor normal sean comparables, la secretaría realizará los ajustes que procedan. En particular, se deberán considerar los términos y condiciones de venta, diferencias en cantidades, diferencias físicas y diferencias en cargas impositivas. Cuando una parte interesada solicite se tome en consideración un determinado ajuste, le incumbirá a esa parte aportar la prueba correspondiente.

CAPÍTULO III

Subvenciones

Artículo 37. La subvención es el beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, o sus entidades, directa o indirectamente, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías, para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas. Este beneficio podrá tomar la forma de estímulos, incentivos, primas, subsidios o ayudas de cualquier clase.

La secretaría emitirá, mediante acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, una lista enunciativa de subvenciones a la exportación. Tal enumeración tendrá un carácter no limitativo.

Artículo 38. Al calcularse el monto de la subvención recibida por la mercancía extranjera exportada a México, se deducirá el total de los impuestos de exportación, derechos u otros gravámenes a que se haya sometido la exportación de la mercancía en el país de origen, destinados a neutralizar la subvención.

CAPÍTULO IV

Daño y amenaza de daño a la producción nacional

Artículo 39. Para los efectos de esta ley, daño es la pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción nacional de las mercancías de que se trate, o el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias. Amenaza de daño es el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional.

La determinación de la amenaza de daño se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas.

En la investigación administrativa se deberá probar que el daño o la amenaza de daño a la producción nacional es consecuencia directa de importaciones en condiciones de discriminación de precios o subvenciones, en los términos de esta ley.

Artículo 40. Para los efectos de esta ley, la expresión producción nacional se entenderá en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25% de la producción nacional de la mercancía de que se trate.

Sin embargo, cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o entre estos mismos importadores del producto investigado, el término producción nacional podrá interpretarse en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25% del resto de los productos. Cuando la totalidad de los productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, se podrá entender como producción nacional al conjunto de los fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción.

Artículo 41. La determinación de que la importación de mercancías causa daño a la producción nacional, la hará la secretaría tomando en cuenta:

- I. El volumen de la importación de mercancías objeto de prácticas desleales de comercio internacional, para determinar si ha habido un aumento considerable de las mismas en relación con la producción o el consumo interno del país;
- II. El efecto que sobre los precios de productos idénticos o similares en el mercado interno, causa o pueda causar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, para lo cual deberá considerarse si la mercancía importada se vende en el mercado interno a un precio considerablemente inferior al de los productos idénticos o similares, o bien si el efecto de tales importaciones es hacer bajar los precios anormalmente o impedir en la misma medida el alza razonable que en otro caso se hubiera producido;
- III. El efecto causado o que pueda causarse sobre los productores nacionales de mercancías idénticas o similares a las importadas, considerando todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en la condición del sector correspondiente, tales como la disminución apreciada y potencial en el volumen de producción, las ventas, la participación en el mercado, las utilidades, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad instalada, los factores que repercuten en los precios internos; y los efectos negativos apreciados y potenciales en el flujo de caja, las existencias, el empleo, los

salarios, la capacidad de reunir capital, la inversión o el crecimiento de la producción, y

IV. Los demás elementos que considere conveniente la secretaría.

Artículo 42. La determinación de la existencia de una amenaza de daño a la producción nacional, la hará la secretaría tomando en cuenta:

- I. El incremento de las importaciones objeto de prácticas desleales en el mercado nacional que indique la probabilidad fundada de que se produzca un aumento sustancial de dichas importaciones en un futuro inmediato;
- II. La capacidad libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma que indique la probabilidad fundada de un aumento significativo de las exportaciones objeto de prácticas desleales al mercado mexicano, teniendo en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que puedan absorber el posible aumento de las exportaciones;
- III. Si las importaciones se realizaran a precios que repercutirán sensiblemente en los precios nacionales, haciéndolos bajar o impidiendo que suban, y que probablemente harán aumentar la demanda de nuevas importaciones;
- IV. Las existencias del producto objeto de la investigación;
- V. En su caso, la rentabilidad esperada de inversiones factibles, y
- VI. Los demás elementos que considere conveniente la secretaría.

Para la determinación de la existencia de la amenaza de daño, la secretaría tomará en cuenta todos los factores descritos que le permitan concluir si las nuevas importaciones en condiciones desleales serán inminentes y que, de no aplicarse cuotas compensatorias, se produciría un daño en los términos de esta ley.

Artículo 43. Para la valoración de los elementos a que se refieren los artículos 41 y 42, la secretaría podrá acumular el volumen y los efectos de las importaciones del producto idéntico o similar provenientes de dos o mas países sujetos a investigación, en los términos y con las excepciones previstas en el reglamento.

Artículo 44. Podrá considerarse que existe daño o amenaza de daño a la producción de un mercado aislado dentro del territorio nacional, siempre y cuando haya una concentración de importaciones en condiciones de prácticas desleales en ese mercado que afecten negativamente a una parte significativa de dicha producción. En este caso, el mercado aislado podrá considerarse como tal, sólo si los productores de ese mercado venden una parte significativa de su producción en dicho mercado y si la demanda no está

cubierta en grado sustancial por productores situados en otro lugar del territorio

TÍTULO VI MEDIDAS DE SALVAGUARDA

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 45. Las medidas de salvaguarda son aquellas que, en los términos de la fracción II del artículo 4o., regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a las de producción nacional y que tienen por objeto prevenir o remediar el daño serio y facilitar el ajuste de los productores nacionales.

Estas medidas sólo se impondrán cuando se haya constatado que las importaciones han aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño serio a la producción nacional.

Las medidas de salvaguarda podrán consistir en aranceles específicos o *ad valorem*, permisos previos o cupos máximos.

Artículo 46. Daño serio es el daño general significativo a la producción nacional. Amenaza de daño serio es el peligro inminente y claramente previsto de daño serio a la producción nacional. La determinación de amenaza de daño serio se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas.

Artículo 47. La determinación de daño serio o amenaza de daño serio, de su relación causal con el aumento de las importaciones y el establecimiento de medidas de salvaguarda se realizará a través de una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en esta ley y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 48. Para la determinación de las medidas de salvaguarda la secretaría recabará en lo posible toda la información relevante y valorará todos los factores significativos que afecten la situación de la producción nacional de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas. Esta información deberá incluir:

- I. El incremento de las importaciones del bien en cuestión en términos absolutos y relativos;
- II. La introducción de las importaciones en el mercado nacional;
- III. Los cambios en los niveles de ventas, producción, productividad, utilización de la capacidad instalada, utilidades, empleo, precios e inventarios;

- IV. La capacidad de las empresas para generar capital, y
- V. Otros elementos que la secretaría considere necesarios.

TÍTULO VII

PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL Y MEDIDAS DE SALVAGUARDA

CAPÍTULO I

Disposiciones comunes relativas al inicio de los procedimientos

Artículo 49. Los procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda se iniciarán de oficio o a solicitud de parte, conforme a lo establecido en el artículo siguiente.

En los procedimientos de investigación a que se refiere este título se integrará un expediente administrativo, conforme al cual se expedirán las resoluciones administrativas que correspondan.

Artículo 50. La solicitud a petición de parte podrá ser presentada por las personas físicas o morales productoras:

- I. De mercancías idénticas o similares a aquellas que se estén importando o pretendan importarse en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, o
- II. De mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a aquellas que se estén importando en condiciones y volúmenes tales que dañen seriamente o amenacen dañar seriamente a la producción nacional.

Los solicitantes deberán ser representativos de la producción nacional en los términos del artículo 40, o ser organizaciones legalmente constituidas.

En la solicitud correspondiente se deberá manifestar por escrito ante la autoridad competente y bajo protesta de decir verdad los argumentos que fundamenten la necesidad de aplicar cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda. En dicha solicitud se deberá cumplir con los requisitos establecidos en el reglamento. Los solicitantes tendrán la obligación de acompañar a su escrito los formularios que para tal efecto establezca la secretaría.

Artículo 51. Se considera parte interesada a los productores solicitantes, importadores y exportadores de la mercancía objeto de investigación,

así como a las personas morales extranjeras que tengan un interés directo en la investigación de que se trate y aquellas que tengan tal carácter en los tratados o convenios comerciales internacionales.

Artículo 52. Dentro de un plazo de 30 días contados a partir de la presentación de la solicitud, la secretaría deberá:

- I. Aceptar la solicitud y declarar el inicio de la investigación, por medio de la resolución respectiva que será publicada en el *Diario Oficial de la Federación*,
- II. Requerir al solicitante mayores elementos de pruebas o datos, los que deberán proporcionarse dentro de un plazo de 20 días contados a partir de la recepción de la prevención. De aportarse satisfactoriamente lo requerido, en un plazo de 20 días la Secretaría procederá conforme a lo dispuesto en la fracción anterior. Si no se proporcionan en tiempo y forma los elementos y datos requeridos, se tendrá por abandonada la solicitud y se notificará personalmente al solicitante, o
- III. Deshechar la solicitud cuando no se cumpla con los requisitos establecidos en el reglamento y notificar personalmente al solicitante.

En todo caso, la secretaría publicará la resolución correspondiente en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo 53. A partir del día siguiente a aquel en que se publique la resolución de inicio de la investigación en el *Diario Oficial de la Federación*, la secretaría deberá notificar a las partes interesadas de que tenga conocimiento, para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho conenga. Para ello, se les concederá a las partes interesadas un plazo de 30 días a partir de la publicación de la resolución de inicio en el *Diario Oficial de la Federación*, para que formulen su defensa y presenten la información requerida.

Con la notificación se enviará copia de la solicitud presentada y de los anexos que no contengan información confidencial o, en su caso, de los documentos respectivos tratándose de investigaciones de oficio.

Artículo 54. La secretaría podrá requerir a las partes interesadas los elementos probatorios, información y datos que estime pertinentes, para lo cual se valdrá de formularios que establezca la misma.

De no satisfacerse el requerimiento a que se refiere el párrafo anterior, la secretaría resolverá conforme a la información disponible.

Artículo 55. La secretaría podrá requerir a los productores, distribuidores o comerciantes de la mercancía de que se trate, así como a los agentes aduanales, mandatarios, apoderados o consignatarios de los importadores, o cualquier otra persona que estime conveniente, la información y datos que tengan a su disposición.

Artículo 56. Las partes interesadas en una investigación deberán enviar a las otras partes interesadas copias de cada uno de los informes, documentos y medios de prueba que presenten a la autoridad en el curso del procedimiento, salvo la información confidencial a que se refiere el artículo 81.

CAPÍTULO II

Procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional

Sección primera. Resolución preliminar

Artículo 57. Dentro de un plazo de 130 días, contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el *Diario Oficial de la Federación*, la secretaría dictará la resolución preliminar, mediante la cual podrá:

- I. Determinar cuota compensatoria provisional, previo el cumplimiento de las formalidades del procedimiento y siempre que hayan transcurrido por lo menos 45 días después de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el *Diario Oficial de la Federación*;
- II. No imponer cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación administrativa, o
- III. Dar por concluida la investigación administrativa cuando no existan pruebas suficientes de la discriminación de precios o subvención, del daño o amenaza de daño alegados o de la relación causal entre uno y otro.

La resolución preliminar deberá notificarse a las partes interesadas y publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

Sección segunda. Resolución final

Artículo 58. Terminada la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, la secretaría deberá someter a la opinión de la comisión el proyecto de resolución final.

Artículo 59. Dentro de un plazo de doscientos sesenta días, contados a partir del día siguiente de la publicación en el *Diario Oficial de la Federa-*

ción de la resolución de inicio de la investigación, la secretaría dictará la resolución final. A través de esta resolución, la secretaría deberá:

- I. Imponer cuota compensatoria definitiva;
- II. Revocar la cuota compensatoria provisional, o
- III. Declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

La resolución final deberá notificarse a las partes interesadas y publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo 60. Dictada una cuota compensatoria definitiva, las partes interesadas podrán solicitar a la secretaría que resuelva si determinada mercancía está sujeta a dicha cuota compensatoria. En el caso, la secretaría dará participación a las demás partes interesadas y deberá dar respuesta al solicitante conforme al procedimiento establecido en el reglamento, la cual tendrá el carácter de resolución final. La resolución se notificará a las partes interesadas y se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*.

Sección tercera. Audiencia conciliatoria

Artículo 61. En el curso de la investigación administrativa las partes interesadas podrán solicitar a la secretaría la celebración de una audiencia conciliatoria. En esta audiencia se podrán proponer fórmulas de solución y conclusión de la investigación, las cuales, de resultar procedentes, serán sancionadas por la propia secretaría e incorporadas en la resolución respectiva que tendrá el carácter de resolución final. Esta resolución deberá notificarse a las partes y publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

Sección cuarta. Cuotas compensatorias

Artículo 62. Corresponde a la secretaría determinar las cuotas compensatorias, las cuales serán equivalentes, en el caso de discriminación de precios, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación; y en el caso de subvenciones, al monto del beneficio.

Las cuotas compensatorias podrán ser menores al margen de discriminación de precios o al monto de la subvención siempre y cuando sean insuficientes para desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

Artículo 63. Las cuotas compensatorias serán consideradas como aprovechamientos en los términos del artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 64. Si en la determinación de una cuota compensatoria estuviesen implicados varios proveedores pertenecientes a uno o más países y resultase imposible en la práctica identificar a todos los proveedores, la secretaría podrá ordenar su aplicación al país o países proveedores de que se trate.

Artículo 65. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá al cobro de las cuotas compensatorias provisionales y definitivas. Dicha dependencia podrá aceptar las garantías constituidas conforme al Código Fiscal de la Federación, tratándose de cuotas compensatorias provisionales.

Si en la resolución final se confirma la cuota compensatoria provisional, se requerirá el pago de dicha cuota o, en su defecto, se harán efectivas las garantías que se hubieren otorgado. Si en dicha resolución se modificó o revocó la cuota, se procederá a cancelar o modificar dichas garantías o, en su caso, a devolver, con los intereses correspondientes, las cantidades que se hubieren enterado por dicho concepto o la diferencia respectiva.

Artículo 66. Los importadores de una mercancía idéntica o similar a aquella por la que deba pagarse una cuota compensatorio provisional o definitiva no estarán obligados a pagarla si comprueban que el país de origen o procedencia es distinto del país que exporta las mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

Artículo 67. Las cuotas compensatorias definitivas estarán vigentes durante el tiempo y en la medida necesarios para contrarrestar la práctica desleal que esté causando daño o amenaza de daño a la producción nacional.

Artículo 68. Las cuotas compensatorias definitivas deberán revisarse anualmente a petición de parte interesada y podrán revisarse en cualquier tiempo de oficio por la secretaría. En todo caso las resoluciones que declaren el inicio y la conclusión de la revisión deberán notificarse a las partes interesadas y publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*. En el procedimiento de revisión las partes interesadas tendrán participación y podrán asumir los compromisos a que se refiere el artículo 72 de esta ley.

Las resoluciones correspondientes que confirmen, modifiquen o revoken cuotas compensatorias definitivas tendrán también el carácter de resoluciones finales y se someterán previamente a la opinión de la comisión.

Artículo 69. Cuando las cuotas compensatorias definitivas se hayan impuesto para contrarrestar la amenaza de daño causada por importaciones en condiciones de discriminación de precios o subvención, la revisión deberá incluir, en su caso, una evaluación de la inversión que sin la cuota compensatoria no hubiera sido factiblemente realizada. La cuota compensatoria podrá ser revocada por la secretaría en caso de que la inversión proyectada no se haya efectuado.

Artículo 70. Las cuotas compensatorias definitivas se eliminarán cuando en un plazo de cinco años, contados a partir de su entrada en vigor, ninguna de las partes interesadas haya solicitado su revisión ni la secretaría la haya iniciado oficiosamente.

Artículo 71. La introducción al territorio nacional de piezas o componentes destinados a operaciones de montaje en territorio nacional de mercancías sujetas a cuotas provisionales o definitivas, de tal modo que se pretenda evitar el pago de las mismas, provocará que la importación de dichas piezas y componentes paguen la cuota de que se trate. El mismo tratamiento se dará en el caso de que las piezas o componentes sean ensamblados en un tercer país cuyo producto terminado se introduzca al territorio nacional, o de que se exporten mercancías con diferencias físicas relativamente menores con respecto a las sujetas a cuotas compensatorias provisionales o definitivas con el objeto de eludir el pago de éstas.

Sección quinta. Compromisos de exportadores y gobiernos

Artículo 72. Cuando en el curso de una investigación el exportador de la mercancía en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, se comprometa voluntariamente a modificar sus precios o cesar sus exportaciones, o si el gobierno del país exportador elimina o limita la subvención de que se trate, la secretaría podrá suspender o dar por terminada la investigación sin aplicar cuotas compensatorias. Para ello, la secretaría deberá evaluar si con dichos compromisos u otros análogos que se asuman se elimina el efecto dañino de la práctica desleal.

Artículo 73. En caso de que la secretaría acepte el compromiso del exportador o del gobierno interesado, dictará la resolución que proceda, declarando suspendida o terminada la investigación administrativa, la que se notificará a las partes interesadas y se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*. Esta resolución deberá someterse a la opinión de la comisión previamente a su publicación. El compromiso asumido se incorporará en la resolución correspondiente junto con la opinión de la comisión, conforme a lo dispuesto en el artículo 6o. de esta ley.

Artículo 74. El cumplimiento de estos compromisos podrá revisarse periódicamente de oficio o a petición de parte. Si como consecuencia de la revisión la autoridad administrativa constata su incumplimiento, se restablecerá de inmediato el cobro de la cuota compensatoria provisional mediante la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la resolución respectiva, y se continuará con la investigación.

CAPÍTULO III

Procedimiento en materia de medidas de salvaguarda

Sección primera. Determinación de medidas de salvaguarda

Artículo 75. La determinación de las medidas de salvaguarda deberá hacerse por el Ejecutivo federal, en un plazo no mayor de 260 días, contados a partir del día siguiente de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la resolución de inicio, y se sujetará a lo dispuesto en los tratados y convenios internacionales de los que México sea parte.

Artículo 76. Terminada la investigación para la aplicación de medidas de salvaguarda, la secretaría enviará el expediente administrativo y un proyecto de resolución final a la comisión para que ésta emita su opinión previamente a la publicación de dicha resolución.

La resolución por la que se determinen medidas de salvaguarda se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*, la cual deberá contener todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, y demás datos a que se refiere el reglamento.

Artículo 77. La vigencia de las medidas de salvaguarda, salvo casos justificados, no podrá ser mayor a cuatro años. La duración de estas medidas estará sujeta al cumplimiento de los programas de ajuste a los que se hayan comprometido los productores nacionales.

Sección segunda. Circunstancias críticas

Artículo 78. El Ejecutivo federal podrá establecer medidas provisionales de salvaguarda en un plazo de 20 días, contados a partir del día siguiente de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del inicio de la investigación, siempre y cuando:

- I. Se presenten circunstancias críticas en las que cualquier demora entrañaría un daño difícilmente reparable, y
- II. Cuento con pruebas de que el aumento de las importaciones ha causado o amenazado causar un daño serio.

Artículo 79. La duración de las medidas provisionales no excederá de seis meses. En este plazo se cumplirán las disposiciones establecidas en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte. La resolución final que confirme, modifique o revoque las medidas provisionales

deberá publicarse dentro de los seis meses posteriores al día siguiente de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la resolución que determine medidas provisionales.

Si llegaran a confirmarse o revocarse las medidas provisionales en la resolución final se procederá a hacer efectivo su cumplimiento o, en su caso, a devolver las cantidades, con los intereses correspondientes, que se hubieren enterado por dicho concepto o la diferencia respectiva.

CAPÍTULO IV

Otras disposiciones comunes a los procedimientos

Artículo 80. La secretaría otorgará a las partes interesadas acceso oportuno para examinar toda la información que obre en el expediente administrativo para la presentación de sus argumentos. La información confidencial sólo estará disponible a los representantes legales acreditados de las partes interesadas en la investigación administrativa, salvo la información comercial reservada cuya divulgación pudiera causar un daño sustancial e irreversible al propietario de dicha información y la información gubernamental confidencial.

Los representantes legales de las partes interesadas que tengan acceso a la información confidencial no podrán utilizarla para beneficio personal ni difundirla. La contravención a este precepto será sancionada por las disposiciones de esta ley, independientemente de las sanciones de orden civil y penal que procedieran.

Durante los procedimientos de investigación a que se refiere este título, a petición de las partes interesadas o de sus representantes, la secretaría dará acceso oportuno a toda la información no confidencial contenida en el expediente administrativo de cualquier otra investigación, una vez transcurridos 60 días de la publicación de la resolución final correspondiente.

Artículo 81. En la notificación a que se refiere el artículo 53, la secretaría comunicará a las partes interesadas la realización de una audiencia pública en la cual podrán comparecer y presentar argumentos en defensa de sus intereses, así como, en el caso de medidas de salvaguarda, presentar las pruebas pertinentes. En dicha audiencia las partes interesadas podrán interrogar a las otras partes interesadas. En el caso de investigaciones contra prácticas desleales de comercio internacional, las audiencias se llevarán a cabo después de la publicación de la resolución preliminar y antes de la publicación de la resolución final.

Artículo 82. Las partes interesadas podrán ofrecer toda clase de pruebas excepto la de confesión de las autoridades, o aquellas que se consideren contrarias al orden público, a la moral o a las buenas costumbres.

La secretaría podrá acordar, en todo tiempo, la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria siempre que se estime necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los hechos controvertidos. Además, la secretaría podrá efectuar las diligencias que estime pertinentes para proveer la mejor información.

La secretaría abrirá un periodo de alegatos con posterioridad al periodo de ofrecimiento de pruebas a efecto de que las partes interesadas expongan sus conclusiones.

Los acuerdos de la secretaría por los que se admita alguna prueba no serán recurribles en el curso del procedimiento.

Artículo 83. La Secretaría podrá verificar la información y pruebas presentadas en el curso de la investigación. Para ello, podrá ordenar por escrito la realización de visitas en el domicilio fiscal establecimiento o lugar donde se encuentre la información correspondiente. La propia secretaría podrá practicar los procedimientos que juzgue pertinentes, a fin de constatar que dicha información y pruebas corresponden a los registros contables de la empresa visitada, así como cotejar los documentos que obren en el expediente administrativo o efectuar las compulsas que fueren necesarias.

La información y las pruebas aportadas por las partes interesadas podrán ser verificadas en el país de origen previa aceptación de las mismas. De no existir dicha aceptación, la secretaría tendrá por ciertas las afirmaciones del solicitante, salvo que existan elementos de convicción en contrario.

Las visitas de verificación que realice la secretaría deberán efectuarse en días y horas hábiles por personal acreditado de la propia dependencia. Sin embargo, también podrán efectuarse en días y horas inhábiles cuando así fuese necesario, en cuyo caso el oficio por el que se haya ordenado la visita expresará la autorización correspondiente.

De las visitas deberá levantarse acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el visitado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia. Estas visitas se sujetarán a las disposiciones del reglamento.

Artículo 84. Las notificaciones a que se refiere esta ley se harán a la parte interesada o a su representante en su domicilio de manera personal, a través de correo certificado con acuse de recibo o por cualquier otro medio directo, como el de mensajería especializada, o electrónico. Las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquel en que fueren hechas. El reglamento establecerá la forma y términos en que se realizarán las notificaciones.

Artículo 85. A la falta de disposición expresa en esta ley en lo concerniente a los procedimientos administrativos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda, se aplicará

supletoriamente el Código Fiscal de la Federación, en lo que sea acorde con la naturaleza de estos procedimientos. Esta disposición no se aplicará en lo relativo a notificaciones y visitas de verificación.

Artículo 86. Si en el curso de los procedimientos a que se refiere este título, la secretaría advierte que alguna de las partes interesadas incurrió en las prácticas monopólicas sancionadas en los términos de la ley de la materia, dará vista a la autoridad competente.

Artículo 87. Las cuotas compensatorias y las cuotas de salvaguarda podrán determinarse en cantidad específica o *ad valórem*. Si fueren específicas serán calculadas por unidad de medida, debiéndose liquidar en su equivalente en moneda nacional. Si fueren *ad valórem* se calcularán en términos porcentuales sobre el valor en aduana de la mercancía.

Artículo 88. Al imponer una cuota compensatoria o al proponer la aplicación de una medida de salvaguarda, la secretaría vigilará que esta medida, además de proporcionar una defensa a la producción nacional evite en lo posible que repecuta negativamente en otros procesos productivos y en el público consumidor.

Artículo 89. Las cuotas compensatorias provisionales y definitivas, así como las medidas de salvaguarda, se aplicarán a partir del día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Los importadores o sus consignatarios estarán obligados a calcular en el pedimento de importación correspondiente los montos de las cuotas compensatorias provisionales y definitivas, o de salvaguarda, y a pagarlas, junto con los impuestos al comercio exterior, sin perjuicio de que las cuotas compensatorias provisionales sean garantizadas conforme al artículo 65 y las cuotas compensatorias definitivas conforme a la fracción III del artículo 98.

TÍTULO VIII PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

CAPÍTULO I Disposiciones generales

Artículo 90. La promoción de exportaciones tendrá como objetivo incrementar la participación de los productos mexicanos en los mercados internacionales.

Las actividades de promoción de exportaciones buscarán:

- I. Aprovechar los logros alcanzados en negociaciones comerciales internacionales;

- II. Facilitar proyectos de exportación;
- III. Contribuir a resolver los problemas que enfrentan las empresas para concurrir a los mercados internacionales;
- IV. Proporcionar de manera expedita los servicios de apoyo del comercio exterior, y
- V. Las demás acciones que señalen expresamente otras leyes o reglamentos.

La secretaría podrá diseñar, mediante acuerdos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, mecanismos de coordinación de las actividades de promoción. La coordinación de la promoción tendrá por objeto establecer lineamientos generales para el eficaz desempeño, seguimiento y evaluación de las actividades de promoción de exportaciones.

CAPÍTULO II

Instrumentos de promoción

Artículo 91. El Ejecutivo federal, por conducto de la secretaría y en coordinación con las dependencias competentes podrá establecer mediante decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, programas de promoción vinculados a la infraestructura, capacitación, coordinación, organización, financiamiento, administración fiscal y aduanera y modernización de mecanismos de comercio exterior, siempre y cuando se trate de prácticas internacionalmente aceptadas.

Artículo 92. El Premio Nacional de Exportación tendrá por objeto reconocer anualmente el esfuerzo de los exportadores nacionales y de las instituciones que apoyen la actividad exportadora. El procedimiento para la selección de los ganadores del premio, la forma de usarlo y las demás disposiciones relacionadas con el mismo se establecerán en el reglamento.

TÍTULO IX

INFRACCIONES, SANCIONES Y RECURSOS

CAPÍTULO I

Infracciones y sanciones administrativas

Artículo 93. Corresponde a la secretaría sancionar las siguientes infracciones:

- I. Falsificar datos o documentos, así como omitirlos o alterarlos con intención fraudulenta o por negligencia grave en materia de permisos previos, cupos y marcado de origen, con multa equivalente a dos tantos del valor de la mercancía exportada o importada y, a falta de este dato, por el importe de dos tantos del valor de la mercancía consignado en el documento correspondiente;
- II. Destinar la mercancía importada a un fin distinto a aquel para el cual se expidió el permiso de importación, en los casos en los cuales se haya establecido este requisito, con multa de dos tantos del valor de la mercancía importada;
- III. Proporcionar datos o documentos falsos u omitir los reales o alterarlos para obtener la aplicación del régimen de cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda, con multa por el valor de la mercancía importada en el periodo de investigación de que se trate;
- IV. Omitir la presentación a la secretaría de los documentos o informes en los casos a los que se refiere el artículo 55 dentro del plazo señalado en el requerimiento respectivo, con multa de 180 veces el salario mínimo;
- V. Importar mercancías en volúmenes significativos, en relación con el total de las importaciones y la producción nacional, en un periodo relativamente corto, cuando existen antecedentes de prácticas desleales en el mercado de exportación de que se trate o cuando el importador sabía o debía haber sabido que el exportador realizaba dichas prácticas, con multa equivalente al monto que resulte de aplicar la cuota compensatoria definitiva a las importaciones efectuadas hasta por los tres meses anteriores a la fecha de aplicación de las cuotas compensatorias provisionales. Esta sanción sólo será procedente una vez que la secretaría haya dictado la resolución en la que se determinen cuotas compensatorias definitivas, y
- VI. Divulgar información confidencial o utilizar ésta para beneficio personal, en los términos del artículo 80 de esta ley o, en relación a los mecanismos de solución de controversias establecidos en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte, con multa proporcional al perjuicio que se ocasione o al beneficio que se obtenga por la divulgación o uso de dicha información.

Para los efectos de este artículo se entenderá por salario mínimo el general diario vigente en el Distrito Federal al momento de someterse la infracción.

Para la aplicación de la multa a que se refieren las fracciones V y VI de este artículo, la secretaría tomará en cuenta la gravedad de la infracción, los daños y perjuicios causados, así como los antecedentes, personales y situación económica del infractor.

Las multas a que se refiere este artículo se impondrán independientemente de las sanciones penales y civiles que corresponda, en los términos de la legislación aplicable. Para la imposición de las multas previamente al presunto infractor.

CAPÍTULO II

Recurso de revocación

Artículo 94. El recurso administrativo de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones:

- I. En materia de marcado del país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación e importación;
- II. En materia de certificación de origen;
- III. Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52;
- IV. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatorio a que se refiere la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59;
- V. Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen;
- VI. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 60;
- VII. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61;
- VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo;
- IX. Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73, y
- X. Que impongan las sanciones a que se refiere esta ley.

Los recursos de revocación contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas, se impondrán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los demás casos, el recurso se interpondrá ante la secretaría.

Artículo 95. El recurso a que se refiere este capítulo tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto reclamado, los fundamentos legales en que se apoyen y los puntos de resolución.

El recurso de revocación se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación o aquellas que lo tengan por no interpretado tendrán el carácter de definitivas y podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, mediante juicio que se sustanciará conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación.

Las resoluciones no recurridas dentro del término establecido en el Código Fiscal de la Federación, se tendrán por consentidas, y no podrán ser impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Artículo 96. En relación con el recurso de revocación que se interponga contra las resoluciones y actos a que se refiere la fracción V del artículo 94 se estará a lo dispuesto en el artículo 95 en lo que no se oponga a las siguientes reglas:

- I. Se interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución, o bien, contra la que lo ejecute, salvo que en el mismo recurso se impugnen ambos, caso en el que deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias;
- II. Si se impugnan ambos, la resolución del recurso contra la determinación de cuotas compensatorias definitivas será de pronunciamiento previo al correspondiente a los actos de aplicación. La autoridad competente para resolver los primeros enviará copia de la resolución a la autoridad facultada para resolver los segundos. En caso de que se modifique o revoque la determinación de las cuotas compensatorias definitivas, quedará sin materia el recurso interpuesto contra los actos de aplicación de dichas cuotas, sin perjuicio de que el interesado interponga recurso contra el nuevo acto de aplicación;
- III. Si se interponen recursos sucesivos contra la resolución que determinó la cuota compensatorio y contra los actos de aplicación, se suspenderá la tramitación de estos últimos. El recurrente estará obligado a dar aviso de la situación a las autoridades competentes para conocer y resolver dichos recursos. La suspensión podrá decretarse aun de oficio cuando la autoridad tenga conocimiento por cualquier causa de esta situación, y
- IV. Cuando se interponga el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, impugnando la resolución dictada al resolver el recurso de revocación interpuesto contra la determinación de la cuota compensatoria definitiva, impugne posteriormente también la resolución que se dicte al resolver el recurso contra los actos de aplicación,

deberá ampliar la demanda inicial dentro del término correspondiente para formular esta última impugnación.

Artículo 97. En relación a las resoluciones y actos a que se refieren las fracciones IV, V, VI y VIII del artículo 94, cualquier parte interesada podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte. De optarse por tales mecanismos:

- I. No procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94, ni el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación contra dichas resoluciones, ni contra la resolución de la secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos, y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias;
- II. Sólo se considerará como definitiva la resolución de la secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos, y
- III. Se observará lo establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 98. Además de lo dispuesto en los artículos 96 y 97, los recursos relacionados con las resoluciones a que se alude en las fracciones IV, V, VI y VIII del artículo 94, se sujetarán a las siguientes reglas:

- I. Cuando dichas resoluciones sean recurribles mediante mecanismos alternativos de solución de controversias pactadas por México en tratados internacionales, el plazo para interponer el recurso de revocación no empezará a correr sino hasta que haya transcurrido el previsto en el tratado internacional de que se trate para interponer el mecanismo alternativo de solución de controversias;
- II. Cuando dichas resoluciones sean recurribles mediante mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en tratados internacionales, el recurrente que opte por el recurso de revocación deberá cumplir, además, con las formalidades previstas en el tratado internacional de que se trate, y
- III. Las partes interesadas que acudan al recurso de revocación, al juicio de nulidad ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación o a los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere esta ley, podrán garantizar el pago de las cuotas compensatorias

definitivas, en los términos del Código Fiscal de la Federación, siempre que la forma de garantía correspondiente sea aceptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

TRANSITORIOS

DOF, 27 de julio de 1993

Primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. Se abroga la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de enero de 1986, la ley que Establece el Régimen de Exportación del Oro, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1980 y las demás disposiciones u ordenamientos que se le opongan.

Tercero. En tanto se expiden las disposiciones reglamentarias de esta ley, seguirán en vigor el Reglamento, contra prácticas desleales de comercio internacional, el reglamento sobre permisos de importación y exportación de mercancías sujetas a restricciones, el decreto que establece la organización y funciones de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, el decreto por el que se establece el Premio Nacional de Exportación y las demás disposiciones expedidas con anterioridad en todo lo que no se le opongan.

Cuarto. Los procedimientos administrativos a que se refiere este ordenamiento que se encuentren en trámite al momento de su entrada en vigor, se resolverán en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior.

México, D. F., a 13 de julio de 1993. Senador. Mauricio Valdés Rodríguez, presidente. Diputado Romeo Flores Leal, presidente. Senador Ramón Serrano Ahumada, secretario. Diputado Luis Moreno Bustamante, secretario (*Rúbrica*).

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los diecinueve días del mes de julio de mil novecientos noventa y tres. Carlos Salinas de Gortari (*Rúbrica*). El Secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido (*Rúbrica*).

DECRETO

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: se reforman, adicionan y derogan disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Data-do de Libre Comercio de América del Norte.

Primero. Se reforman los artículos 60, 68; primer párrafo; 80 primer párrafo; 97 primer párrafo y fracción I y 98 primer párrafo y fracciones I y II de la Ley de Comercio Exterior.

Segundo a noveno [...]

TRANSITORIOS

DOF, 22 de diciembre 1991

Primero. El presente decreto entrará en vigor el 1.º de enero de 1994.

Segundo. La reforma al inciso *b*) de la fracción I del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación, entrará en vigor el 1.º de enero de 1996.

Tercero. La reforma al artículo 1.º de la Ley de Expropiación, se aplicará a las expropiaciones que se realicen a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Cuarto. La ampliación del plazo de protección de los derechos de propiedad intelectual a que se refiere la fracción I del artículo 23 de la Ley Federal de Derechos de Autor que se reforma, será aplicable a aquellos derechos que no hayan ingresado al régimen de dominio público a la fecha en que el presente decreto entre en vigor.

México, D. F., a 14 de diciembre de 1993. Diputado Cuauhtémoc López Sánchez, presidente. Senador Eduardo Robledo Rincón, presidente. Diputado Juan Adrián Ramírez García, secretario. Senador Israel Soberana Noguera, secretario (*Rúbricas*).

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia el Poder Ejecutivo federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los quince días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y tres. Carlos Salinas de Gortari (*Rúbrica*). El secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido (*Rúbrica*).

ANEXO XI

Ley de la Propiedad Industrial

DOF, 27 de junio de 1991¹

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1o. Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en toda la República, sin perjuicio de lo establecido en los tratados internacionales de los que México sea parte. Su aplicación administrativa corresponde al Ejecutivo federal por conducto del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

Artículo 2o. Esta ley tiene por objeto:

- I. Establecer las bases para que, en las actividades industriales y comerciales del país, tenga lugar un sistema permanente de perfeccionamiento de sus procesos y productos;
- II. Promover y fomentar la actividad inventiva de aplicación industrial, las mejores técnicas y la difusión de conocimientos tecnológicos dentro de los sectores productivos;
- III. Propiciar e impulsar el mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios en la industria y en el comercio, conforme a los intereses de los consumidores;
- IV. Favorecer la creatividad para el diseño y la presentación de productos nuevos y útiles;
- V. Proteger la propiedad industrial mediante la regulación y otorgamiento de patentes de invención; registros de modelos de utilidad, diseños in-

¹ Reformada mediante decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los días 2 de agosto de 1994 y 26 de diciembre de 1997.

dustriales, marcas, y avisos comerciales; publicación de nombres comerciales, declaración de protección de denominaciones de origen, y regulación de secretos industriales, y

- VI. Prevenir los actos que atenten contra la propiedad industrial o que constituyan competencia desleal relacionada con la misma y establecer las sanciones y penas respecto de ellos.

Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por:

- I. Ley, a la presente Ley;
- II. Tratados internacionales, a los celebrados por México de conformidad con la Ley sobre la Celebración de Tratados;
- III. Se deroga;
- IV. Instituto, al Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial;
- V. Gaceta, a la Gaceta, a que se refiere el artículo 8o. de esta ley.

Artículo 4o. No se otorgará patente, registro o autorización, ni se dará publicidad en la Gaceta, a ninguna de las figuras o instituciones jurídicas que regula esta ley, cuando sus contenidos o forma sean contrarios al orden público, a la moral y a las buenas costumbres o contravengan cualquier disposición legal.

Artículo 5o. Se deroga.

Artículo 6o. El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, autoridad administrativa en materia de propiedad industrial, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual tendrá las siguientes facultades:

- I. Coordinarse con las unidades administrativas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como con las diversas instituciones públicas y privadas, nacionales, extranjeras e internacionales, que tengan por objeto el fomento y protección de los derechos de propiedad industrial, la transferencia de tecnología, el estudio y la promoción del desarrollo tecnológico, la innovación, la diferenciación de productos, así como proporcionar la información y la cooperación técnica que le sea requerida por las autoridades competentes, conforme a las normas y políticas establecidas al efecto;
- II. Propiciar la participación del sector industrial en el desarrollo y aplicación de tecnologías que incrementen la calidad, competitividad y productividad del mismo, así como realizar investigaciones sobre el avance y aplicación de la tecnología industrial nacional e internacional y su incidencia en el cumplimiento de tales objetivos, y proponer políticas para fomentar su desarrollo;

- III. Tramitar y, en su caso, otorgar patentes de invención, y registros de modelos de utilidad, diseños industriales, marcas, y avisos comerciales, emitir declaratorias de protección a denominaciones de origen, autorizar el uso de las mismas; la publicación de nombres comerciales, así como la inscripción de sus renovaciones, transmisiones o licencias de uso y explotación, y las demás que le otorga esta ley y su reglamento, para el reconocimiento y conservación de los derechos de propiedad industrial;
- IV. Sustanciar los procedimientos de nulidad, caducidad y cancelación de los derechos de propiedad industrial, formular las resoluciones y emitir las declaraciones administrativas correspondientes, conforme lo dispone esta ley y su reglamento, en general, resolver las solicitudes que se susciten con motivo de la aplicación de la misma;
- V. Realizar las investigaciones de presuntas infracciones administrativas; ordenar y practicar visitas de inspección; requerir información y datos; ordenar y ejecutar las medidas provisionales para prevenir o hacer cesar la violación a los derechos de propiedad industrial; oír en su defensa a los presuntos infractores, e imponer las sanciones administrativas correspondientes en materia de propiedad industrial;
- VI. Designar peritos cuando se le solicite conforme a la ley; emitir los dictámenes técnicos que le sean requeridos por los particulares o por el Ministerio Público federal; efectuar las diligencias y recabar las pruebas que sean necesarias para la emisión de dichos dictámenes;
- VII. Actuar como depositario cuando se le designe conforme a la ley y poner a disposición de la autoridad competente los bienes que se hubiesen asegurado;
- VIII. Sustanciar y resolver los recursos administrativos previstos en esta ley, que se interpongan contra las resoluciones que emita, relativas a los actos de aplicación de la misma, de su reglamento y demás disposiciones en la materia;
- IX. Fungir como árbitro en la resolución de controversias relacionadas con el pago de los daños y perjuicios derivados de la violación de los derechos de propiedad industrial que tutela esta ley, cuando los involucrados lo designen expresamente como tal; de conformidad con las disposiciones contenidas en el título cuarto del libro quinto del Código de Comercio;
- X. Efectuar la publicación legal, a través de la Gaceta, así como difundir la información derivada de las patentes, registros, autorizaciones y publicaciones concedidos y de cualesquiera otras referentes a los derechos de propiedad industrial que le confiere esta ley;
- XI. Difundir, asesorar y dar servicio al público en materia de propiedad industrial;

- XII. Promover la creación de invenciones de aplicación industrial, apoyar su desarrollo y explotación en la industria y el comercio e impulsar la transferencia de tecnología mediante:
- a) La divulgación de acervos documentales sobre invenciones publicadas en el país o en el extranjero y la asesoría sobre su consulta y aprovechamiento;
 - b) La elaboración, actualización y difusión de directorios de personas físicas y morales dedicadas a la generación de invenciones y actividades de investigación tecnológica;
 - c) La realización de concursos, certámenes o exposiciones y el otorgamiento de premios y reconocimientos que estimulen la actividad inventiva y la creatividad en el diseño y la presentación de productos;
 - d) La asesoría a empresas o a intermediarios financieros para emprender o financiar la construcción de prototipos y para el desarrollo industrial o comercial de determinadas invenciones;
 - e) La difusión entre las personas, grupos, asociaciones o instituciones de investigación, enseñanza superior o de asistencia técnica, del conocimiento y alcance de las disposiciones de esta ley, que faciliten sus actividades en la generación de invenciones y en su desarrollo industrial y comercial subsecuente, y
 - f) La celebración de convenios de cooperación, coordinación y concertación, con los gobiernos de las entidades federativas, así como con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para promover y fomentar las invenciones y creaciones de aplicación industrial y comercial.
- XIII. Participar en los programas de otorgamiento de estímulos y apoyos para la protección de la propiedad industrial, tendientes a la generación, desarrollo y aplicación de tecnología mexicana en la actividad económica, así como para mejorar sus niveles de productividad y competitividad;
- XIV. Formar y mantener actualizados los acervos sobre invenciones publicadas en el país y en el extranjero;
- XV. Efectuar investigaciones sobre el estado de la técnica en los distintos sectores de la industria y la tecnología;
- XVI. Promover la cooperación internacional mediante el intercambio de experiencias administrativas y jurídicas con instituciones encargadas del registro y protección legal de la propiedad industrial en otros países, incluyendo entre otras la capacitación y el entrenamiento profesional de personal, la transferencia de metodologías

de trabajo y organización, el intercambio de publicaciones y la actualización de acervos documentales y bases de datos en materia de propiedad industrial;

- XVII. Realizar estudios sobre la situación de la propiedad industrial en el ámbito internacional y participar en las reuniones o foros internacionales relacionados con esta materia;
- XVIII. Actuar como órgano de consulta en materia de propiedad industrial de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública federal, así como asesorar a instituciones sociales y privadas;
- XIX. Participar en la formación de recursos humanos especializados en las diversas disciplinas de la propiedad industrial, a través de la formulación, enseñanza y especialización de personal profesional técnico y auxiliar;
- XX. Formular y ejecutar su programa institucional de operación;
- XXI. Participar en coordinación con las unidades competentes de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en las negociaciones que correspondan al ámbito de sus atribuciones, y
- XXII. Prestar los demás servicios y realizar las actividades necesarias para el debido cumplimiento de sus facultades conforme a esta ley y a las demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 7o. Los órganos de administración del Instituto serán la junta de gobierno y un director general, quienes tendrán las facultades previstas en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y en el ordenamiento legal de su creación, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 6o. y 7o. de esta ley.

Artículo 7o. bis. La junta de gobierno se integrará por diez representantes.

- I. El secretario de Comercio y Fomento Industrial, quien la preside;
- II. Un representante designado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- III. Dos representantes designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- IV. Sendos representantes de las secretarías de Relaciones Exteriores, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Educación Pública y Salud; así como del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y del Centro Nacional de Metrología.

Por cada representante propietario, será designado un suplente, quien asistirá a las sesiones de la junta de gobierno en ausencia del primero, con todas las facultades y derechos que a éste correspondan.

Artículo 7o. bis 1. El director general, o su equivalente es el representante legal del Instituto y es designado a indicación del Ejecutivo federal, a través del secretario de Comercio y Fomento Industrial por la junta de gobierno.

Artículo 7o. bis 2. Corresponde al director general del Instituto el ejercicio de las facultades a que se refiere el artículo 6o. de esta ley, quien, sin perjuicio de su ejercicio directo, únicamente podrá delegarlas en los términos que se establezcan en los acuerdos respectivos, que deberán ser aprobados por la junta de gobierno y publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo 8o. El Instituto editará mensualmente la Gaceta, en la que se harán las publicaciones a que esta ley se refiere y donde se dará a conocer cualquier información de interés sobre la propiedad industrial y las demás materias que se determinen. Los actos que consten en dicho órgano de información surtirán efectos ante terceros a partir del día siguiente de la fecha en que se ponga en circulación, misma que deberá hacerse constar en cada ejemplar.

TÍTULO SEGUNDO DE LAS INVENCIONES, MODELOS DE UTILIDAD Y DISEÑOS INDUSTRIALES

CAPÍTULO I Disposiciones preliminares

Artículo 9o. La persona física que realice una invención, modelo de utilidad o diseño industrial, o su causahabiente, tendrán el derecho exclusivo de su explotación en su provecho, por sí o por otros con su consentimiento, de acuerdo con las disposiciones contenidas en esta ley y su reglamento.

Artículo 10. El derecho a que se refiere el artículo anterior se otorgará a través de patente en el caso de las invenciones y de registros por lo que hace a los modelos de utilidad y diseños industriales.

Artículo 10 bis. El derecho a obtener una patente o un registro pertenecerá al inventor o diseñador, según el caso, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 14 de esta ley. Si la invención, modelo de utilidad o diseño industrial hubiese sido realizado por dos o más personas conjuntamente, el derecho a obtener la patente o el registro les pertenecerá a todos en común.

Si varias personas hicieran la misma invención o modelo de utilidad independientemente unas de otras, tendrá mejor derecho a obtener la patente o el registro aquella que primero presente la solicitud respectiva o

que reivindique la prioridad de fecha más antigua, siempre que la solicitud no sea abandonada ni denegada.

El derecho a obtener una patente o un registro podrá ser transferido por actos entre vivos o por vía sucesoria.

Artículo 11. Los titulares de patentes o de registros podrán ser personas físicas o morales.

Artículo 12. Para los efectos de este título se considerará como:

- I. Nuevo, a todo aquello que no se encuentre en el estado de la técnica;
- II. Estado de la técnica, al conjunto de conocimientos técnicos que se han hecho públicos mediante una descripción oral o escrita, por la explotación o por cualquier otro medio de difusión o información, en el país o en el extranjero;
- III. Actividad inventiva, al proceso creativo cuyos resultados no se deduzcan del estado de la técnica en forma evidente para un técnico en la materia;
- IV. Aplicación industrial, a la posibilidad de que una invención pueda ser producida o utilizada en cualquier rama de la actividad económica;
- V. Reivindicación, a la característica esencial de un producto o proceso cuya protección se reclama de manera precisa y específica en la solicitud de patente o de registro y se otorga, en su caso, en el título correspondiente, y
- VI. Fecha de presentación, a la fecha en que se presente la solicitud en el Instituto, o en las delegaciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en el interior del país, siempre y cuando cumpla con los requisitos que señala esta ley y su reglamento.

Artículo 13. Se presume inventor a la persona o personas físicas que se ostenten como tales en la solicitud de patente o de registro. El inventor o inventores tienen derecho a ser mencionados en el título correspondiente o a oponerse a esta mención.

Artículo 14. A las invenciones, modelos de utilidad y diseños industriales realizados por personas que estén sujetas a una relación de trabajo, les será aplicable lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley Federal del Trabajo.

CAPÍTULO II

De las patentes

Artículo 15. Se considera invención toda creación humana que permita transformar la materia o la energía que existe en la naturaleza, para su aprovechamiento por el hombre y satisfacer sus necesidades concretas.

Artículo 16. Serán patentables las invenciones que sean nuevas, resultado de una actividad inventiva y susceptibles de aplicación industrial, en los términos de esta ley, excepto:

- I. Los procesos esencialmente biológicos para la producción, reproducción y propagación de plantas y animales;
- II. El material biológico y genético tal como se encuentran en la naturaleza;
- III. Las razas animales;
- IV. El cuerpo humano y las partes vivas que lo componen, y
- V. Las variedades vegetales.

Artículo 17. Para determinar que una invención es nueva y resultado de una actividad inventiva se considerará el estado de la técnica en la fecha de presentación de la solicitud de patente o, en su caso, de la prioridad reconocida. Además, para determinar si la invención es nueva, estarán incluidas en el estado de la técnica todas las solicitudes de patente presentadas en México con anterioridad a esa fecha, que se encuentren en trámite, aunque la publicación a que se refiere al artículo 52 de esta ley se realiza con posterioridad.

Artículo 18. La divulgación de una invención no afectará que siga considerándose nueva, cuando dentro de los doce meses previos a la fecha de presentación de la solicitud de patente o, en su caso, de la prioridad reconocida, el inventor o su causahabiente hayan dado a conocer la invención, por cualquier medio de comunicación, por la puesta en práctica de la invención o porque la hayan exhibido en una exposición nacional o internacional. Al presentarse la solicitud correspondiente deberá incluirse la documentación comprobatoria en las condiciones que establezca el reglamento de esta ley.

La publicación de una invención contenida en una solicitud de patente o en una patente concedida por una oficina extranjera, no se considerará incluida dentro de los supuestos a que se refiere este artículo.

Artículo 19. No se considerarán invenciones para los efectos de esta ley:

- I. Los principios teóricos o científicos;
- II. Los descubrimientos que consistan en dar a conocer o revelar;
- III. Los esquemas, planes, reglas y métodos para realizar actos mentales, juegos o negocios y los métodos matemáticos;
- IV. Los programas de computación;
- V. Las formas de presentación de información;
- VI. Las creaciones estéticas y las obras artísticas o literarias;

- VII. Los métodos de tratamiento quirúrgico, terapéutico o de diagnóstico aplicables al cuerpo humano y los relativos a animales, y
- VIII. La yuxtaposición de invenciones conocidas o mezclas de productos conocidos, su variación de uso, de forma, de dimensiones o de materiales, salvo que en realidad se trate de su combinación o fusión de tal manera que no puedan funcionar separadamente o que las cualidades o funciones características de las mismas sean modificadas para obtener un resultado industrial o un uso no obvio para un técnico en la materia.

Artículo 20. Se deroga.

Artículo 21. El derecho conferido por la patente estará determinado por las reivindicaciones aprobadas. La descripción y los dibujos o, en su caso, el depósito de material biológico a que se refiere el artículo 47, fracción I, de esta ley, servirán para interpretarlas.

Artículo 22. El derecho que confiere una patente no producirá efecto alguno contra:

- I. Un tercero que, en el ámbito privado o académico y con fines no comerciales, realice actividades de investigación científica o tecnológica puramente experimentales, de ensayo o de enseñanza, y para ello fabrique o utilice un producto o use un proceso igual al patentado;
- II. Cualquier persona que comercialice, adquiera o use el producto patentado u obtenido por el proceso patentado, luego de que dicho producto hubiera sido introducido lícitamente en el comercio;
- III. Cualquier persona que, con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud de patente o, en su caso, de prioridad reconocida, utilice el proceso patentado, fabrique el producto patentado o hubiere iniciado los preparativos necesarios para llevar a cabo tal utilización o fabricación;
- IV. El empleo de la invención de que se trate en los vehículos de transporte de otros países que formen parte de ellos, cuando éstos se encuentren en tránsito en territorio nacional;
- V. Un tercero que, en el caso de patentes relacionadas con materia viva utilice el producto patentado como fuente inicial de variación o propagación para obtener otros productos, salvo que dicha utilización se realice en forma reiterada, y
- VI. Un tercero que, en el caso de patentes relacionados con productos que consistan en materia viva, utilice, ponga en circulación o comercialice los productos patentados, para fines que no sean de multiplicación o propagación, después de que éstos hayan sido introducidos lícitamente en el comercio por el titular de la patente, o la persona que tenga concedida una licencia.

La realización de cualquier actividad contemplada en el presente artículo no constituirá infracción administrativa o delito en los términos de esta ley.

Artículo 23. La patente tendrá una vigencia de veinte años improrrogables, contada a partir de la fecha de presentación de la solicitud y estará sujeta al pago de la tarifa correspondiente.

Artículo 24. El titular de la patente después de otorgada ésta, podrá demandar daños y perjuicios a terceros que antes del otorgamiento hubieren explotado sin su consentimiento el proceso o producto patentado, cuando dicha explotación se haya realizado después de la fecha en que surta efectos la publicación de la solicitud en la Gaceta.

Artículo 25. El derecho exclusivo de explotación de la invención patentada confiere a su titular las siguientes prerrogativas;

- I. Si la materia objeto de la patente es un producto, el derecho de impedir a otras personas que fabriquen, usen, vendan, ofrezcan en venta o importen el producto patentado, sin su consentimiento, y
- II. Si la materia objeto de la patente es un proceso, el derecho de impedir a otras personas que utilicen ese proceso y que usen, vendan, ofrezcan en venta o importen el producto obtenido directamente de ese proceso sin su consentimiento.

La explotación realizada por la persona a que se refiere el artículo 69 de esta ley, se considerará efectuada por el titular de la patente.

Artículo 26. La mención de que existe una patente en trámite u otorgada, sólo podrá realizarse en el caso de los productos o procesos que se encuentren en cualquiera de dichos supuestos.

CAPÍTULO III

De los modelos de utilidad

Artículo 27. Serán registrables los modelos de utilidad que sean nuevos y susceptibles de aplicación industrial.

Artículo 28. Se considerarán de utilidad los objetos, utensilios, aparatos o herramientas que, como resultado de una modificación en su disposición, configuración, estructura o forma, presenten una función diferente respecto de las partes que lo integran o ventajas en cuanto a su utilidad.

Artículo 29. El registro de los modelos de utilidad tendrá una vigencia de diez años improrrogables, contada a partir de la fecha de presentación de la solicitud y estará sujeto al pago de la tarifa correspondiente.

La explotación del modelo de utilidad y las limitaciones del derecho que confiere su registro al titular se registrarán, en lo conducente, por lo dispuesto en los artículos 22 y 25 de esta ley.

Artículo 30. Para la tramitación del registro de un modelo de utilidad se aplicarán, en lo conducente, las reglas contenidas en el capítulo V del presente título, a excepción de los artículos 45 y 52.

CAPÍTULO IV

De los diseños industriales

Artículo 31. Serán registrables los diseños industriales que sean nuevos y susceptibles de aplicación industrial.

Se consideran nuevos los diseños que sean de creación independiente y difieran en grado significativo de diseños conocidos o de combinaciones de características conocidas de diseños.

La protección conferida a un diseño industrial no comprenderá los elementos o características que estuviesen dictados únicamente por consideraciones de orden técnico o por la realización de una función técnica, y que no incorporan ningún aporte arbitrario del diseñador, ni aquellos elementos o características cuya reproducción exacta fuese necesaria para permitir que el producto que incorpora el diseño sea montado mecánicamente o conectado con otro producto del cual constituya una parte o pieza integrante, esta limitación no se aplicará tratándose de productos en los cuales el diseño radica en una forma destinada a permitir el montaje o la conexión múltiple de los productos o su conexión dentro de un sistema modular.

No se protegerá un diseño industrial cuando su aspecto comprenda únicamente los elementos o características a que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 32. Los diseños industriales comprenden a:

- I. Los dibujos industriales, que son toda combinación de figuras, líneas o colores que se incorporen a un producto industrial con fines de ornamentación y que le den un aspecto peculiar y propio, y
- II. Los modelos industriales, constituidos por toda forma tridimensional que sirva de tipo patrón para fabricación de un producto industrial, que le dé apariencia especial en cuanto no implique efectos técnicos.

Artículo 33. A las solicitudes de registro de diseños industriales se anexarán:

- I. Una reproducción gráfica o fotográfica del diseño correspondiente, y
- II. La indicación del género del producto para el cual se utilizará el diseño.

Artículo 34. La descripción que se realice en la solicitud deberá referirse brevemente a la reproducción gráfica o fotográfica del diseño, en la que se indicará, en forma clara, la perspectiva desde la cual se ilustra.

Artículo 35. En la solicitud deberá expresarse como reivindicación la denominación del diseño seguido de las palabras tal como se ha referido e ilustrado.

Artículo 36. El registro de los diseños industriales tendrá una vigencia de quince años improrrogables a partir de la fecha de presentación de la solicitud y estará sujeto al pago de la tarifa correspondiente.

Artículo 37. La tramitación del registro de los diseños industriales se llevará a cabo, en lo conducente, conforme a las reglas contenidas en el capítulo V del presente título, a excepción de los artículos 45 y 52.

CAPÍTULO V

De la tramitación de patentes

Artículo 38. Para obtener una patente deberá presentarse solicitud escrita ante el Instituto, en la que se indicará el nombre y domicilio del inventor y del solicitante, la nacionalidad de este último, la denominación de la invención, y demás datos que prevengan esta ley y su reglamento, y deberá exhibirse el comprobante del pago de las tarifas correspondientes, incluidas las relativas a los exámenes de forma y fondo.

La solicitud de patente en trámite y sus anexos serán confidenciales hasta el momento de su publicación.

Artículo 38 bis. El Instituto reconocerá como fecha de presentación de una solicitud de patente a la fecha y hora en que la solicitud sea presentada, siempre que la misma cumpla con los requisitos previstos en los artículos 38, 47, fracciones I y II, 179 y 180 de esta ley.

En el caso de que a la fecha en la que se presente la solicitud, ésta no cumpla con los requisitos señalados en el párrafo anterior, se tendrá como fecha de presentación aquella en la que se dé el cumplimiento correspondiente.

La fecha de presentación determinará la prelación entre las solicitudes.

El reglamento de esta ley podrá determinar otros medios por los cuales se puedan presentar las solicitudes y promociones al Instituto.

Artículo 39. La patente podrá ser solicitada directamente por el inventor o por su causahabiente o a través de sus representantes.

Artículo 40. Cuando se solicite una patente después de hacerlo en otros países se podrá reconocer como fecha de prioridad la de presentación en aquel en que lo fue primero, siempre que se presente en México dentro de los plazos que determinan los tratados internacionales o, en su defecto, dentro de los doce meses siguientes a la solicitud de patente en el país de origen.

Artículo 41. Para reconocer la prioridad a que se refiere el artículo anterior se deberán satisfacer los requisitos siguientes:

- I. Que al solicitar la patente se reclame la prioridad y se haga constar el país de origen y la fecha de presentación de la solicitud en ese país, y
- II. Que la solicitud presentada en México no pretenda el otorgamiento de derechos adicionales a los que se deriven de la solicitud presentada en el extranjero.

Si se pretendieran derechos adicionales a los que se deriven de la solicitud presentada en el extranjero considerada en su conjunto, la prioridad deberá ser sólo parcial y referida a esta solicitud. Respecto de las reivindicaciones que pretendieran derechos adicionales, se podrá solicitar un nuevo reconocimiento de prioridad;

- III. Una o más reivindicaciones, las cuales deberán ser claras y concisas y no podrán exceder del contenido de la descripción, y
- IV. Se deroga.

Artículo 42. Cuando varios inventores hayan realizado la misma invención independientemente los unos de los otros, el derecho a la patente pertenecerá al que tenga la solicitud con fecha de presentación o de prioridad reconocida, en su caso, más antigua, siempre y cuando dicha solicitud no sea negada o abandonada.

Artículo 43. La solicitud de patente deberá referirse a una sola invención, o a un grupo de invenciones relacionadas de tal manera entre sí que conforman un único concepto inventivo.

Artículo 44. Si la solicitud no cumple con lo establecido en el artículo anterior, el Instituto lo comunicará por escrito al solicitante para que, dentro del plazo de dos meses, la divida en varias solicitudes, conservando como fecha de cada una la de la solicitud inicial y, en su caso, la de prioridad reconocida. Si vencido el plazo el solicitante no ha realizado la división, se tendrá por abandonada la solicitud.

Si el solicitante cumple con lo previsto en el párrafo anterior, las solicitudes divisionales no serán objeto de la publicación a que se refiere el artículo 52 de esta ley.

Artículo 45. Una misma solicitud de patente podrá contener:

- I. Las reivindicaciones de un producto determinado y las relativas a procesos especialmente concebidos para su fabricación o utilización;

- II. Las reivindicaciones de un proceso determinado y las relativas a un aparato o a un medio especialmente concebido para su aplicación, y
- III. Las reivindicaciones de un producto determinado y las de un proceso especialmente concebido para su fabricación y de un aparato o un medio especialmente concebido para su aplicación.

Artículo 46. El proceso y maquinaria o aparatos para obtener un modelo de utilidad o un diseño industrial serán objeto de solicitudes de patente independientes a la solicitud de registros de estos últimos.

Artículo 47. A la solicitud de patente se deberá acompañar:

- I. La descripción de la invención, que deberá ser lo suficientemente clara y completa para permitir una comprensión cabal de la misma y en su caso, para guiar su realización por una persona que posea pericia y conocimientos medios en la materia. Asimismo, deberá incluir el mejor método conocido por el solicitante para llevar a la práctica la invención, cuando ello no resulte claro de la descripción de la invención.

En caso de material biológico en el que la descripción de la invención no pueda detallarse en sí misma, se deberá complementar la solicitud con la constancia de depósito de dicho material en una institución reconocida por el Instituto, conforme a lo establecido en el reglamento de esta ley;

- II. Los dibujos que se requieran para la comprensión de la descripción;
- III. Una o más reivindicaciones, las cuales deberán ser claras y concisas y no podrán exceder del contenido de la descripción, y
- IV. Un resumen de la descripción de la invención, que servirá únicamente para su publicación y como elemento de información técnica.

Artículo 48. Cuando una solicitud de patente deba dividirse, el solicitante deberá presentar las descripciones, reivindicaciones y dibujos necesarios para cada solicitud, excepto la documentación relativa a la prioridad reclamada y su traducción que ya se encuentren en la solicitud inicial y, en su caso, la cesión de derechos y el poder. Los dibujos y descripciones que se exhiban, no sufrirán alteraciones que modifiquen la invención contemplada en la solicitud original.

Artículo 49. El solicitante podrá transformar la solicitud de patente en una de registro de modelo de utilidad o de diseño industrial y viceversa, cuando del contenido de la solicitud se infiera que éste no concuerda con lo solicitado.

El solicitante sólo podrá efectuar la transformación de la solicitud dentro de los tres meses siguientes a la fecha de su presentación o dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que el Instituto la requiera para que la transforme, siempre y cuando la solicitud no se haya abandonado. En caso

de que el solicitante no transforme la solicitud dentro del plazo concedido por el Instituto se tendrá por abandonada la solicitud.

Artículo 50. Presentada la solicitud, el Instituto realizará un examen de forma de la documentación y podrá requerir que se precise o aclare en lo que considere necesario, o se subsanen sus omisiones. De no cumplir el solicitante con dicho requerimiento en un plazo de dos meses, se considerará abandonada la solicitud.

Artículo 51. Se deroga.

Artículo 52. La publicación de la solicitud de patente en trámite tendrá lugar lo más pronto posible después del vencimiento del plazo de dieciocho meses contados a partir de la fecha de presentación, en su caso, de prioridad reconocida. A petición del solicitante, la solicitud será publicada antes del vencimiento del plazo señalado.

Artículo 53. Una vez publicada la solicitud de patente y efectuado el pago de la tarifa que corresponda, el Instituto hará un examen de fondo de la invención para determinar si se satisfacen los requisitos señalados por el artículo 16 de esta ley, o se encuentra en alguno de los supuestos previstos en los artículos 16 y 19 de esta ley.

Para la realización de los exámenes de fondo, el Instituto, en su caso, podrá solicitar el apoyo técnico de organismos e instituciones nacionales especializados.

Artículo 54. El Instituto podrá aceptar o requerir el resultado del examen de fondo o su equivalente realizado por oficinas extranjeras de patentes, o en su caso, una copia simple de la patente otorgada por alguna de dichas oficinas extranjeras.

Artículo 55. El Instituto podrá requerir por escrito al solicitante para que dentro del plazo de dos meses, presente la información o documentación adicional o complementaria que sea necesaria, incluida aquella relativa a la búsqueda o examen practicado por oficinas extranjeras; modifique las reivindicaciones, descripción, dibujos, o haga las aclaraciones que considere pertinentes cuando:

- I. A juicio del Instituto sea necesario para la realización del examen de fondo, y
- II. Durante o como resultado del examen de fondo se encontrase que la invención tal como fue solicitada, no cumple con los requisitos de patentabilidad, o se encuentra en alguno de los supuestos previstos en los artículos 16 y 19 de esta ley.

Si dentro del plazo a que se refiere este artículo el solicitante no cumple con el requerimiento, su solicitud se considerará abandonada.

Artículo 55 bis. Los documentos que se presenten en cumplimiento de alguno de los requerimientos a que se refieren los artículos 50 y 55 de esta

ley, o en el caso de enmiendas voluntarias, no podrán contener materias adicionales ni reivindicaciones que den mayor alcance al que esté contenido en la solicitud original considerada en su conjunto.

Sólo se aceptarán enmiendas voluntarias hasta antes de la expedición de la resolución sobre la procedencia o negativa de otorgamiento de la patente a que se refieren los artículos 56 y 57 de esta ley.

Artículo 56. En caso de que el Instituto niegue la patente, lo comunicará por escrito al solicitante, expresando los motivos y fundamentos legales de su resolución.

Artículo 57. Cuando proceda el otorgamiento de la patente, se comunicará por escrito al solicitante para que, dentro del plazo de dos meses, cumpla con los requisitos necesarios para su publicación y presente ante el Instituto el comprobante del pago de la tarifa correspondiente a la expedición del título. Si vencido el plazo fijado el solicitante no cumple con lo establecido en el presente artículo, se le tendrá por abandonada su solicitud.

Artículo 58. El interesado tendrá un plazo adicional de dos meses para cumplir los requisitos a que se refieren los artículos 44, 50, 55 y 57 de esta ley, sin que medie solicitud y comprobando el pago de la tarifa que corresponda al mes en que se dé cumplimiento.

El plazo a que se refiere el párrafo anterior, se contará a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo de dos meses previsto en los artículos antes referidos.

La solicitud se tendrá por abandonada si el solicitante no da cumplimiento a los requerimientos formulados, dentro del plazo inicial o en el adicional previsto en este artículo; o no presenta el comprobante de pago de las tarifas correspondientes.

Artículo 59. El Instituto expedirá un título por cada patente como constancia y reconocimiento oficial al titular. El título comprenderá un ejemplar de la descripción, reivindicaciones y dibujos, si los hubiere, y en el mismo se hará constar:

- I. Número y clasificación de la patente;
- II. Nombre y domicilio de la persona o personas a quienes se expide;
- III. Nombre del inventor o inventores;
- IV. Fechas de presentación de la solicitud y de prioridad reconocida en su caso, y de expedición;
- V. Denominación de la invención, y
- VI. Su vigencia.

Artículo 60. Otorgada la patente, el Instituto procederá a hacer su publicación en la Gaceta, que contendrá la información a que se refieren los artículos 47 fracciones IV, y 59 de esta ley.

Artículo 61. Sólo podrán permitir cambios en el texto o dibujos del título de una patente en los siguientes supuestos:

- I. Para corregir errores evidentes o de forma, y
- II. Para limitar la extensión de las reivindicaciones.

Los cambios autorizados deberán ser publicados en la Gaceta.

CAPÍTULO VI

De las licencias y transmisiones de derechos

Artículo 62. Los derechos que confiere una patente o registro, o aquellos que deriven de una solicitud en trámite, podrán gravarse y transmitirse total o parcialmente en los términos y con las formalidades que establece la legislación común. Para que la transmisión de derechos o gravamen puedan producir efectos en perjuicio de terceros, deberá inscribirse en el Instituto.

Podrá solicitarse mediante una sola promoción la inscripción de transferencias de la titularidad de dos o más solicitudes en trámite o de dos o más patentes o registros cuando quien transfiere y quien adquiere sean las mismas personas en todos ellos. El solicitante deberá identificar cada una de las solicitudes, patentes o registros en los que se hará la inscripción. Las tarifas correspondientes se pagarán en función del número de solicitudes, patentes o registros involucrados.

Artículo 63. El titular de la patente o registro podrá conceder, mediante convenio, licencia para su explotación. La licencia deberá ser inscrita en el Instituto para que pueda producir efectos en perjuicio de terceros.

Podrá solicitarse mediante una sola promoción la inscripción de licencias de derechos relativos o dos o más solicitudes en trámite o dos o más patentes o registros cuando el licenciante y el licenciatario sean los mismos en todos ellos. El solicitante deberá identificar cada una de las solicitudes, patentes o registros en los que se hará la inscripción. Las tarifas correspondientes se pagarán en función del número de solicitudes, patentes o registros involucrados.

Artículo 64. Para inscribir una transmisión de patente, registro, licencia o gravamen en el Instituto, bastará formular la solicitud correspondiente en los términos que fije el reglamento de esta ley.

Artículo 65. La cancelación de la inscripción de una licencia procederá en cualquiera de los siguientes casos:

- I. Cuando la soliciten conjuntamente el titular de la patente o registro y la persona a la que se le haya concedido la licencia;

- II. Por nulidad o caducidad de la patente o registro;
- III. Se deroga, y
- IV. Por orden judicial.

Artículo 66. No se inscribirá la licencia cuando la patente o registro hubiesen caducado o la duración de aquélla sea mayor que su vigencia.

Artículo 67. Salvo estipulación en contrario, la concesión de una licencia no excluirá la posibilidad, por parte del titular de la patente o registro, de conceder otras licencias ni realizar su explotación simultánea por sí mismo.

Artículo 68. La persona que tenga concedida una licencia inscrita en el Instituto, salvo estipulación en contrario, tendrá facultad de ejercicio las acciones legales de protección a los derechos de patente como si fuere el propio titular.

Artículo 69. La explotación de la patente realizada por la persona que tenga concedida una licencia inscrita en el Instituto, se considerará como realizada por su titular, salvo el caso de licencias obligatorias.

Artículo 70. Tratándose de invenciones, después de tres años contados a partir de la fecha del otorgamiento de la patente, o de cuatro años de la presentación de la solicitud, según lo que ocurra más tarde, cualquier persona podrá solicitar al Instituto la concesión de una licencia obligatoria para explotarla, cuando la explotación no se haya realizado, salvo que existan causas debidamente justificadas.

No procederá el otorgamiento de una licencia obligatoria, cuando el titular de la patente o quien tenga concedida licencia contractual, hayan estado realizando la importación del producto patentado y obtenido por el proceso patentado.

Artículo 71. Quien solicite una licencia obligatoria deberá tener capacidad técnica y económica para realizar una explotación eficiente de la invención patentada.

Artículo 72. Antes de conceder la primera licencia obligatoria, el Instituto dará oportunidad al titular de la patente para que dentro de un plazo de un año, contado a partir de la notificación personal que se haga a éste, proceda a su explotación.

Previa audiencia de las partes, el Instituto decidirá sobre la concesión de la licencia obligatoria, y en caso de que resuelva concederla, fijará su duración, condiciones, campo de aplicación y monto de las regalías que correspondan al titular de la patente.

En caso de que se solicite una licencia obligatoria existiendo otra, la persona que tenga la licencia previa deberá ser notificada y oída.

Artículo 73. Transcurrido el término de dos años contado a partir de la fecha de concesión de la primera licencia obligatoria, el Instituto podrá

declarar administrativamente la caducidad de la patente, si la concesión de la licencia obligatoria no hubiese corregido la falta de explotación de la misma, o si el titular de la patente no comprueba su explotación o la existencia de una causa justificada a juicio del Instituto.

El pago de las regalías derivado de una licencia obligatoria concluirá cuando caduque o se anule la patente, o por cualquier otra causa prevista en esta ley.

Artículo 74. A petición del titular de la patente o de la persona que goce de la licencia obligatoria, las condiciones de ésta podrán ser modificadas por el Instituto cuando lo justifiquen causas supervenientes y, en particular, cuando el titular de la patente haya concedido licencias contractuales más favorables que la licencia obligatoria. El Instituto resolverá sobre la modificación de las condiciones de la licencia obligatoria, previa audiencia de las partes.

Artículo 75. Quien goce de una licencia obligatoria deberá iniciar la explotación de la patente dentro del plazo de dos años, contados a partir de la fecha en que se le hubiere concedido. De no cumplirse ésta, salvo que existan causas justificadas a juicio del Instituto, procederá la revocación de la licencia de oficio o a petición del titular de la patente.

Artículo 76. La licencia obligatoria no será exclusiva. La persona a quien se le conceda sólo podrá cederla con autorización del Instituto y siempre que la transfiera junto con la parte de la unidad de producción donde se explota la patente objeto de la licencia.

Artículo 77. Por causas de emergencia o seguridad nacional y mientras duren éstas, el Instituto, por declaración que se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*, determinará que la explotación de ciertas patentes pueda hacerse mediante la concesión de licencias de utilidad pública, en los casos en que, de no hacerlo así, se impida, entorpezca o encarezca la producción, prestación o distribución de satisfactores básicos para la población.

Para la concesión de estas licencias se procederá en los términos del párrafo segundo del artículo 72 y no podrán tener carácter de exclusivas o transmisibles.

CAPÍTULO VII

De la nulidad y caducidad de patentes y registros

Artículo 78. La patente o registro serán nulos en los siguientes casos:

- I. Cuando se hayan otorgado en contravención a las disposiciones sobre requisitos y condiciones para el otorgamiento de patentes o registros

de modelos de utilidad y diseños industriales. Para efectos de lo dispuesto en esta fracción, se consideran requisitos y condiciones para el otorgamiento de patentes y registros los establecidos en los artículos 16, 19, 27, 31 y 47;

- II. Cuando se haya otorgado en contravención a las disposiciones de la ley vigente en el momento en que se otorgó la patente o el registro;

La acción de nulidad basada en esta fracción no podrá fundarse en la impugnación a la representación legal del solicitante de la patente o del registro;
- III. Cuando durante el trámite se hubiese incurrido en abandono de la solicitud, y
- IV. Cuando el otorgamiento se encontrara viciado por error o inadvertencia graves, o se hubiese concedido a quien no tenía derecho para obtenerla.

La acción de nulidad prevista en las fracciones I y II anteriores, podrá ejercitarse en cualquier tiempo; la que deriva de los supuestos previstos en las fracciones III y IV anteriores, podrá ejercitarse dentro del plazo de cinco años contado a partir de la fecha en que surta efectos la publicación de la patente o del registro en la Gaceta.

Cuando la nulidad sólo afecte a una o a algunas reivindicaciones, o a una parte de una reivindicación, la nulidad se declarará solamente respecto de la reivindicación o reivindicaciones afectadas, o la parte de las reivindicaciones afectadas. La nulidad podrá declararse en la forma de una limitación o precisión o de la reivindicación correspondiente.

Artículo 79. La declaración de nulidad se hará administrativamente por el Instituto de oficio, a petición de parte o del Ministerio Público federal cuando tenga algún interés la Federación, en los términos de esta ley. La declaración de nulidad destruirá retroactivamente a la fecha de presentación de la solicitud, los efectos de la patente o registro respectivos.

Artículo 80. Las patentes o registros caducan y los derechos que amparan caen en el dominio público en los siguientes supuestos:

- I. Al vencimiento de su vigencia;
- II. Por no cubrir el pago de la tarifa previsto para mantener vigentes sus derechos, o dentro del plazo de gracia de seis meses siguientes a éste, y
- III. En el caso del artículo 73 de esta ley.

La caducidad que opere por el solo transcurso del tiempo, no requerirá de declaración administrativa por parte del Instituto.

Artículo 81. Se podrá solicitar la rehabilitación de la patente o registro caducos por falta de pago oportuno de la tarifa, siempre que la solicitud

correspondiente se presente dentro de los seis meses siguientes al plazo de gracia a que se refiere la fracción II del artículo anterior y se cubra el pago omitido de la tarifa, más sus recargos.

Artículo 82. Se considera secreto industrial a toda información de aplicación industrial o comercial que guarde una persona física o moral con carácter confidencial, que le signifique obtener o mantener una ventaja competitiva o económica frente a terceros en la realización de actividades económicas y respecto de la cual haya adoptado los medios o sistemas suficientes para preservar su confidencialidad y el acceso restringido a la misma.

La información de un secreto industrial necesariamente deberá estar referida a la naturaleza, características o finalidades de los productos; a los métodos o procesos de producción; o a los medios o formas de distribución o comercialización de productos o prestación de servicios.

No se considerará secreto industrial aquella información que sea del dominio público, la que resulte evidente para un técnico en la materia, con base en información previamente disponible o la que deba ser divulgada por disposición legal o por orden judicial. No se considerará que entra al dominio público o que es divulgada por disposición legal aquella información que sea proporcionada a cualquier autoridad por una persona que la posea como secreto industrial, cuando la proporcione para el efecto de obtener licencias, permisos, autorizaciones, registros, o cualesquiera otros actos de autoridad.

TÍTULO TERCERO DE LOS SECRETOS INDUSTRIALES

Artículo 83. La información a que se refiere el artículo anterior, deberá constar en documentos, medios electrónicos o magnéticos, discos ópticos, microfilmes, películas u otros instrumentos similares.

Artículo 84. La persona que guarde un secreto industrial podrá transmitirlo o autorizar su uso a un tercero. El usuario autorizado tendrá la obligación de no divulgar el secreto industrial por ningún medio.

En los convenios por los que se transmitan conocimientos técnicos, asistencia técnica, provisión de ingeniería básica o de detalle, se podrán establecer cláusulas de confidencialidad para proteger los secretos industriales que contemplen, las cuales deberán precisar los aspectos que comprenden como confidenciales.

Artículo 85. Toda aquella persona que, con motivo de su trabajo, empleo, cargo, puesto, desempeño de su profesión o relación de negocios, tenga acceso a un secreto industrial del cual se le haya prevenido sobre su confidencialidad, deberán abstenerse de revelarlo sin causa justificada y

sin consentimiento de la persona que guarde dicho secreto, o de su usuario autorizado.

Artículo 86. La persona física o moral que contrate a un trabajador que esté laborando o haya laborado o a un profesional, asesor o consultor que preste o haya prestado sus servicios para otra persona, con el fin de obtener secretos industriales de ésta será responsable del pago de daños y perjuicios que le ocasione a dicha persona.

También será responsable del pago de daños y perjuicios la persona física o moral que por cualquier medio ilícito obtenga información que contemple un secreto industrial.

Artículo 86 bis. La información requerida por las leyes especiales para determinar la seguridad y eficacia de productos farmoquímicos y agroquímicos que utilicen nuevos componentes químicos quedará protegida en los términos de los tratados internacionales de los que México sea parte.

Artículo 86 bis 1. En cualquier procedimiento judicial o administrativo en que se requiera que alguno de los interesados revele un secreto industrial, la autoridad que conozca deberá adoptar las medidas necesarias para impedir su divulgación a terceros ajenos a la controversia.

Ningún interesado, en ningún caso, podrá revelar o usar el secreto industrial a que se refiere el párrafo anterior.

TÍTULO CUARTO DE LAS MARCAS Y DE LOS AVISOS Y NOMBRES COMERCIALES

CAPÍTULO I De las marcas

Artículo 87. Los industriales, comerciantes o prestadores de servicios podrán hacer uso de marcas en la industria, en el comercio o en los servicios que presten. Sin embargo, el derecho a su uso exclusivo se obtiene mediante su registro en el Instituto.

Artículo 88. Se entiende por marca a todo signo visible que distinga productos o servicios de otros de su misma especie o clase en el mercado.

Artículo 89. Pueden constituir una marca los siguientes signos:

- I. Las denominaciones y figuras visibles, suficientemente distintivas, susceptibles de identificar los productos o servicios a que se apliquen o trate de aplicarse, frente a los de su misma especie o clase;

- II. Los nombres comerciales y denominaciones o razones sociales, siempre que no queden comprendidos en el artículo siguiente, y
- III. El nombre propio de una persona física, siempre que no se confunda con una marca registrada o un nombre comercial publicado.

Artículo 90. No serán registrables como marca:

- I. Las denominaciones, figuras o formas tridimensionales animadas o cambiantes, que se expresan de manera dinámica, aun cuando sean visibles;
- II. Los nombres técnicos o de uso común de los productos o servicios que pretenden ampararse con la marca, así como aquellas palabras que, en el lenguaje corriente o en las prácticas comerciales, se hayan convertido en la designación usual o genérica de los mismos;
- III. Las formas tridimensionales que sean del dominio público o que se hayan hecho de uso común y aquellas que carezcan de originalidad que las distinga fácilmente, así como la forma usual y corriente de los productos o la impuesta por su naturaleza o función industrial;
- IV. Las denominaciones, figuras o formas tridimensionales que, considerando el conjunto de sus características, sean descriptivas de los productos o servicios que traten de protegerse como marca. Quedan incluidas en el supuesto anterior las palabras descriptivas o indicativas que en el comercio sirvan para designar la especie, calidad, cantidad, composición, destino, valor, lugar de origen de los productos o la época de producción;
- V. Las letras, los dígitos o los colores aislados, a menos que estén combinados o acompañados de elementos tales como signos, diseños o denominaciones, que les den un carácter distintivo;
- VI. La traducción a otros idiomas, la variación ortográfica caprichosa o la constitución artificial de palabras no registrables;
- VII. Las que reproduzcan o imiten, sin autorización, escudos, banderas o emblemas de cualquier país, estado, municipio o divisiones políticas equivalentes, así como las denominaciones, siglas, símbolos o emblemas de organizaciones internacionales, gubernamentales, no gubernamentales o de cualquier otra organización reconocida oficialmente, así como la designación verbal de los mismos;
- VIII. Las que reproduzcan o imiten signos o sellos oficiales de control y garantía adoptados por un Estado, sin autorización de la autoridad competente, o monedas, billetes de banco, monedas conmemorativas o cualquier medio oficial de pago nacional o extranjero;

- IX. Las que reproduzcan o imiten los nombres o la representación gráfica de condecoraciones, medallas y otros premios obtenidos en exposiciones, ferias, congresos, eventos culturales o deportivos, reconocidos oficialmente;
- X. Las denominaciones geográficas, propias o comunes, y los mapas, así como los gentilicios, nombres y adjetivos, cuando indiquen la procedencia de los productos o servicios y puedan originar confusión o error en cuanto a su procedencia;
- XI. Las denominaciones de poblaciones o lugares que se caractericen por la fabricación de ciertos productos, para amparar éstos, excepto los nombres de lugares de propiedad particular, cuando sean especiales e inconfundibles y se tenga el consentimiento del propietario;
- XII. Los nombres, seudónimos, firmas y retratos de personas, sin consentimiento de los interesados o, si han fallecido, en su orden, del cónyuge, parientes consanguíneos en línea recta y por adopción, y colaterales, ambos hasta el cuarto grado;
- XIII. Los títulos de obras intelectuales o artísticas, así como los títulos de publicaciones y difusiones periódicas, los personajes ficticios o simbólicos, los personajes humanos de caracterización, los nombres artísticos y las denominaciones de grupos artísticos; a menos que el titular del derecho correspondiente lo autorice expresamente;
- XIV. Las denominaciones, figuras o formas tridimensionales, susceptibles de engañar al público o inducir a error, entendiéndose por tales las que constituyan falsas indicaciones sobre la naturaleza, componentes o cualidades de los productos o servicios que pretenda amparar;
- XV. Las denominaciones, figuras o formas tridimensionales, iguales o semejantes a una marca que el Instituto estime notoriamente conocida en México, para ser aplicadas a cualquier producto o servicio.

Se entenderá que una marca es notoriamente conocida en México, cuando un sector determinado del público o de los círculos comerciales del país, conoce la marca como consecuencia de las actividades comerciales desarrolladas en México o en el extranjero por una persona que emplea esa marca en relación con sus productos o servicios, así como el conocimiento que se tenga de la marca en el territorio, como consecuencia de la promoción o publicidad de la misma.

A efecto de demostrar la notoriedad de la marca, podrán emplearse todos los medios probatorios permitidos por esta ley.

Este impedimento procederá en cualquier caso en que el uso de la marca por quien solicita su registro pudiese crear confusión

o un riesgo de asociación con el titular de la marca notoriamente conocida, o constituya un aprovechamiento que cause el desprestigio de la marca. Dicho impedimento no será aplicable cuando el solicitante del registro sea titular de la marca notoriamente conocida;

- XVI. Una marca que sea idéntica o semejante en grado de confusión a otra en trámite de registro presentada con anterioridad o a una registrada y vigente, aplicada a los mismos o similares productos o servicios. Sin embargo, sí podrá registrarse una marca que sea idéntica a otra ya registrada, si la solicitud es planteada por el mismo titular, para aplicarla a productos o servicios similares, y
- XVII. Una marca que sea idéntica o semejante en grado de confusión, a un nombre comercial aplicado a una empresa o a un establecimiento industrial, comercial o de servicios, cuyo giro preponderante sea la elaboración o venta de los productos o la prestación de los servicios que se pretendan amparar con la marca, y siempre que el nombre haya sido usado con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud de registro de la marca o la de uso declarado de la misma. Lo anterior no será aplicable, cuando la solicitud de marca la presente el titular del nombre comercial, si no existe otro nombre comercial idéntico que haya sido publicado.

Artículo 91. No podrá usarse ni formar parte del nombre comercial, denominación o razón social de ningún establecimiento o persona moral, una marca registrada o una semejante en grado de confusión a otra marca previamente registrada, cuando:

- I. Se trate de establecimientos o personas morales cuya actividad sea la producción, importación o comercialización de bienes o servicios iguales o similares a los que se aplica la marca registrada, y
- II. No exista consentimiento manifestado por escrito del titular del registro de la marca o de quien tenga facultades para hacerlo.

La violación a este precepto dará lugar a la aplicación de las sanciones a que se refiere esta ley, independientemente que se pueda demandar judicialmente la supresión de la marca registrada o aquella semejante en grado de confusión a la previamente registrada, del nombre comercial, la denominación o razón social correspondiente y el pago de daños y perjuicios.

Lo dispuesto en este precepto no será aplicable cuando el nombre comercial, denominación o razón social hubiesen incluido la marca con anterioridad a la fecha de presentación o de primer uso declarado de la marca registrada.

Artículo 92. El registro de una marca no producirá efecto alguno contra:

- I. Un tercero que de buena fe explotaba en territorio nacional la misma marca o semejante en grado de confusión, para los mismos o similares productos o servicios, siempre y cuando el tercero hubiese empezado a usar la marca, de manera ininterrumpida, antes de la fecha de presentación de la solicitud de registro o del primer uso declarado en ésta. El tercero tendrá derecho a solicitar el registro de la marca, dentro de los tres años siguientes al día en que fue publicado el registro, en cuyo caso deberá tramitar y obtener previamente la declaración de nulidad de éste;
- II. Cualquier persona que comercialice, distribuya, adquiera o use el producto al que se aplica la marca registrada, luego que dicho producto hubiera sido introducido lícitamente en el comercio por el titular de la marca registrada o por la persona a quien le haya concedido licencia.

Queda comprendida en este supuesto la importación de los productos legítimos a los que se aplica la marca, que realice cualquier persona para su uso, distribución o comercialización en México, en los términos y condiciones que señale el reglamento de esta ley, y

- III. Una persona física o moral que aplique su nombre, denominación o razón social a los productos que elabore o distribuya, a los servicios que presente, o a sus establecimientos, o lo use como parte de su nombre comercial, siempre que lo apliquen en la forma en que esté acostumbrado a usarlo y que tenga caracteres que lo distingan claramente de un homónimo ya registrado como marca o publicado como nombre comercial.

La realización de cualquier actividad contemplada en el presente artículo no constituirá infracción administrativa o delito en los términos de esta ley.

Artículo 93. Las marcas se registrarán en relación con productos o servicios determinados según la clasificación que establezca el reglamento de esta ley.

Cualquier duda respecto de la clase a que corresponda un producto o servicio, será resuelta en definitiva por el Instituto.

Artículo 94. Una vez efectuado el registro de una marca, no podrá aumentarse el número de productos o servicios que proteja, aun cuando pertenezcan a la misma clase, pero sí podrá limitarse a determinados productos o servicios cuantas veces se solicite.

Para proteger posteriormente un producto o servicio diverso con una marca ya registrada, será necesario obtener un nuevo registro.

Artículo 95. El registro de marca tendrá una vigencia de diez años contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud y podrá renovarse por periodos de la misma duración.

CAPÍTULO II

De las marcas colectivas

Artículo 96. Las asociaciones o sociedades de productores, fabricantes, comerciantes o prestadores de servicios, legalmente constituidas, podrán solicitar el registro de marca colectiva para distinguir, en el mercado, los productos o servicios de sus miembros respecto de los productos o servicios a terceros.

Artículo 97. Con la solicitud de marca colectiva se deberán presentar las reglas para su uso.

Artículo 98. La marca colectiva no podrá ser transmitida a terceras personas y su uso quedará reservado a los miembros de la asociación.

Las marcas colectivas se registrarán, en lo que no haya disposición especial, por lo establecido en esta ley para las marcas.

CAPÍTULO III

De los avisos comerciales

Artículo 99. El derecho exclusivo para usar un aviso comercial se obtendrá mediante su registro ante el Instituto.

Artículo 100. Se considera aviso comercial a las frases u oraciones que tengan por objeto anunciar al público establecimientos o negociaciones comerciales industriales o de servicios, productos o servicios, para distinguirlos de los de su especie.

Artículo 101. Si el aviso comercial tiene por objeto anunciar productos o servicios, éstos deberán especificarse en la solicitud de registro.

Artículo 102. Si el aviso comercial tiene por objeto anunciar algún establecimiento o negociación, sean éstos de la naturaleza que fueren, se considerará comprendido en una clase especial, complementaria de la clasificación que establezca el reglamento de esta ley. El registro no amparará en estos casos productos o servicios, aun cuando estén relacionados con el establecimiento o negociación.

Artículo 103. El registro de un aviso comercial tendrá una vigencia de diez años a partir de la fecha de presentación de la solicitud y podrá renovarse por periodos de la misma duración.

Artículo 104. Los avisos comerciales se registrarán, en lo que no haya disposición especial, por lo establecido en esta ley para las marcas.

CAPÍTULO IV

De los nombres comerciales

Artículo 105. El nombre comercial de una empresa o establecimiento industrial, comercial o de servicios y el derecho a su uso exclusivo estarán protegidos, sin necesidad de registro. La protección abarcará la zona geográfica de la clientela efectiva de la empresa o establecimiento al que se aplique el nombre comercial y se extenderá a toda la República si existe difusión masiva y constante a nivel nacional del mismo.

Artículo 106. Quien esté usando un nombre comercial podrá solicitar al Instituto, la publicación del mismo en la Gaceta. Dicha publicación producirá el efecto de establecer la presunción de la buena fe en la adopción y uso del nombre comercial.

Artículo 107. La solicitud de publicación de un nombre comercial se presentará por escrito al Instituto acompañada de los documentos que acrediten el uso efectivo del nombre comercial aplicado a un giro determinado.

Artículo 108. Recibida la solicitud y satisfechos los requisitos legales, se efectuará el examen de fondo a fin de determinar si existe algún nombre comercial idéntico o semejante en grado de confusión aplicado con anterioridad, o a una marca en trámite de registro o a una ya registrada idéntica o semejante en grado de confusión que ampare productos o servicios iguales o similares relacionados con el giro preponderante de la empresa o establecimiento de que se trate. De no encontrarse anterioridad procederá la publicación.

Artículo 109. No se publicarán los nombres comerciales que carezcan de elementos que hagan distinguir a la empresa o establecimiento de que se trate de otros de su género, ni aquellos que contravengan en lo aplicable, las disposiciones contenidas en el artículo 90 de esta ley.

Artículo 110. Los efectos de la publicación de un nombre comercial durarán diez años a partir de la fecha de presentación de la solicitud, y podrán renovarse por periodos de la misma duración. De no renovarse, cesarán sus efectos.

Artículo 111. En la transmisión de una empresa o establecimiento se comprenderá el derecho de uso exclusivo del nombre comercial, salvo estipulación en contrario.

Artículo 112. El nombre comercial se registrará en lo que sea aplicable y no haya disposición especial, por lo establecido en esta ley para las marcas.

CAPÍTULO V

Del registro de marcas

Artículo 113. Para obtener el registro de una marca deberá presentarse solicitud por escrito ante el Instituto. Con los siguientes datos.

- I. Nombre, nacionalidad y domicilio del solicitante;
- II. El signo distintivo de la marca, mencionando si es nominativo, innominado, tridimensional o mixto;
- III. La fecha de primer uso de la marca, la que no podrá ser modificada ulteriormente, o la mención de que no se ha usado. A la falta de indicación se presumirá que no se ha usado la marca;
- IV. Los productos o servicios a los que se aplicarán las marcas, y
- V. Los demás que prevenga el reglamento de esta ley.

Artículo 114. A la solicitud de registro de marca deberá acompañarse el comprobante del pago de las tarifas correspondientes al estudio de la solicitud, registro y expedición del título, así como los ejemplares de la marca cuando sea innominada, tridimensional o mixta.

Artículo 115. En los ejemplares de la marca que se presenten con la solicitud no deberán aparecer palabras o leyendas que puedan engañar o inducir a error al público. Cuando la solicitud se presente para proteger una marca innominada o tridimensional, los ejemplares de la misma no deberán contener palabras que constituyan o puedan constituir una marca, a menos de que se incluya expresamente reserva sobre la misma.

Artículo 116. En caso de que la marca sea solicitada a nombre de dos o más personas se deberán presentar con la solicitud, las reglas sobre el uso, licencia y transmisión de derechos de la marca convenidos por los solicitantes.

Artículo 117. Cuando se solicite un registro de marca en México, dentro de los plazos que determinan los tratados internacionales o, en su defecto, dentro de los seis meses siguientes de haberlo hecho en otros países, podrá reconocerse como fecha de prioridad la de presentación de la solicitud en que lo fue primero.

Artículo 118. Para reconocer la prioridad a que se refiere el artículo anterior se deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Que al solicitar el registro se reclame la prioridad y se haga constar el país de origen y la fecha de presentación de la solicitud en ese país;
- II. Que la solicitud presentada en México no pretenda aplicarse a productos o servicios adicionales de los contemplados en la presentada en el extranjero, en cuyo caso la prioridad será reconocida sólo a los presentados en el país de origen;
- III. Que dentro de los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud se cumplan los requisitos que señalan los tratados internacionales, esta ley y su reglamento, y
- IV. Se deroga.

Artículo 119. Recibida la solicitud, se procederá a un examen de forma de ésta y de la documentación exhibida, para comprobar si se cumplen los requisitos que previene esta ley y su reglamento.

Artículo 120. Se deroga.

Artículo 121. Si en el momento de presentarse la solicitud satisface lo requerido por los artículos 113, fracciones I, II y IV, 114, 179 y 180 de esta ley, ésta será su fecha de presentación; de lo contrario, se tendrá como tal el día en que se cumpla, dentro del plazo legal con dichos requisitos.

La fecha de presentación determinará la prelación entre las solicitudes.

El reglamento de esta ley podrá determinar otros medios por los cuales se puedan presentar las solicitudes y promociones al Instituto.

Artículo 122. Concluido el examen de forma, se procederá a realizar el examen de fondo, a fin de verificar si la marca es registrable en los términos de esta ley.

Si la solicitud o la documentación exhibida no cumple con los requisitos legales o reglamentarios; si existe algún impedimento para el registro de la marca o si existen anterioridades, el Instituto lo comunicará por escrito al solicitante otorgándole un plazo de dos meses para que subsane los errores u omisiones en los que hubiese incurrido y manifieste lo que a su derecho convenga en relaciones con los impedimentos y las anterioridades citadas. Si el interesado no contesta dentro del plazo concedido, se considerará abandonada su solicitud.

Artículo 122 bis. El interesado tendrá un plazo adicional de dos meses para cumplir los requisitos a que se refiere el artículo anterior, sin que medie solicitud y comprobando el pago de la tarifa que corresponda al mes en que se dé cumplimiento.

El plazo adicional, se contará a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo de dos meses previsto en el artículo 122 anterior.

La solicitud se tendrá por abandonada si el solicitante no da cumplimiento a los requerimientos formulados dentro del plazo inicial o en el adicional a que se refiere este artículo, o no presenta el comprobante de pago de las tarifas correspondientes.

Artículo 123. Si al contestar el solicitante, dentro del plazo concedido, a efecto de subsanar el impedimento legal de registro, modifica o sustituye la marca, ésta se sujetará a un nuevo trámite, debiendo efectuar el pago de la tarifa correspondiente a una nueva solicitud y satisfacer los requisitos de los artículos 113 y 114 de esta ley y los aplicables de su reglamento. En este supuesto se considerará como fecha de presentación aquella en la que se solicite el nuevo trámite.

Artículo 124. Si el impedimento se refiere a la existencia de uno o varios registros de marcas idénticas o similares en grado de confusión sobre los cuales exista o se presente procedimiento de nulidad, caducidad o

cancelación, a petición de parte o de oficio, el Instituto suspenderá el trámite de la solicitud hasta que se resuelva el procedimiento respectivo.

Artículo 125. Concluido el trámite de la solicitud y satisfechos los requisitos legales y reglamentarios, se expedirá el título.

En caso de que el Instituto niegue el registro de la marca, lo comunicará por escrito al solicitante, expresando los motivos y fundamentos legales de su resolución.

Artículo 126. El Instituto expedirá un título por cada marca, como constancia de su registro. El título, un ejemplar de la marca y en el mismo se hará constar:

- I. Número de registro de la marca;
- II. Signo distintivo de la marca, mencionando si es nominativa, innominada, tridimensional o mixta;
- III. Productos o servicios a que se aplicará la marca;
- IV. Nombre y domicilio del titular;
- V. Ubicación del establecimiento, en su caso;
- VI. Fechas de presentación de la solicitud; de prioridad reconocida y de primer uso, en su caso; y de expedición, y
- VII. Su vigencia.

Artículo 127. Las resoluciones sobre registros de marcas y sus renovaciones deberán ser publicadas en la Gaceta.

Artículo 128. La marca deberá usarse en territorio nacional, tal como fue registrada o con modificaciones que no alteren su carácter distintivo.

Artículo 129. La Secretaría podrá declarar el registro y uso obligatorio de marcas en cualquier producto o servicio, o prohibir o regular el uso de marcas, registradas o no, de oficio o a petición de los organismos representativos, cuando:

- I. El uso de la marca sea un elemento asociado a prácticas monopólicas, oligopólicas o de competencia desleal, que causen distorsiones graves en la producción, distribución o comercialización de determinados productos o servicios;
- II. El uso de la marca impida la distribución, producción o comercialización eficaces de bienes y servicios, y
- III. El uso de marcas impida, entorpezca o encarezca en casos de emergencia nacional y mientras dure ésta, la producción, prestación o distribución de bienes o servicios básicos para la población.

La declaratoria correspondiente se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo 130. Si una marca no es usada durante tres años consecutivos en los productos o servicios para los que fue registrada, procederá la caducidad de su registro, salvo que su titular o el usuario que tenga concedida licencia inscrita la hubiese usado durante los tres años consecutivos inmediatos anteriores a la presentación de la solicitud de declaración administrativa de caducidad, o que existan circunstancias surgidas independientemente de la voluntad del titular de la marca que constituyan un obstáculo para el uso de la misma, tales como restricciones a la importación u otros requisitos gubernamentales aplicables a los bienes o servicios a los que se aplique la marca.

Artículo 131. La ostentación de la leyenda “marca registrada”, las siglas “MR” o el símbolo R, sólo podrá realizarse en el caso de los productos o servicios para los cuales dicha marca se encuentre registrada.

Artículo 132. Se deroga.

Artículo 133. La renovación del registro de una marca deberá solicitarse por el titular dentro de los seis meses anteriores al vencimiento de su vigencia. Sin embargo, el Instituto dará trámite a aquellas solicitudes que se presenten dentro de un plazo de seis meses posteriores a la terminación de la vigencia del registro. Vencido este plazo sin que se presente la solicitud de renovación, el registro caducará.

Artículo 134. La renovación del registro de una marca sólo procederá si el interesado presenta el comprobante del pago de la tarifa correspondiente y manifiesta, por escrito y bajo protesta de decir verdad, usar la marca en, por lo menos, uno de los productos o servicios a los que se aplique y no haber interrumpido dicho uso por un plazo igual o mayor al contemplado en el artículo 130 de esta ley, sin causa justificada.

Artículo 135. Si una misma marca se encuentra registrada para proteger determinados productos o servicios, bastará que proceda la renovación en alguno de dichos registros para que su uso surta efectos y beneficie a todos los registros, previa presentación del comprobante de pago de las tarifas correspondientes.

CAPÍTULO VI

De las licencias y la transmisión de derechos

Artículo 136. El titular de una marca registrada o en trámite podrá conceder, mediante convenio, licencia de uso a una o más personas, con relación a todos o algunos de los productos o servicios a los que se aplique dicha marca. La licencia deberá ser inscrita en el Instituto para que pueda producir efectos en perjuicio de terceros.

Artículo 137. Para inscribir una licencia en el Instituto, bastará formular la solicitud correspondiente en los términos que fije el reglamento de esta ley.

Podrá solicitarse mediante una sola promoción la inscripción de licencias de derechos relativos a dos o más solicitudes en trámite o a dos o más marcas registradas cuando el licenciante y el licenciario sean los mismos en todos ellos. El solicitante deberá identificar cada una de las solicitudes, o registros en los que se hará la inscripción. Las tarifas correspondientes se pagarán en función del número de solicitudes, o registros involucrados.

Artículo 138. La cancelación de la inscripción de una licencia procederá en los siguientes casos:

- I. Cuando la soliciten conjuntamente el titular de la marca y el usuario a quien se le haya concedido la licencia;
- II. Por nulidad, caducidad o cancelación del registro de marca, o cuando se trate de marcas en trámite y no se obtenga el registro de las mismas, y
- III. Por orden judicial.

Artículo 139. Los productos que se vendan o los servicios que se presten por el usuario deberán ser de la misma calidad que los fabricados o prestados por el titular de la marca. Además, esos productos o el establecimiento en donde se presten o contraten los servicios, deberán indicar el nombre del usuario y demás datos que prevenga el reglamento de esta ley.

Artículo 140. La persona que tenga concedida una licencia inscrita en el Instituto, salvo estipulación en contrario, tendrá la facultad de ejercitar las acciones legales de protección de los derechos sobre la marca, como si fuera el propio titular.

Artículo 141. El uso de la marca por el usuario que tenga concedida licencia inscrita en el Instituto, se considerará como realizado por el titular de la marca.

Artículo 142. Existirá franquicia, cuando con la licencia de uso de una marca se transmitan conocimientos técnicos o se proporcione asistencia técnica, para que la persona a quien se le concede pueda producir o vender bienes o prestar servicios de manera uniforme y con los métodos operativos, comerciales y administrativos establecidos por el titular de la marca, tendientes a mantener la calidad, prestigio e imagen de los productos o servicios a los que ésta distingue.

Quien conceda una franquicia deberá proporcionar a quien se la pretende conceder, previamente a la celebración del convenio respectivo, la información relativa sobre el estado que guarda su empresa, en los términos que establezca el reglamento de esta ley.

Para la inscripción de la franquicia serán aplicables las disposiciones de este capítulo.

Artículo 143. Los derechos que deriven de una solicitud de registro de marca o los que confiere una marca registrada, podrán gravarse o transmitirse en los términos y con las formalidades que establece la legislación común. Dicho gravamen o transmisión de derechos deberá inscribirse en el Instituto, de acuerdo a lo establecido en el reglamento de esta ley, para que pueda producir efectos en perjuicio de terceros.

Podrá solicitarse mediante una sola promoción la inscripción de transferencias de la titularidad de dos o más solicitudes en trámite o de dos o más marcas registradas cuando quien transfiera y quien adquiera sean las mismas personas en todos ellos. El solicitante deberá identificar cada una de las solicitudes o registros en los que se hará la inscripción. Las tarifas correspondientes se pagarán en función del número de solicitudes, o registros involucrados.

Artículo 144. Cuando se dé la fusión de personas morales se entenderá que existe una transmisión de los derechos sobre marcas registradas, salvo estipulación en contrario.

Artículo 145. Para efectos de su transmisión, se considerarán ligados los registros de las marcas de un mismo titular, cuando dichas marcas sean idénticas y amparen similares productos o servicios, o bien sean semejantes en grado de confusión y se apliquen a los mismos o similares productos o servicios.

Artículo 146. Cuando el titular de registros de dos o más marcas ligadas, considere que no existirá confusión en caso de que alguna de ellas fuera utilizada por otra persona, para los productos o servicios a que se aplica dicha marca, podrá solicitar que sea disuelta la liga impuesta. El Instituto resolverá en definitivo lo que proceda.

Artículo 147. Sólo se registrará la transmisión de alguna de las marcas ligadas, cuando se transfieran todas ellas a la misma persona.

Artículo 148. Cuando se solicite la inscripción de alguna transmisión de marca registrada o en trámite sobre la que haya habido transmisiones anteriores no inscritas, también deberán inscribirse éstas ante el Instituto.

Artículo 149. Se deroga.

Artículo 150. El Instituto negará la inscripción de una licencia o transmisión de derechos cuando el registro de la marca no se encuentre vigente.

Artículo 151. El registro de una marca será nulo cuando:

- I. Se haya otorgado en contravención de las disposiciones de esta ley o la que hubiese estado vigente en la época de su registro.

No obstante lo dispuesto en esta fracción, la acción de nulidad no podrá fundarse en la impugnación de la representación legal del solicitante del registro de la marca;

- II. La marca sea idéntica o semejante en grado de confusión, a otra que haya sido usada en el país o en el extranjero con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud de la marca registrada y se aplique a los mismos o similares productos o servicios, siempre que, quien haga valer el mejor derecho por su anterior, compruebe haber usado una marca ininterrumpidamente en el país o en el extranjero, antes de la fecha de presentación o, en su caso, de la fecha de primer uso declarado por el que la registró;
- III. El registro se hubiera otorgado con base en datos falsos contenidos en su solicitud;
- IV. Se haya otorgado por error, inadvertencia, o diferencia de apreciación, existiendo en vigor otro que se considere invadido, por tratarse de una marca que sea igual o semejante en grado de confusión y que se aplique a servicios o productos iguales o similares, y
- V. El agente, el representante, el usuario o el distribuidor del titular de una marca registrada en el extranjero, solicite y obtenga el registro a su nombre de ésta u otra similar en grado de confusión, sin el consentimiento expreso del titular de la marca extranjera. En este caso el registro se reputará como obtenido de mala fe.

Las acciones de nulidad que se deriven del presente artículo podrán ejercitarse dentro de un plazo de cinco años, contado a partir de la fecha en que surta sus efectos la publicación del registro en la Gaceta, excepto las relativas a las fracciones I y V que podrán ejercitarse en cualquier tiempo y a la fracción II que podrá ejercitarse dentro del plazo de tres años.

Artículo 152. El registro caducará en los siguientes casos:

- I. Cuando no se renueve en los términos de esta ley, y
- II. Cuando la marca haya dejado de usarse durante los tres años constitutivos inmediatos anteriores a la solicitud de declaración administrativa de caducidad, salvo que exista causa justificada a juicio del Instituto.

Artículo 153. Procederá la cancelación del registro de una marca, si su titular ha provocado o tolerado que se transforme en una denominación genérica que corresponda a uno o varios de los productos o servicios para los cuales se registró, de tal modo que, en los medios comerciales y en el uso generalizado por el público, la marca haya perdido su carácter distintivo, como medio de distinguir el producto o servicio a que se aplique.

Artículo 154. El titular de una marca registrada podrá solicitar por escrito, en cualquier tiempo, la cancelación de su registro. El Instituto podrá requerir la ratificación de la firma de la solicitud, en los casos que establezca el reglamento de esta ley.

Artículo 155. La declaración de nulidad, caducidad o cancelación del registro de una marca, se hará administrativamente por el Instituto de oficio, a petición de parte o del Ministerio Público federal, cuando tenga algún interés la Federación. La caducidad a la que se refiere la fracción I del artículo 152 de esta ley, no requerirá de declaración administrativa por parte del Instituto.

TÍTULO QUINTO DE LA DENOMINACIÓN DE ORIGEN

CAPÍTULO I De la protección a la denominación de origen

Artículo 156. Se entiende por denominación de origen, el nombre de una región geográfica del país que sirva para designar un producto originario de la misma, y cuya calidad o característica se deban exclusivamente al medio geográfico, comprendiendo en éste los factores naturales y los humanos.

Artículo 157. La protección que esta ley concede a las denominaciones de origen se inicia con la declaración que al efecto emita el Instituto. El uso ilegal de la misma será sancionado, incluyendo los casos en que venga acompañada de indicaciones tales como género, tipo, manera, imitación, u otras similares que creen confusión en el consumidor o impliquen competencia desleal.

Artículo 158. La declaración de protección de una denominación de origen, se hará de oficio o a petición de quien demuestre tener interés jurídico. Para los efectos de este artículo se considera que tienen interés jurídico:

- I. Las personas físicas o morales que directamente se dediquen a la extracción, producción o elaboración del producto o los productos que se pretendan amparar con la denominación de origen;
- II. Las cámaras o asociaciones de fabricantes o productores, y
- III. Las dependencias o entidades del Gobierno federal y de los gobiernos de las entidades de la Federación.

Artículo 159. La solicitud de declaración de protección a una denominación de origen se hará por escrito, a la que se acompañarán los comprobantes que funden la petición y en la que se expresará lo siguiente:

- I. Nombre, domicilio y nacionalidad del solicitante. Si es persona moral deberá señalar, además, su naturaleza y las actividades a que se dedica;

- II. Interés jurídico del solicitante;
- III. Señalamiento de la denominación de origen;
- IV. Descripción detallada del producto o los productos terminadas que abarcará la denominación, incluyendo sus características, componentes, formas de extracción y procesos de producción o elaboración. Cuando sea determinante para establecer la relación entre la denominación y el producto, se señalarán las normas oficiales establecidas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a que deberán sujetarse el producto, su forma de extracción, sus procesos de elaboración o producción y sus modos de empaque, embalaje o envasamiento;
- V. Lugar o lugares de extracción, producción o elaboración del producto que se trate de proteger con la denominación de origen y la delimitación del territorio de origen, atendiendo a los caracteres geográficos y a las divisiones políticas;
- VI. Señalamiento detallado de los vínculos entre denominación, producto y territorio, y
- VII. Los demás que considere necesarios o pertinentes el solicitante.

Artículo 160. Recibida la solicitud por el Instituto y enterado el pago de las tarifas correspondientes, se efectuará el examen de los datos y documentos aportados.

Si a juicio del Instituto, los documentos presentados no satisfacen los requisitos legales o resultan insuficientes para la comprensión y análisis de cualquiera de los elementos de la solicitud, se requerirá al solicitante para que haga las aclaraciones o adiciones necesarias, otorgándole al efecto un plazo de dos meses.

Si el solicitante no cumple con el requerimiento dentro del plazo otorgado, la solicitud se considerará abandonada, pero el Instituto podrá continuar de oficio su tramitación en los términos del presente capítulo si lo considera pertinente.

Artículo 161. Cuando los documentos presentados satisfagan los requisitos legales, el Instituto publicará en el *Diario Oficial de la Federación* un extracto de la solicitud.

Si el procedimiento se inicia de oficio, el Instituto publicará en el *Diario Oficial de la Federación* un extracto de las menciones y requisitos establecidos en las fracciones III a la VII del artículo 159 de esta ley.

En ambos casos el Instituto otorgará un plazo de dos meses contados a partir de la fecha de publicación para que cualquier tercero que justifique su interés jurídico, formule observaciones u objeciones y aporte las pruebas que estime pertinentes.

Artículo 162. Para los efectos de este capítulo se admitirá toda clase de pruebas con excepción de la confesional y testimonial. La pericial co-

responderá al Instituto o a quien éste designe. El Instituto podrá realizar en cualquier tiempo, antes de la declaración, las investigaciones que estime pertinentes y allegarse los elementos que considere necesarios.

Artículo 163. Transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 161 de esta ley, efectuados los estudios y desahogadas las pruebas, la Secretaría dictará la resolución que corresponda.

Artículo 164. Si la resolución a que se refiere el artículo anterior otorga la protección de la denominación de origen, el Instituto hará la declaratoria y procederá a su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. La declaración del Instituto que otorgue la protección de una denominación de origen, determinará en definitiva los elementos y requisitos previstos en el artículo 159 de esta ley.

Artículo 165. La vigencia de la declaración de protección de una denominación de origen estará determinada por la subsistencia de las condiciones que la motivaron y sólo dejará de surtir efectos por otra declaración del Instituto.

Artículo 166. Los términos de la declaración de protección a una denominación de origen podrán ser modificados en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte interesada, siguiendo el procedimiento establecido en este capítulo. La solicitud relativa, deberá expresar lo exigido por las fracciones I a III del artículo 159 de esta ley, y un señalamiento detallado de las modificaciones que se piden y las causas que las motivan.

Artículo 167. El Estado mexicano será el titular de la denominación de origen. Ésta sólo podrá usarse mediante autorización que expida el Instituto.

Artículo 168. El Instituto, por conducto de la de Relaciones Exteriores, tramitará el registro de las denominaciones de origen que hayan sido materia de una declaración de protección en los términos de esta ley, para obtener su reconocimiento en el extranjero conforme a los tratados internacionales.

CAPÍTULO II

De la autorización para su uso

Artículo 169. La autorización para usar una denominación de origen deberá ser solicitada ante el Instituto y se otorgará a toda persona física o moral que cumpla los siguientes requisitos:

- I. Que directamente se dedique a la extracción, producción o elaboración, de los productos protegidos por la denominación de origen;
- II. Que realice tal actividad dentro del territorio determinado en la declaración;

- III. Que cumpla con las normas oficiales establecidas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial conforme a las leyes aplicables, respecto de los productos de que se trate, y
- IV. Las demás que señale la declaración.

Artículo 170. La solicitud para obtener una autorización de uso de denominación de origen deberá contener los datos y estar acompañada de los documentos que se señalen en el reglamento de esta ley.

Artículo 171. Al recibir la solicitud de autorización de uso de una denominación de origen, el Instituto procederá en los términos previstos por el artículo 160 de esta ley; en caso de que se satisfagan los requisitos legales procederá a su otorgamiento.

Artículo 172. Los efectos de la autorización para usar una denominación de origen durarán diez años, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud en el Instituto, y podrán renovarse por periodos iguales.

Artículo 173. El usuario de una denominación de origen está obligado a usarla tal y como aparezca protegida en la declaración. De no usarla en la forma establecida, procederá la cancelación de la autorización.

Artículo 174. El derecho a usar una denominación de origen podrá ser transmitido por el usuario autorizado en los términos de la legislación común. Dicha transmisión sólo surtirá efectos a partir de su inscripción en el Instituto, previa comprobación de que el nuevo usuario cumple con las condiciones y requisitos establecidos en esta ley para obtener el derecho a usar la denominación de origen.

Artículo 175. El usuario autorizado de una denominación de origen podrá, a su vez, mediante convenio, permitir el uso de ésta, únicamente a quienes distribuyan o vendan los productos de sus marcas. El convenio deberá ser sancionado por el Instituto y surtirá efectos a partir de su inscripción de ésta.

El convenio deberá contener una cláusula en la que se establezca la obligación del distribuidor o comercializador de cumplir con los requisitos establecidos en las fracciones III y IV del artículo 169 y los previstos en el reglamento. En caso de que el distribuidor o comercializador no cumpliera con esta obligación, procederá la cancelación de la inscripción.

Artículo 176. La autorización del usuario de una denominación de origen dejará de surtir efectos por:

- I. Nulidad, en cualquiera de los siguientes casos:
 - a) Cuando se otorgue en contravención a las disposiciones de esta ley;
 - b) Cuando se otorgue atendiendo a datos y documentos falsos;

- II. Cancelación, cuando el usuario autorizado use la denominación de origen en forma diferente a la establecida en la declaración de protección, y
- III. Por terminación de su vigencia.

Artículo 177. Las declaraciones administrativas de nulidad y cancelación se harán por el Instituto, de oficio, a petición de parte o del Ministerio Público Federal.

Artículo 178. Además de las publicaciones previstas en este capítulo, se publicarán en la Gaceta las declaraciones que emita y autorizaciones que otorgue el Instituto, así como cualquier acto que dé por terminado los efectos de los derechos otorgados en materia de denominación de origen.

TÍTULO QUINTO *BIS*² DE LOS ESQUEMAS DE TRAZADO DE CIRCUITOS INTEGRADOS

Artículo 178 bis. Los esquemas de trazado de circuitos integrados serán registrados y estarán protegidos en términos del presente Título. Al efecto, el Instituto tendrá las facultades siguientes:

- I. Tramitar y, en su caso, otorgar el registro a los esquemas de trazado de circuitos integrados, así como la inscripción de sus transmisiones y licencias de uso y explotación, en los términos de esta ley y su reglamento;
- II. Sustanciar los procedimientos de declaración administrativa de infracción, nulidad o caducidad, relacionados con el registro de los esquemas de trazado de circuitos integrados, emitir las resoluciones que correspondan a dichos procedimientos e imponer las sanciones que procedan, y
- III. Cuando no lo hayan convenido las partes, fijar el monto de las regalías a que se refiere el artículo 178 bis 5, fracción V, segundo párrafo, de este Título.

Artículo 178 bis 1. Para los efectos de este Título, se considerará como:

- I. Circuito integrado: un producto, en su forma final o en una forma intermedia, en el que los elementos, de los cuales uno por lo menos sea un elemento activo, y alguna o todas las interconexiones, formen parte

² Capítulo adicionado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 26 de diciembre de 1997.

- integrante del cuerpo o de la superficie de una pieza de material semiconductor, y que esté destinado a realizar una función electrónica;
- II. Esquema de trazado o topografía: la disposición tridimensional, expresada en cualquier forma, de los elementos, de los cuales uno por lo menos sea un elemento activo, y de alguna o todas las interconexiones de un circuito integrado, o dicha disposición tridimensional preparada para un circuito integrado destinado a ser fabricado;
 - III. Esquema de trazado protegido: un esquema de trazado de circuitos integrados respecto del cual se hayan cumplido las condiciones de protección previstas en el presente Título, y
 - IV. Esquema de trazado original: el esquema de trazado de circuitos integrados que sea el resultado del esfuerzo intelectual de su creador y no sea habitual o común entre los creadores de esquemas de trazado o los fabricantes de circuitos integrados en el momento de su creación.

Artículo 178 bis 2. Será registrable el esquema de trazado original, incorporado o no a un circuito integrado, que no haya sido comercialmente explotado en cualquier parte del mundo. También será registrable aun cuando haya sido comercialmente explotado de manera ordinaria, en México o en el extranjero, siempre que la solicitud de registro se presente ante el Instituto, dentro de los dos años siguientes a la fecha en que el solicitante lo explote comercialmente en forma ordinaria por primera vez en cualquier parte del mundo.

Un esquema de trazado que consista en una combinación de elementos o interconexiones que sean habituales o comunes entre los creadores de esquemas de trazado o los fabricantes de circuitos integrados al momento de su creación, sólo será registrable si la combinación en su conjunto se considera original en los términos de la fracción IV del artículo 178 bis 1 de este Título, y cumpla con las demás condiciones señaladas en el párrafo anterior.

Artículo 178 bis 3. El registro de un esquema de trazado tendrá una vigencia de diez años improrrogables contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de registro y estará sujeta al pago de la tarifa correspondiente.

Artículo 178 bis 4. El registro de un esquema de trazado confiere a su titular el derecho de impedir a otras personas que, sin su autorización:

- I. Reproduzcan en su totalidad el esquema de trazado protegido, o cualquiera de sus partes que se considere original por sí sola en los términos de la fracción IV del artículo 178 bis 1 de esta ley, por incorporación en un circuito integrado o en otra forma, y
- II. Importen, vendan o distribuyan en cualquier forma para fines comerciales:

- a) El esquema de trazado protegido;
- b) Un circuito integrado en el que se incorpore un esquema de trazado protegido, o
- c) Un bien que incorpore un circuito integrado que a su vez incorpore un esquema de trazado protegido reproducido ilícitamente.

Artículo 178 bis 5. El derecho que confiere el registro de un esquema de trazado no producirá efecto alguno en contra de cualquier tercero que:

- I. Sin autorización del titular, con propósitos privados o con el único objetivo de evaluación, análisis, investigación o enseñanza, reproduzca un esquema de trazado protegido;
- II. Cree un esquema de trazado que cumpla con la exigencia de originalidad, sobre la base de la evaluación o el análisis de un esquema de trazado protegido en los términos de la fracción I de este artículo;

El creador del segundo esquema de trazado podrá llevar a cabo cualquiera de los actos a que se refiere el artículo anterior respecto del esquema de trazado por él creado, sin la autorización del titular del primer esquema de trazado protegido;
- III. En forma independiente y con anterioridad a la publicación del registro en la Gaceta, haya creado un esquema de trazado original idéntico al esquema de trazado protegido. Quien trate de prevalerse de esta excepción, en un procedimiento de declaración administrativa, tendrá la carga de la prueba;
- IV. Realice cualquiera de los actos a que se refiere la fracción II del artículo anterior sin la autorización del titular, después de que hayan sido introducidos lícitamente en el comercio en México o en cualquier parte del mundo por el titular o con su consentimiento, respecto de:
 - a) Un esquema de trazado protegido;
 - b) Un circuito integrado que incorpore un esquema de trazado protegido, o
 - c) Un bien que incorpore un circuito integrado que a su vez incorpore un esquema de trazado protegido;
- V. Sin autorización del titular, venda o distribuya en cualquier forma un circuito integrado que incorpore un esquema de trazado protegido reproducido ilícitamente, siempre y cuando la persona que realice u ordene tales actos no sepa y no tuviere motivos razonables para saber, al adquirir tal circuito integrado, que éste incorpora un esquema de trazado protegido reproducido ilícitamente.

A partir del momento en que el tercero de buena fe reciba aviso suficiente de que el esquema de trazado protegido se ha reproducido ilícitamente, estará obligado al pago de una regalía razonable que correspondería bajo una licencia libremente negociada, de tal esquema de trazado, para agotar el inventario en existencia o los pedidos hechos con anterioridad a la notificación.

La realización de cualquier actividad contemplada en el presente artículo no constituirá infracción administrativa o delito en los términos de esta ley.

Artículo 178 bis 6. Además de los datos señalados en el artículo 38 de esta ley, la solicitud de registro deberá ir acompañada de:

- I. La manifestación, bajo protesta de decir verdad, de la fecha y lugar de primera explotación comercial ordinaria en alguna parte del mundo, o de que no ha sido explotado;
- II. Una reproducción gráfica o fotográfica del esquema de trazado, y
- III. La indicación de la función electrónica que realice el circuito integrado, al que se incorpora el esquema de trazado.

El solicitante podrá excluir las partes de la reproducción gráfica o fotográfica relativas a la forma de fabricación del circuito integrado, a condición de que las partes presentadas sean suficientes para permitir la identificación del esquema de trazado.

Artículo 178 bis 7. El registro de un esquema de trazado se llevará a cabo, en lo conducente, conforme a lo dispuesto en los artículos 34, 35, 38, 38 bis, 39, 50 y 55 bis al 60 de esta ley.

Para la transmisión o licencia de los derechos que confiere un registro de esquema de trazado protegido serán aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 62 al 69 de esta ley. No procederá el otorgamiento de licencias obligatorias.

Artículo 178 bis 8. El registro de un esquema de trazado protegido será nulo cuando se haya otorgado en contravención a lo dispuesto en el artículo 178 bis 2 de este Título, siendo aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los artículos 78 al 81 de esta ley.

Artículo 178 bis 9. Para los efectos del artículo 229 de esta ley, los esquemas de trazado protegidos o los circuitos integrados a los que éstos se incorporen deberán ostentar las letras: "M" o "T", dentro de un círculo o enmarcados en alguna otra forma; acompañados del nombre del titular, sea en forma completa o en forma abreviada por medio del cual sea generalmente conocido.

El titular del registro de un esquema de trazado podrá demandar daños y perjuicios a terceros que antes del otorgamiento de dicho registro hayan

explotado sin su consentimiento el esquema de trazado, siempre y cuando dicha explotación se haya realizado después de la fecha de presentación de la solicitud de registro y el esquema de trazado de que se trate cumpla con lo dispuesto en el párrafo anterior.

TÍTULO SEXTO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO I Reglas generales de los procedimientos

Artículo 179. Toda solicitud o promoción dirigida al Instituto, con motivo de lo dispuesto en esta ley y demás disposiciones derivadas de ella, deberá presentarse por escrito y redactada en idioma español.

Los documentos que se presenten en idioma diferente deberán acompañarse de su traducción al español.

Artículo 180. Las solicitudes y promociones deberán ser firmadas por el interesado o su representante y estar acompañadas del comprobante de pago de la tarifa correspondiente, en su caso. Si falta cualquiera de estos elementos, el Instituto desechará de plano la solicitud o promoción.

Artículo 181. Cuando las solicitudes y promociones se presenten por conducto de mandatario, éste deberá acreditar su personalidad:

- I. Mediante carta poder simple suscrita ante dos testigos si el mandante es persona física;
- II. Mediante carta poder simple suscrita ante dos testigos, cuando en el caso de personas morales, se trate de solicitudes de patentes, registros o la inscripción de licencias o sus transmisiones.
En este caso, en la carta poder deberá manifestarse que quien la otorga cuenta con facultades para ello y citarse el instrumento en el que consten dichas facultades;
- III. En los casos no comprendidos en la fracción anterior, mediante instrumento público o carta poder con ratificación de firmas ante notario o corredor cuando se, trate de persona moral mexicana; debiendo acreditarse la legal existencia de ésta y las facultades del otorgante, y
- IV. En los casos no comprendidos en la fracción II, mediante poder otorgado conforme a la legislación aplicable del lugar donde se otorgue o de acuerdo a los tratados internacionales, en caso de que el mandante sea persona moral extranjera. Cuando en el poder se dé fe de la existencia legal de la persona moral en cuyo nombre se otorgue el poder,

así como del derecho del otorgante para conferirlo, se presumirá la validez del poder, salvo prueba en contrario.

En cada expediente que se tramite deberá acreditarse la personalidad del solicitante o promovente; sin embargo, bastará con una copia simple de la constancia de registro, si el poder se encuentra inscrito en el Registro General de Poderes establecido por el Instituto.

Artículo 182. Cuando una solicitud o promoción sea presentada por varias personas, se deberá designar en el escrito quién de ellos será el representante común. De no hacerse esto, se entenderá que, el representante común es la primera persona de las nombradas.

Artículo 183. En toda solicitud, el promovente deberá señalar domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del territorio nacional y deberá comunicar al Instituto cualquier cambio del mismo. En caso de que no se dé el aviso de cambio de domicilio, las notificaciones se tendrán por legalmente realizadas en el domicilio que aparezca en el expediente.

Artículo 184. En los plazos fijados por esta ley en días, se computarán únicamente los hábiles; tratándose de términos referidos a meses o años, el cómputo se hará de fecha a fecha, considerando incluso los días inhábiles.

Los plazos empezarán a correr al día siguiente de la notificación respectiva. Las publicaciones en Gaceta surtirán efectos de notificación en la fecha que en la propia Gaceta se indique o, en su defecto, al día siguiente de aquel en que se ponga en circulación.

Artículo 185. Los expedientes de patentes y registros en vigor, así como los relativos a nombres comerciales y denominaciones de origen publicados, estarán siempre abiertos para todo tipo de consultas y promociones.

Artículo 186. Los expedientes de patentes, modelos de utilidad y diseños industriales en trámite sólo podrán ser consultados por el solicitante o su representante, o personas autorizadas por el mismo, excepto cuando dichos expedientes sean citados con anterioridad a otro solicitante o cuando se ofrezcan como prueba en un procedimiento de declaración administrativa, debiendo observarse las medidas necesarias para preservar la confidencialidad.

El personal del Instituto que intervenga en los diversos trámites que procedan conforme a esta ley y su reglamento, estará obligado a guardar absoluta reserva respecto del contenido de los expedientes en trámite, de lo contrario se le sancionará conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, independientemente de las penas que correspondan en su caso. Igual obligación tendrá el personal de organismos públicos o privados que pudieran conocer dicho contenido en apoyo al Instituto en el ejercicio de sus funciones.

Se exceptúa de lo anterior a la información que sea de carácter oficial o la requerida por la autoridad judicial.

CAPÍTULO II

Del procedimiento de declaración administrativa

Artículo 187. Las solicitudes de declaración administrativa de nulidad, caducidad, cancelación e infracción administrativa que establece esta ley, se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala este capítulo y las formalidades que esta ley prevé, siendo aplicable supletoriamente, en lo que no se oponga, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Artículo 188. El Instituto podrá iniciar el procedimiento de declaración administrativa de oficio o a petición de quien tenga interés jurídico y funde su pretensión.

Artículo 189. La solicitud de declaración administrativa que se interponga deberá contener los siguientes requisitos:

- I. Nombre del solicitante y, en su caso, de su representante;
- II. Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- III. Nombre y domicilio de la contraparte o de su representante;
- IV. El objetivo de la solicitud, detallándolo en términos claros y precisos;
- V. La descripción de los hechos, y
- VI. Los fundamentos de derecho.

Artículo 190. Con la solicitud de declaración administrativa deberán presentarse, en originales o copias debidamente certificadas, los documentos y constancias en que se funde la acción y ofrecerse las pruebas correspondientes. Las pruebas que se presenten posteriormente, no serán admitidas salvo que fueren supervenientes.

Cuando se ofrezca como prueba algún documento que obre en los archivos del Instituto, basta que el solicitante precise el expediente en el cual se encuentra y solicite la expedición de la copia certificada correspondiente o, en su caso, el cotejo de la copia simple que se exhiba.

Artículo 191. Si el solicitante no cumpliera con los requisitos a que se refiere el artículo 189 de esta ley, el Instituto le requerirá, por una sola vez, subsane la omisión en que incurrió o haga las aclaraciones que correspondan; para tal efecto se le concederá un plazo de ocho días, y de no cumplirse el requerimiento en el plazo otorgado se desechará la solicitud.

También se desechará la solicitud por la falta de documentos que acrediten la personalidad o cuando el registro, patente, autorización o publicación que sea base de la acción, no se encuentre vigente.

Artículo 192. En los procedimientos de declaración administrativa se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y confesiones salvo que el testimonio o la confesión estén contenidas en documental, así como las que sean contrarias a la moral y al derecho.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, para los efectos de esta ley, se otorgará valor probatorio a las facturas expedidas y a los inventarios elaborados por el titular o su licenciatarario.

Artículo 192 bis. Para la comprobación de hechos que puedan constituir violación de alguno o algunos de los derechos que protege esta ley, o en los procedimientos de declaración administrativa, el Instituto podrá valerse de los medios de prueba que estime necesarios.

Cuando el titular afectado o el presunto infractor hayan presentado las pruebas suficientes a las que razonablemente tengan acceso como base de sus pretensiones y hayan indicado alguna prueba pertinente para la sustentación de dichas pretensiones que esté bajo el control de la contraria, el Instituto podrá ordenar a ésta la presentación de dicha prueba, con apego, en su caso, a las condiciones que garanticen la protección de información confidencial.

Cuando el titular afectado o el presunto infractor nieguen el acceso a pruebas o no proporcionen pruebas pertinentes bajo su control en un plazo razonable, u obstaculicen de manera significativa el procedimiento, el Instituto podrá dictar resoluciones preliminares y definitivas, de naturaleza positiva o negativa, con base en las pruebas presentadas, incluyendo los argumentos presentados por quien resulte afectado desfavorablemente con la denegación de acceso a las pruebas, a condición de que se conceda a los interesados la oportunidad de ser oídos respecto de los argumentos y las pruebas presentadas.

Artículo 192 bis 1. Cuando la materia objeto de la patente sea un proceso para la obtención de un producto, en el procedimiento de declaración administrativa de infracción, el presunto infractor deberá probar que dicho producto se fabricó bajo un proceso diferente al patentado cuando:

- I. El producto obtenido por el proceso patentado sea nuevo, y
- II. Exista una probabilidad significativa de que el producto haya sido fabricado mediante el proceso patentado y el titular de la patente no haya logrado, no obstante haberlo intentado, establecer el proceso efectivamente utilizado.

Artículo 193. Admitida la solicitud de declaración administrativa de nulidad, caducidad y cancelación, el Instituto la notificará al titular afectado, concediéndole un plazo de un mes para que manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. En los procedimientos de declaración adminis-

trativa de infracción se estará a lo dispuesto en los artículos 209 fracciones IX, y 216 de esta ley. La notificación se hará en el domicilio señalado por el solicitante de la declaración administrativa.

Artículo 194. Cuando no haya sido posible la notificación a que se refiere el artículo anterior por cambio de domicilio, tanto el señalado por el solicitante como en el que obre en el expediente que corresponda, y se desconozca el nuevo, la notificación se hará a costa de quien intente la acción por medio de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y en un periódico de los de mayor circulación de la República, por una sola vez. En la publicación se dará a conocer un extracto de la solicitud de declaración administrativa y se señalará un plazo de un mes para que el titular afectado manifieste lo que a su derecho convenga.

Artículo 195. En el procedimiento de declaración administrativa no se sustanciarán incidentes de previo y especial pronunciamiento sino que se resolverán al emitirse la resolución que proceda.

Artículo 196. Cuando el Instituto inicie de oficio el procedimiento de declaración administrativa, la notificación al titular afectado o, en su caso, al presunto infractor se hará en el domicilio señalado en el expediente que corresponda, y de haberlo variado sin dar aviso al Instituto, por publicación en los términos del artículo 194 de esta ley.

Artículo 197. El escrito en que el titular afectado o, en su caso, el presunto infractor formule sus manifestaciones deberá contener:

- I. Nombre del titular afectado o del presunto infractor y, en su caso, de su representante;
- II. Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- III. Excepciones y defensas;
- IV. Las manifestaciones y objeciones a cada uno de los puntos de la solicitud de declaración administrativa, y
- V. Fundamentos de derecho.

Para la presentación del escrito y el ofrecimiento de pruebas será aplicable lo dispuesto en el artículo 190 de esta ley.

Artículo 198. Cuando el titular afectado o, en su caso, el presunto infractor no pueda exhibir dentro del plazo concedido la totalidad o parte de las pruebas por encontrarse éstas en el extranjero, se le podrá otorgar un plazo adicional de 15 días para su presentación, siempre y cuando las ofrezca en su escrito y haga el señalamiento respectivo.

Artículo 199. Transcurrido el plazo para que el titular afectado o el presunto infractor, presente sus manifestaciones y, en su caso, la prórroga a que se refiere el artículo anterior, previo estudio de los antecedentes relativos y desahogadas las pruebas que lo requieran, se dictará la resolución

administrativa que proceda, la que se notificará a los interesados en el domicilio señalado en el expediente o, en su caso, mediante publicación en los términos del artículo 194 de esta ley.

Tratándose de procedimientos de declaración administrativa de infracción, en la misma resolución se impondrá la sanción, cuando ésta sea procedente.

Artículo 199 bis. En los procedimientos de declaración administrativa relativos a la violación de alguno de los derechos que protege esta ley, el Instituto podrá adoptar las siguientes medidas:

- I. Ordenar el retiro de la circulación o impedir ésta, respecto de las mercancías que infrinjan derechos de los tutelados por esta ley;
- II. Ordenar se retiren de la circulación;
 - a) Los objetos fabricados o usados ilegalmente;
 - b) Los objetos, empaques, envases, embalajes, papelería, material publicitario y similares que infrinjan alguno de los derechos tutelados por esta ley;
 - c) Los anuncios, letreros, rótulos, papelería y similares que infrinjan alguno de los derechos tutelados por esta ley, y
 - d) Los utensilios o instrumentos destinados o utilizados en la fabricación, elaboración u obtención de cualquiera de los señalados en los incisos a), b) y e), anteriores;
- III. Prohibir, de inmediato, la comercialización o uso de los productos con los que se viole un derecho de los protegidos de esta ley;
- IV. Ordenar el aseguramiento de bienes, mismo que se practicará conforme a lo dispuesto en los artículos 211 a 212 bis 2;
- V. Ordenar al presunto infractor o a terceros la suspensión o el cese de los actos que constituyan una violación a las disposiciones de esta ley, y
- VI. Ordenar se suspenda la prestación del servicio o se cierre el establecimiento cuando las medidas que se prevén en las fracciones anteriores, no sean suficientes para prevenir o evitar la violación a los derechos protegidos por esta ley.

Si el producto o servicio se encuentra en el comercio, los comerciantes o prestadores tendrán la obligación de abstenerse de su enajenación o prestación a partir de la fecha en que se les notifique la resolución.

Igual obligación tendrán los productores, fabricantes, importadores y sus distribuidores, quienes serán responsables de recuperar de inmediato los productos que ya se encuentren en el comercio.

Artículo 199 bis 1. Para determinar la práctica de las medidas a que se refiere el artículo anterior, el Instituto requerirá al solicitante que:

- I. acredite ser el titular del derecho y cualquiera de los siguientes supuestos:
 - a) La existencia de una violación a su derecho;
 - b) Que la violación a su derecho sea inminente;
 - c) La existencia de la posibilidad de sufrir un daño irreparable, y
 - d) La existencia de temor fundado de que las pruebas se destruyan, oculten, pierdan o alteren.
- II. Otorgue fianza suficiente para responder de los daños y perjuicios que se pudieran causar a la persona en contra de quien se haya solicitado la medida, y
- III. Proporcione la información necesaria para la identificación de los bienes, servicios o establecimientos con los cuales o en donde se comete la violación a los derechos de propiedad industrial.

La persona contra la que se haya adoptado la medida podrá exhibir contrafianza para responder de los daños y perjuicios que se causen al solicitante de la misma, a efecto de obtener su levantamiento.

El Instituto deberá tomar en consideración la gravedad de la infracción y la naturaleza de la medida solicitada para adoptar la práctica de ésta y determinar el importe de la fianza y la contrafianza.

Artículo 199 bis 2. La persona en contra de quien se haya ordenado alguna de las medidas a que se refiere el artículo 199 bis de esta ley, tendrá un plazo de diez días para presentar ante el Instituto las observaciones que tuviere respecto de dicha medida.

El Instituto podrá modificar los términos de la medida que se haya adoptado tomando en consideración las observaciones que se le presenten.

Artículo 199 bis 3. El solicitante de las medidas provisionales a que se refiere el artículo 199 bis será responsable del pago de los daños y perjuicios causados a la persona en contra de quien se hubiesen ejecutado cuando:

- I. La resolución definitiva que hubiese quedado firme sobre el fondo de la controversia declare que no existió violación ni amenaza de violación a los derechos del solicitante de la medida, y
- II. Se haya solicitado una medida provisional y no se hubiese presentado la demanda o solicitud de declaración administrativa de infracción ante la autoridad competente o ante el Instituto respecto del fondo de la controversia, dentro de un plazo de 20 días contado a partir de la ejecución de la medida.

Artículo 199 bis 4. El Instituto pondrá a disposición del afectado la fianza o contrafianza que se hubiese exhibido cuando se resuelva el procedimiento de declaración administrativa de infracción.

Artículo 199 bis 5. El Instituto decidirá en la resolución definitiva del procedimiento de declaración administrativa de infracción, sobre el levantamiento o definitividad de las medidas adoptadas.

Artículo 199 bis 6. En cualquier medida provisional que se practique deberá cuidarse que ésta no sirva como medio para violar secretos industriales o para realizar actos que constituyan competencia desleal.

Artículo 199 bis 7. El solicitante sólo podrá utilizar la documentación relativa a la práctica de una medida provisional para iniciar el juicio correspondiente o para exhibirla en los autos de los procesos en trámite, con prohibición de usarla, divulgarla o comunicarla a terceros.

Artículo 199 bis 8. En los procedimientos de declaración administrativa de infracción, el Instituto buscará en todo momento conciliar los intereses de los involucrados.

CAPÍTULO III

Del recurso de reconsideración

Artículo 200. Procede el recurso de reconsideración contra la resolución que niegue una patente, registro de modelo de utilidad y diseño industrial, el cual se presentará por escrito ante el propio Instituto en un plazo de 30 días, contado a partir de la fecha de notificación de la resolución respectiva. Al recurso se acompañará la documentación que acredite su procedencia.

Artículo 201. Analizados los argumentos que se exponen en el recurso y los documentos aportados, el Instituto emitirá la resolución que corresponda, la cual deberá comunicarse por escrito al recurrente.

Artículo 202. Si la resolución que emita el Instituto niega la procedencia del recurso se comunicará por escrito al recurrente y se publicará en la Gaceta. Cuando la resolución sea favorable al recurrente se procederá en los términos del artículo 57 de esta ley.

TÍTULO SÉPTIMO

DE LA INSPECCIÓN, DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y DE LOS DELITOS

CAPÍTULO I

De la inspección

Artículo 203. Para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley y demás disposiciones derivadas de ella, el Instituto realizará la inspección y vigilancia, conforme a los siguientes procedimientos:

- I. Requerimiento de informes y datos, y
- II. Visitas de inspección.

Artículo 204. Toda persona tendrá obligación de proporcionar al Instituto, dentro del plazo de 15 días, los informes y datos que se le requieran por escrito, relacionados con el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y demás disposiciones derivadas de ella.

Artículo 205. Las visitas de inspección se practicarán en días y horas hábiles y únicamente por personal autorizado por el Instituto, previa identificación y exhibición del oficio de comisión respectivo.

El Instituto podrá autorizar se practiquen también en días y horas inhábiles a fin de evitar la comisión de infracciones, caso en el cual en el oficio de comisión se expresará tal autorización.

Artículo 206. Los propietarios o encargados de establecimientos en que se fabriquen, almacenen, distribuyan, vendan o se ofrezcan en venta los productos o se presten servicios, tendrán la obligación de permitir el acceso al personal comisionado para practicar visitas de inspección, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo anterior.

Artículo 207. Se entiende por visitas de inspección las que se practiquen en los lugares en que se fabriquen, almacenen, transporten, expendan o comercialicen productos o en que se presten servicios, con objeto de examinar los productos, las condiciones de prestación de los servicios y los documentos relacionados con la actividad de que se trate.

Artículo 208. De toda visita de inspección se levantará acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por la persona con la que se hubiese entendido la diligencia o por el inspector que la practicó, si aquélla se hubiese negado a proponerlos.

Artículo 209. En las actas se hará constar:

- I. Hora, día, mes y año en que se practique la diligencia;
- II. Calle, número, población y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar donde se practique la visita;
- III. Número y fecha del oficio de comisión que la motivó, incluyendo la identificación del inspector;
- IV. Nombre y carácter de la persona con quien se entendió la diligencia;
- V. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos, sea que hubieran sido designados por el visitado o, en su defecto, por el inspector;
- VI. Mención de la oportunidad que se dio al visitado de ejercer su derecho de hacer observaciones al inspector durante la práctica de la diligencia;
- VII. Datos relativos a la actuación;

- VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla;
- IX. Mención de la oportunidad que se dio al visitado de ejercer su derecho de confirmar por escrito las observaciones que hubiera hecho en el momento de la visita y hacer otras nuevas al acta levantada, dentro del término de diez días, y
- X. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia, incluyendo al inspector, y en su caso, la indicación de que el visitado se negó a firmar el acta.

Artículo 210. Al hacer observaciones durante la diligencia o por escrito, los visitados podrán ofrecer pruebas en relación con los hechos contenidos en el acta.

Artículo 211. Si durante la diligencia se comprobara fehacientemente la comisión de cualquiera de los actos o hechos previstos en los artículos 213 y 223, el inspector asegurará, en forma cautelar, los productos con los cuales presumiblemente se cometan dichas infracciones o delitos, levantando un inventario de los bienes asegurados, lo cual se hará constar en el acta de inspección y se designará como depositario al encargado o propietario del establecimiento en que se encuentren, si éste es fijo; si no lo fuere, se concentrarán los productos en el Instituto.

Si se trata de hechos posiblemente constitutivos de delitos, el Instituto lo hará en la resolución que emita al efecto.

Artículo 212. Del acta levantada se dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aun cuando se hubiese negado a firmarla, lo que no afectará su validez.

Artículo 212 bis. El aseguramiento a que se refiere el artículo 211 de esta ley podrá recaer en:

- I. Equipo, instrumentos, maquinaria, dispositivos, diseños, especificaciones, planos, manuales, moldes, clichés, placas y en general de cualquier otro medio empleado en la realización de los actos o hechos considerados en esta ley como infracciones o delitos;
- II. Libros, registros, documentos, modelos, muestras, etiquetas, papelería, material publicitario, facturas y en general de cualquiera otro del que se puedan inferir elementos de prueba, y
- III. Mercancías, productos y cualesquiera otros bienes en los que se materialice la infracción a los derechos protegidos por esta ley.

Artículo 212 bis 1. En el aseguramiento de bienes a que se refiere el artículo anterior, se preferirá como depositario a la persona o institución que, bajo su responsabilidad, designe el solicitante de la medida.

Artículo 212 bis 2. En el caso de que la resolución definitiva sobre el fondo de la controversia, declare que se ha cometido una infracción ad-

ministrativa, el Instituto decidirá, con audiencia de las partes, sobre el destino de los bienes asegurados, sujetándose a las siguientes reglas:

- I. Pondrá a disposición de la autoridad judicial competente los bienes que se hubiesen asegurado, tan pronto sea notificado de que se ha iniciado el proceso tendiente a la reparación del daño material o al pago de los daños y perjuicios;
- II. Pondrá a disposición de quien determina el laudo, en el caso de que se opte por el procedimiento arbitral;
- III. Procederá, en su caso, en los términos previstos en el convenio que, sobre el destino de los bienes, hubiesen celebrado el titular afectado y el presunto infractor;
- IV. En los casos no comprendidos en las fracciones anteriores, cada uno de los interesados presentará por escrito, dentro de los cinco días siguientes al en que se les dé vista, su propuesta sobre el destino de los bienes asegurados, que hubieran sido retirados de la circulación, o cuya comercialización se hubiera prohibido;
- V. Deberá dar vista a las partes de las propuestas presentadas, a efecto de que, de común acuerdo, decidan respecto del destino de dichos bienes y lo comuniquen por escrito al Instituto dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se les haya dado vista, y
- VI. Si las partes no manifiestan por escrito su acuerdo sobre el destino de los bienes en el plazo concedido, o no se ha presentado ninguno de los supuestos a que se refieren las fracciones I a III anteriores, dentro del plazo de noventa días de haberse dictado la resolución definitiva, la junta de gobierno del Instituto podrá decidir:
 - a) La donación de los bienes a dependencias y entidades de la administración pública federal, entidades federativas, municipios, instituciones públicas, de beneficencia o de seguridad social, cuando no se afecte el interés público, o
 - b) La destrucción de los mismos.

CAPÍTULO II

De las infracciones y sanciones administrativas

Artículo 213. Son infracciones administrativas:³

- I. Realizar actos contrarios a los buenos usos y costumbres en la industria, comercio y servicios que impliquen competencia desleal y que se relacionen con la materia que esta ley regula;

³ Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 26 de diciembre de 1997 se modificaron las fracciones XII y XIII y se adicionaron las fracciones XXIV y XXV de este artículo.

- II. Hacer aparecer como productos patentados aquellos que no lo estén. Si la patente ha caducado o fue declarada nula, se incurrirá en la infracción después de un año de la fecha de caducidad o, en su caso, de la fecha en que haya quedado firme la declaración de nulidad;
- III. Poner a la venta o en circulación productos u ofrecer servicios, indicando que están protegidos por una marca registrada sin que lo estén. Si el registro de marca ha caducado o ha sido declarado nulo o cancelado, se incurrirá en infracción después de un año de la fecha de caducidad o, en su caso, de la fecha en que haya quedado firme la declaración correspondiente;
- IV. Usar una marca parecida en grado de confusión a otra registrada, para amparar los mismos o similares productos o servicios que los protegidos por la registrada;
- V. Usar, sin consentimiento de su titular, una marca registrada o semejante en grado de confusión como elemento de un nombre comercial o de una denominación o razón social, o viceversa, siempre que dichos nombres, denominaciones o razones sociales estén relacionados con establecimientos que operen con los productos o servicios protegidos por la marca;
- VI. Usar, dentro de la zona geográfica de la clientela efectiva o en cualquier parte de la República, en el caso previsto por el artículo 105 de esta ley, un nombre comercial idéntico o semejante en grado de confusión, con otro que ya esté siendo usado por un tercero, para amparar un establecimiento industrial, comercial o de servicios del mismo o similar giro;
- VII. Usar como marcas las denominaciones, signos, símbolos, siglas o emblemas a que se refiere el artículo 4o., y las fracciones VII, VIII, IX, XII, XIII, XIV y XV del artículo 90 de esta ley;
- VIII. Usar una marca previamente registrada o semejante en grado de confusión como nombre comercial, denominación o razón social o como partes de éstos, de una persona física o moral cuya actividad sea la producción, importación o comercialización de bienes o servicios iguales o similares a los que se aplica la marca registrada, sin el consentimiento, manifestado por escrito, del titular del registro de marca o de la persona que tenga facultades para ello;
- IX. Efectuar, en el ejercicio de actividades industriales o mercantiles, actos que causen o induzcan al público o confusión, error o engaño, por hacer creer o suponer infundadamente:
 - a) La existencia de una relación o asociación entre un establecimiento y el de un tercero;

- b) Que se fabriquen productos bajo especificaciones, licencias o autorización de un tercero;
 - c) Que se presten servicios o se vendan productos bajo autorización, licencias o especificaciones de un tercero, y
 - d) Que el producto de que se trate proviene de un territorio, región o localidad distinta al verdadero lugar de origen, de modo que induzca al público a error en cuanto al origen geográfico del producto;
- X. Intentar o lograr el propósito de desprestigiar los productos, los servicios, la actividad industrial o comercial o el establecimiento de otro. No estará comprendida en esta disposición, la comparación de productos o servicios que ampare la marca con el propósito de informar al público, siempre que dicha comparación no sea tendenciosa, falsa o exagerada en los términos de la Ley Federal de Protección al Consumidor;
- XI. Fabricar o elaborar productos amparados por una patente o por un registro de modelo de utilidad o diseño industrial, sin consentimiento de su titular o sin la licencia respectiva;
- XII. Ofrecer en venta o poner en circulación productos amparados por una patente o por un registro de modelo de utilidad o diseño industrial, a sabiendas de que fueron fabricados o elaborados sin consentimiento del titular de la patente o registro o sin la licencia respectiva;
- XIII. Utilizar procesos patentados, sin consentimiento del titular de la patente o sin la licencia respectiva;
- XIV. Ofrecer en venta o poner en circulación productos que sean resultado de la utilización de procesos patentados, a sabiendas que fueron utilizados sin el consentimiento del titular de la patente o de quien tuviera una licencia de explotación;
- XV. Reproducir o imitar diseños industriales protegidos por un registro sin el consentimiento de su titular o sin la licencia respectiva;
- XVI. Usar un aviso comercial registrado o uno semejante en grado de confusión, sin el consentimiento de su titular o sin la licencia respectiva para anunciar bienes, servicios o establecimientos iguales o similares a los que se aplique el aviso;
- XVII. Usar un nombre comercial o uno semejante en grado de confusión, sin el consentimiento de su titular o sin la licencia respectiva, para amparar un establecimiento industrial, comercial o de servicios del mismo o similar giro;
- XVIII. Usar una marca registrada, sin el consentimiento de su titular o sin la licencia respectiva, en productos o servicios iguales o similares a los que la marca aplique;

- XIX. Ofrecer en venta o poner en circulación productos iguales o similares a los que se aplica una marca registrada, a sabiendas de que se usó ésta en los mismos sin consentimiento de su titular;
- XX. Ofrecer en venta o poner en circulación productos a los que se aplica una marca registrada que hayan sido alterados;
- XXI. Ofrecer en venta o poner en circulación productos a los que se aplica una marca registrada, después de haber alterado, sustituido o suprimido parcial o totalmente ésta;
- XXII. Usar sin autorización o licencia correspondiente una denominación de origen;
- XXIII. Reproducir un esquema de trazado protegido, sin la autorización del titular del registro, en su totalidad o cualquier parte que se considere original por sí sola, por incorporación en un circuito integrado o en otra forma;
- XXIV. Importar, vender o distribuir en contravención a lo previsto en esta ley, sin la autorización del titular del registro, en cualquier forma para fines comerciales:
 - a) Un esquema de trazado protegido;
 - b) Un circuito integrado en el que esté incorporado un esquema de trazado protegido, o
 - c) Un bien que incorpore un circuito integrado que a su vez incorpore un esquema de trazado protegido reproducido ilícitamente, y
- XXV. Las demás violaciones a las disposiciones de esta ley que no constituyan delitos.

Artículo 214. Las infracciones administrativas a esta ley o demás disposiciones derivadas de ella, serán sancionadas con:

- I. Multa hasta por el importe de 20 000 días de salario mínimo general en el Distrito Federal;
- II. Multa adicional hasta por el importe de 500 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por cada día que persista la infracción;
- III. Clausura temporal hasta por noventa días;
- IV. Clausura definitiva;
- V. Arresto administrativo hasta por 30 días y seis horas.

Artículo 215. La investigación de las infracciones administrativas se realizará por el Instituto de oficio o a petición de parte interesada.

Artículo 216. En caso de que la naturaleza de la infracción administrativa no amerite visita de inspección, el Instituto deberá correr traslado al

presunto infractor, con los elementos y pruebas que sustenten la presunta infracción, concediéndole un plazo de diez días para que manifieste lo que a su derecho convenga y presente las pruebas correspondientes.

Artículo 217. Una vez concluido el plazo a que se refieren los artículos 209, fracción IX y 216 de esta ley, el Instituto con base en el acta de inspección levantada, y en caso de no haberse requerido por la naturaleza de la infracción, con los elementos que obren en el expediente, y tomando en cuenta las manifestaciones y pruebas del interesado, dictará la resolución que corresponda.

Artículo 218. En los casos de reincidencia se duplicarán las multas impuestas anteriormente, sin que su monto exceda del triple del máximo fijado en el artículo 214 de esta ley, según el caso.

Se entiende por reincidencia, para los efectos de esta ley y demás disposiciones derivadas de ella, cada una de las subsecuentes infracciones a un mismo precepto, cometidas dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se emitió la resolución relativa a la infracción.

Artículo 219. Las clausuras podrán imponerse en la resolución que resuelva la infracción además de la multa o sin que ésta se haya impuesto. Será procedente la clausura definitiva cuando el establecimiento haya sido clausurado temporalmente por dos veces y dentro del lapso de dos años, si dentro del mismo se reincide en la infracción, independientemente de que hubiere variado su domicilio.

Artículo 220. Para la determinación de las sanciones deberá tomarse en cuenta:

- I. El carácter intencional de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- II. Las condiciones económicas del infractor, y
- III. La gravedad que la infracción implique en relación con el comercio de productos o la prestación de servicios, así como el perjuicio ocasionado a los directamente afectados.

Artículo 221. Las sanciones establecidas en esta ley y demás disposiciones derivadas de ella, se impondrán además de la indemnización que corresponda por daños y perjuicios a los afectados, en los términos de la legislación común y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.

Artículo 221 bis. La reparación del daño material o la indemnización de daños y perjuicios por la violación de los derechos que confiere esta ley, en ningún caso será inferior al cuarenta por ciento del precio de venta al público de cada producto o la prestación de servicios que impliquen una violación de alguno o algunos de los derechos de propiedad industrial regulados en esta ley.

Artículo 222. Si del análisis del expediente formado con motivo de la investigación por infracción administrativa el Instituto advierte la realización de hechos que pudieran constituir alguno de los delitos previstos en esta ley, así lo hará constar en la resolución que emita.

CAPÍTULO III

De los delitos

Artículo 223. Son delitos:

- I. Reincidir en las conductas previstas en las fracciones II a XXII del artículo 213 de esta ley, una vez que la primera sanción administrativa impuesta por esta razón haya quedado firme;
- II. Falsificar marcas en forma dolosa y a escala comercial;
- III. Revelar a un tercero un secreto industrial, que se conozca con motivo de su trabajo, puesto, cargo, desempeño de su profesión, relación de negocios o en virtud del otorgamiento de una licencia para su uso, sin consentimiento de la persona que guarde el secreto industrial, habiendo sido prevenido de su confidencialidad, con el propósito de obtener un beneficio económico para sí o para el tercero con el fin de causar un perjuicio a la persona que guarde el secreto;
- IV. Apoderarse de un secreto industrial sin derecho y sin consentimiento de la persona que lo guarde o de su usuario autorizado, para usarlo o revelarlo a un tercero, con el propósito de obtener un beneficio económico para sí o para el tercero o con el fin de causar un perjuicio a la persona que guarde el secreto industrial o a su usuario autorizado, y
- V. Usar la información contenida en un secreto industrial, que conozca por virtud de su trabajo, cargo, puesto, ejercicio de su profesión o relación de negocios, sin consentimiento de quien lo guarde o de su usuario autorizado, o que le haya sido revelado por un tercero, a sabiendas que éste no contaba para ello con el consentimiento de la persona que guarde el secreto industrial o su usuario autorizado, con el propósito de obtener un beneficio económico o con el fin de causar un perjuicio a la persona que guarde el secreto industrial o su usuario autorizado.

Los delitos previstos en este artículo se perseguirán por querrela de parte ofendida.

Artículo 224. Se impondrán de dos a seis años de prisión y multa por el importe de 100 a 10 000 días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, a quien cometa los delitos que se señalen en el artículo anterior.

Artículo 225. Para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos previstos en las fracciones I y II del artículo 223, se requerirá que el Instituto emita un dictamen técnico en el que no se prejuzgará sobre las acciones civiles o penales que procedan.

Artículo 226. Independientemente del ejercicio de la acción penal, el perjudicado por cualquiera de los delitos a que esta ley se refiere podrá demandar del o de los autores de los mismos, la reparación y el pago de los daños y perjuicios sufridos con motivo de dichos delitos, en los términos previstos en el artículo 221 *bis* de esta ley.

Artículo 227. Son competentes los tribunales de la Federación para conocer de los delitos a que se refiere este capítulo, así como de las controversias mercantiles y civiles y de las medidas precautorias que se susciten con motivo de la aplicación de esta ley.

Cuando dichas controversias afecten sólo intereses particulares, podrán conocer de ellas a elección del actor, los tribunales del orden común, sin perjuicio de la facultad de los particulares de someterse al procedimiento de arbitraje.

Artículo 228. En los procedimientos judiciales a que se refiere el artículo anterior, la autoridad judicial podrá adoptar las medidas previstas en esta ley y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Artículo 229. Para el ejercicio de las acciones civiles y penales derivadas de la violación de un derecho de propiedad industrial, así como para la adopción de las medidas previstas en el artículo 199 *bis* de esta ley, será necesario que el titular del derecho haya aplicado a los productos, envases o embalajes de productos amparados por un derecho de propiedad industrial las indicaciones y leyendas a que se refieren los artículos 26 y 131 de esta ley, o por algún otro medio haber manifestado o hecho del conocimiento público que los productos o servicios se encuentran protegidos por un derecho de propiedad industrial.

Este requisito no será exigible en los casos de infracciones administrativas que no impliquen una violación a un derecho de propiedad industrial.

TRANSITORIOS

Primero. El presente decreto entrará en vigor el 1.º de octubre de 1994, con excepción de la fracción V del artículo 16 reformado, que entrará en vigor el 17 de diciembre de 1994.

Segundo. Respecto de las solicitudes en trámite, los interesados que opten por la aplicación de las disposiciones contenidas en el presente decreto, deberán hacerlo saber, por escrito, al Instituto dentro de los 60 días siguientes a su entrada en vigor.

Tercero. Las declaraciones administrativas que se encuentren en trámite al momento de la entrada en vigor del presente decreto, continuarán sustanciándose y se resolverán conforme a las disposiciones vigentes al momento de su presentación.

Cuarto. Tratándose de marcas registradas con anterioridad a la entrada en vigor de este decreto, en cuyas solicitudes iniciales se hubiese reclamado toda una clase, al momento de solicitar su renovación deberán especificarse los productos o servicios determinados según la clasificación que establezca el reglamento de la ley.

Quinto. Hasta en tanto se expida la ley que cumpla con las disposiciones sustantivas del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, 1978 o, en su caso, con las de la Convención Internacional para la Protección de Nuevas Variedades de Plantas, 1991, el Instituto recibirá las solicitudes de los obtenedores de vegetales para variedades en todos los géneros y especies vegetales a que se refiere la fracción V del artículo 16 reformado, que le sean presentadas a partir de la entrada en vigor de este decreto y en su momento las remitirá a la autoridad competente para que ésta continúe el trámite.

Sexto. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, y hasta que la junta de gobierno del Instituto expida las tarifas que deban cubrirse por los servicios que presta el Instituto se pagarán, por concepto de aprovechamientos, por los servicios que preste el Instituto, las mismas cantidades bajo los mismos conceptos establecidos en los artículos 63 a 70-C de la Ley Federal de Derechos, vigentes al primero de julio de mil novecientos noventa y cuatro.

La junta de gobierno del Instituto expedirá las tarifas por los servicios que preste el propio Instituto a más tardar el primero de enero de mil novecientos noventa y cinco.

Séptimo. Se derogan los artículos 63 a 70-C de la Ley Federal de Derechos.

Octavo. En relación con las solicitudes de patente que se encuentren en trámite y respecto de las cuales no se haya presentado el comprobante de pago de la obligación fiscal correspondiente al examen de fondo, los interesados deberán exhibirlo ante el Instituto dentro de los cinco meses siguientes a la entrada en vigor de este decreto. De no presentarse dicho comprobante en el plazo señalado, se consideran abandonadas las respectivas solicitudes y se tendrán por concluidos los trámites correspondientes.

Noveno. A las personas que hayan cometido un delito de los previstos en la ley que se reforma, incluidas las procesadas o sentenciadas, con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, les serán aplicables las disposiciones de la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial vigentes en el momento en que se haya cometido, sin perjuicio de las disposiciones aplicables en materia penal.

México, D.F., 13 de julio de 1994. Diputado Miguel González Avelar, presidente. Senador Ricardo Monreal Ávila, presidente. Diputado. Magall Achech Solía, secretario. Senador Óscar Ramírez Mijares, secretario (*Rúbricas*).

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de julio de mil novecientos noventa y cuatro. Carlos Salinas de Gortari (*Rúbrica*). El secretario de Gobernación, Jorge Carpizo (*Rúbrica*).

ANEXO XII

Ley Federal de Turismo

DOF, 31 de diciembre de 1992

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: que el honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente *decreto*: el Congreso de los Estados Unidos decreta: *Ley Federal de Turismo*.

TÍTULO PRIMERO

CAPÍTULO ÚNICO

Disposiciones generales

Artículo 1o. La presente ley es de interés público y observancia general en toda la República, correspondiendo su aplicación e interpretación en el ámbito administrativo, al Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Turismo.

Artículo 2o. Esta ley tiene por objeto:

- I. Programar la actividad turística;
- II. Elevar el nivel de vida económico, social y cultural de los habitantes en las entidades federativas y municipios con afluencia turística;
- III. Establecer la coordinación con las entidades federativas y los municipios, para la aplicación y cumplimiento de los objetivos de esta ley;
- IV. Determinar los mecanismos necesarios para la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el equilibrio ecológico y social de los lugares de que se trate;

- V. Orientar y auxiliar a los turistas nacionales y extranjeros;
- VI. Optimizar la calidad de los servicios turísticos;
- VII. Fomentar la inversión en esta materia, de capitales nacionales y extranjeros;
- VIII. Propiciar los mecanismos para la anticipación del sector privado y social en el cumplimiento de los objetivos de esta ley, y
- IX. Promover el turismo social, así como fortalecer el patrimonio histórico y cultural de cada región del país.

Artículo 3o. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

Secretaría: la Secretaría de Turismo.

Prestador del servicio turístico: la persona física o moral que habitualmente proporcione, intermedie o contrate con el turista la prestación de los servicios a que se refiere esta ley.

Turista: la persona que viaja desplazándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utilice alguno de los servicios turísticos a que se refiere esta ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población.

Artículo 4o. Se consideran servicios turísticos los prestados a través de:

- I. Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes que presten servicios a turistas;
- II. Agencias, subagencias y operadoras de viajes;
- III. Guías de turistas, de acuerdo con la clasificación prevista en las disposiciones reglamentarias;
- IV. Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes a que se refiere la fracción I de este artículo así como en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas, y
- V. Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.

Los prestadores de servicios a que se refiere la fracción IV que no se encuentren ubicados en los lugares señalados, podrán solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Turismo, siempre que cumplan con los requisitos que la Secretaría fije por medio de disposiciones generales.

Artículo 5o. Las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán apoyar a la Secretaría en el ejercicio de sus atribuciones.

La Secretaría hará del conocimiento del Ejecutivo federal, las acciones que realicen las dependencias o entidades de la Administración Pública federal, que desincentiven o entorpezcan la inversión, la prestación de servicios turísticos o afecten la demanda de los mismos.

Artículo 6o. La comisión ejecutiva de turismo tendrá por objeto conocer, atender y resolver los asuntos de naturaleza turística relacionados con la competencia de dos o más dependencias o entidades de la Administración Pública federal, así como fungir como órgano de consulta para los asuntos que la Secretaría considere oportuno poner a su consideración.

Artículo 7o. La comisión será presidida por el titular de la Secretaría y estará integrada por los subsecretarios que designen los titulares de las dependencias y sus equivalentes en las entidades de la Administración Pública federal, en los términos de las disposiciones aplicables. Asimismo, participarán las principales organizaciones sectoriales de turismo, conforme a lo que establezcan las disposiciones reglamentarias.

Podrán ser invitadas las universidades, instituciones y demás entidades públicas, privadas y sociales, federales o locales que se determine, asociaciones y demás personas relacionadas con el turismo.

TÍTULO SEGUNDO DE LA PLANEACIÓN DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

CAPÍTULO I Del programa sectorial turístico

Artículo 8o. La Secretaría elaborará el programa sectorial turístico, que se sujetará a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y especificará los objetivos, prioridades y políticas que normarán el sector.

CAPÍTULO II Turismo social

Artículo 9o. El turismo social comprende todos aquellos instrumentos y medios, por medio de los cuales se otorgan facilidades para que las personas de recursos limitados viajen con fines recreativos, en condiciones adecuadas de economía, seguridad y comodidad.

Las dependencias y las entidades de la Administración Pública federal, coordinarán y promoverán sus esfuerzos entre ellas y con las de los gobier-

nos estatales y municipales, y concertarán e inducirán la acción social y privada, para el desarrollo ordenado del turismo social.

La Secretaría, la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Comisión Nacional del Deporte y las demás entidades que tengan objetivos similares, elaborarán y ejecutarán programas tendientes a fomentar el turismo nacional, incentivar la inversión y facilitar la recreación de los miembros del sector social.

Artículo 10. La Secretaría, con el apoyo y en coordinación con las dependencias y entidades competentes, promoverá la constitución y operación de empresas de miembros del sector social, que tengan por objeto la prestación de servicios turísticos accesibles a la población. Asimismo, promoverá la conjunción de esfuerzos para mejorar la atención y desarrollo de aquellos lugares en que puede ser susceptible elevar su nivel económico de vida, mediante la industria turística.

Artículo 11. La Secretaría, con el concurso de las dependencias y entidades mencionadas en el artículo 9o., promoverán la suscripción de acuerdos con prestadores de servicios turísticos por medio de los cuales se determinan precios y condiciones adecuados, así como paquetes que hagan posible el cumplimiento de los objetivos de este capítulo, en beneficio de los grupos obreros, campesinos, infantiles, juveniles, burocráticos, magisteriales, de estudiantes, de trabajadores no asalariados y otros similares.

Artículo 12. Las instituciones, dependencias y entidades del sector público promoverán entre sus trabajadores el turismo social, en coordinación con los integrantes de las dependencias y entidades a que se refiere este capítulo.

Además, recomendarán y procurarán que los sectores social y privado participen en programas que hagan posible el turismo de sus trabajadores en temporadas y condiciones convenientes.

CAPÍTULO III

Zonas de desarrollo turístico prioritario

Artículo 13. La Secretaría conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, formulará las declaratorias de zonas de desarrollo turístico prioritario a efecto de que las autoridades competentes expidan, conforme a los planes locales de desarrollo urbano, las declaratorias de uso del suelo turístico, para crear o ampliar centros de desarrollo turístico prioritario.

rio, así como para la creación de centros dedicados al turismo social, en los términos de las leyes respectivas.

Artículo 14. Podrán ser consideradas como zonas de desarrollo turístico prioritario aquellas que, a juicio de la Secretaría, por sus características naturales, histórico-monumentales o culturales, constituyan un atractivo turístico.

Artículo 15. La Secretaría fomentará la creación de empresas turísticas que realicen inversiones en las zonas de desarrollo turístico prioritario.

Artículo 16. La Secretaría, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública federal que corresponda, así como con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con los sectores social y privado, impulsará la dotación de la infraestructura que requieran las zonas de desarrollo turístico prioritario.

TÍTULO TERCERO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE FUNCIONES

CAPÍTULO ÚNICO Órganos estatales y municipales de turismo

Artículo 17. La Secretaría promoverá la celebración de acuerdos de coordinación en los que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, asuman funciones operativas para:

- I. Elaborar y ejecutar programas de desarrollo turístico local acordes con el programa sectorial turístico del Gobierno federal;
- II. Crear los medios de apoyo y fomento a la inversión en materia turística en la entidad federativa o municipio de que se trate;
- III. Promover y coordinar las obras y servicios públicos necesarios para la adecuada atención al turista y al propio desarrollo urbano turístico de la comunidad, y
- IV. En general, promover la planeación, programación, fomento y desarrollo del turismo en forma armónica, y la observancia de las disposiciones emanadas de la presente ley.

Para tales efectos, la Secretaría promoverá que en cada entidad federativa, en los términos de su propia legislación, se cree un órgano dentro de su estructura administrativa, que se encargue del despacho de las funciones operativas asumidas, en la forma y términos que se mencionan en el presente capítulo.

En el supuesto de municipios turísticos, se procurará también la integración de un órgano municipal de turismo, con funciones coordinadas con las del órgano estatal.

La Secretaría y el gobierno de cada entidad federativa promoverán conjuntamente la creación de un consejo consultivo turístico, con la participación de los sectores social y privado de la localidad, involucrados en la actividad turística.

Artículo 18. Las dependencias y órganos estatales o municipales de turismo conocerán del despacho y atención de los asuntos que se contengan en los acuerdos de coordinación que al efecto se celebren en los términos y condiciones establecidos.

Los acuerdos mencionados en el presente artículo, deberán ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial* de la entidad federativa.

TÍTULO CUARTO DE LA PROMOCIÓN Y FOMENTO AL TURISMO

CAPÍTULO I Programas de publicidad y promoción

Artículo 19. La Secretaría difundirá los atractivos nacionales a través de los medios de comunicación y promoción y del material idóneo.

Artículo 20. La Secretaría podrá suscribir convenios que tengan por objeto la instrumentación de programas conjuntos de publicidad, con prestadores de servicios turísticos nacionales y extranjeros interesados en incrementar el flujo de turistas al país.

Artículo 21. La Secretaría promoverá con los gobiernos estatales y municipales y con el del Distrito Federal, así como con prestadores de servicios turísticos de las distintas regiones del país, su participación directa en la instrumentación de campañas de publicidad que promuevan los atractivos de dichas regiones.

Artículo 22. La Secretaría, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública federal y a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, fomentará todo tipo de actividades, eventos y espectáculos que promuevan los atractivos y servicios turísticos del país.

Artículo 23. La Secretaría, con la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal, y de los sectores social y privado, elaborará el

catálogo nacional turístico que contendrá una relación de los servicios y prestadores de servicios turísticos registrados ante la Secretaría, así como de los bienes y recursos naturales, organismos y facilidades que constituyan, o puedan constituir factores para el desarrollo turístico.

CAPÍTULO II

Cooperación turística internacional y oficinas de representación en el extranjero

Artículo 24. La Secretaría, con la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores y en los términos de la legislación aplicable, podrá celebrar acuerdos de cooperación turística con órganos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales, a fin de proteger, mejorar, incrementar y promover los atractivos y servicios turísticos, así como alentar las corrientes turísticas del exterior a nuestro país.

Artículo 25. Las representaciones de turismo en el extranjero serán los órganos que, en coordinación con las representaciones públicas o privadas del país en el extranjero, promoverán la imagen de México como destino turístico, distribuirán la información y publicidad turística, coordinarán la realización de las tareas de promoción en el exterior y ejercerán las demás funciones que les delegue el titular del ramo.

La ubicación, circunscripción y definición de funciones de las representaciones, serán establecidas por acuerdo del titular de la Secretaría y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*. Los representantes de turismo en el extranjero, mientras permanezcan en sus funciones, estarán asimilados al servicio exterior en los términos de la legislación de la materia.

CAPÍTULO III

Fondo Nacional de Fomento al Turismo

Artículo 26. El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), participará en la programación, fomento y desarrollo del turismo, de acuerdo con lo dispuesto por esta ley, la Ley de Planeación y las normas, prioridades y políticas que determine el Ejecutivo federal a través de la Secretaría.

Artículo 27. El patrimonio del Fondo Nacional de Fomento al Turismo se integrará con:

- I. Las aportaciones que efectúen el Gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios, las entidades paraestatales, y los particulares;

- II. Los créditos que obtenga de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales;
- III. Los productos de sus operaciones y de la inversión de fondos, y
- IV. Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.

Artículo 28. El fondo tendrá las siguientes funciones:

- I. Elaborar estudios y proyectos que permitan identificar las áreas territoriales y de servicios susceptibles de ser explotadas en proyectos turísticos;
- II. Crear y consolidar centros turísticos conforme a los planes maestros de desarrollo, en los que habrán de identificarse los diseños urbanos y arquitectónicos de la zona, preservando el equilibrio ecológico y garantizando la comercialización de los servicios turísticos, en congruencia con el desarrollo económico y social de la región;
- III. Coordinar con las autoridades federales, estatales y municipales, las gestiones necesarias para obtener y simplificar las autorizaciones, permisos o concesiones que permitan el desarrollo de proyectos turísticos, así como la prestación de servicios;
- IV. Ejecutar obras de infraestructura y urbanización, y realizar edificaciones e instalaciones en centros de desarrollo turístico que permitan una oferta masiva de servicios turísticos;
- V. Adquirir, fraccionar, vender, arrendar, administrar y, en general, realizar cualquier tipo de enajenación de bienes muebles e inmuebles que contribuya al fomento del turismo;
- VI. Participar con los sectores público, social y privado en la constitución, fomento, desarrollo y operación de fideicomisos o empresas dedicadas a la actividad turística, cualquiera que sea su naturaleza jurídica;
- VII. Realizar la promoción y publicidad de sus actividades y las del turismo en general;
- VIII. Adquirir valores emitidos para el fomento al turismo, por instituciones del sistema financiero o por empresas dedicadas a la actividad turística;
- IX. Gestionar y obtener todo tipo de financiamiento que requiera para lograr su objeto, otorgando las garantías necesarias;
- X. Operar con los valores derivados de su cartera;
- XI. Otorgar todo tipo de créditos en moneda nacional o extranjera para la construcción, ampliación o remodelación de instalaciones turísticas, que contribuyan al fomento de la actividad turística;
- XII. Descontar títulos provenientes de créditos otorgados por actividades relacionadas con el turismo;

- XIII. Garantizar frente a terceros las obligaciones derivadas de los préstamos que otorguen para la inversión en actividades turísticas;
- XIV. Garantizar la amortización de capital y el pago de intereses de obligaciones o valores que se emitan con intervención de instituciones del sistema financiero, con el propósito de destinar al fomento del turismo, los recursos que de ellos se obtengan;
- XV. Vender ceder y traspasar derechos derivados de créditos otorgados, y
- XVI. En general, todas aquellas acciones que faciliten la realización de su objeto.

Artículo 29. El Fondo Nacional de Fomento al Turismo tendrá un Comité Técnico que estará integrado por representantes de cada una de las siguientes dependencias y entidades:

- I. Secretaría de Turismo;
- II. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. Secretaría de Desarrollo Social, y
- IV. Banco de México.

El Comité Técnico será presidido por el titular de la Secretaría. La institución fiduciaria dentro de la cual se encuentre constituido el fideicomiso, contará con un representante dentro del mismo, quien concurrirá a las sesiones con voz pero sin voto, al igual que el director general del fondo. Cada representante propietario acreditará ante el comité a sus respectivos suplentes. El fideicomiso contará con un comisario designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

CAPÍTULO IV

Capacitación turística

Artículo 30. La Secretaría participará en la elaboración de programas de capacitación turística y promoverá, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, gobiernos de las entidades federativas, municipios y organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales, el establecimiento de escuelas y centros de educación y capacitación para la formación de profesionales y técnicos en ramas de la actividad turística.

Artículo 31. La Secretaría, a través de su órgano desconcentrado denominado Centro de Estudios Superiores en Turismo, realizará acciones para mejorar y complementar la enseñanza turística a nivel superior y de posgrado, dirigida al personal directivo de instituciones públicas, privadas y sociales.

TÍTULO QUINTO ASPECTOS OPERATIVOS

CAPÍTULO I

Operación de los prestadores de servicios

Artículo 32. Las relaciones entre los prestadores de servicios turísticos y el turista se regirán por lo que las partes convengan, observándose la presente ley y la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En la prestación de los servicios turísticos no habrá discriminación por razones de raza, sexo, credo político o religioso, nacionalidad o condición social.

Artículo 33. Los requisitos para ser prestador de servicios a que se refieren las fracciones II y III del artículo 4o. de la presente ley, se fijarán en el reglamento respectivo atendiendo a los siguientes principios:

- I. No deberán constituir barreras a la entrada de nuevos participantes en la prestación de estos servicios en razón de profesión o de capital, y
- II. Sólo establecerán garantías a cargo de los prestadores de servicios cuando sea necesario asegurar su debida operación, con objeto de proteger al turista. Las garantías que se fijen no deberán constituir una carga económica excesiva para el prestador.

Artículo 34. Corresponde a la Secretaría expedir las normas oficiales mexicanas relacionadas con la prestación de los servicios turísticos, siempre que el contenido de las mismas no sea competencia de otra dependencia de la Administración Pública federal. Dichas normas tendrán por finalidad establecer:

- I. Las características y requisitos con que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos para proteger la seguridad física de los turistas;
- II. Los requisitos que deben cumplir los convenios y contratos que celebren los prestadores de servicios turísticos y los turistas;
- III. Las características de la información que los prestadores de servicios turísticos deban proporcionar a los turistas, especialmente en lo que se refiere a promociones y ofertas, y
- IV. Las garantías que, en su caso, deberán otorgar los prestadores de servicios a que se refieren las fracciones I, II y V del artículo 4o. de la presente ley.

Las normas oficiales mexicanas a que se refiere este artículo que tengan por finalidad la protección al turista, se expedirán en los términos de la

ley de la materia, tomando en consideración las particularidades de la prestación del servicio.

La Secretaría participará en los comités consultivos nacionales de normalización en los que se elaboren normas que puedan afectar la materia turística.

La calidad y la clasificación de los servicios turísticos serán materia exclusiva de normas mexicanas en los términos de la legislación aplicable.

Artículo 35. Los prestadores de servicios turísticos deberán:

- I. Anunciar ostensiblemente en los lugares de acceso al establecimiento sus precios y tarifas y los servicios que éstos incluyan;
- II. Cuando se trate de la prestación del servicio de guías de turistas, informar su precio en el momento de la contratación con los usuarios;
- III. Cumplir con los servicios, precios, tarifas y promociones, en los términos enunciados, ofrecidos o pactados, y
- IV. Contar con los formatos foliados y de porte pagado para el sistema de quejas de turistas en los términos de la norma oficial mexicana respectiva.

CAPÍTULO II

De registro nacional de turismo

Artículo 36. Corresponde a la Secretaría la operación del registro nacional de turismo, el que tiene por objeto la inscripción voluntaria de los prestadores de servicios turísticos.

Para obtener la inscripción en el registro, será necesario dar aviso por escrito a la Secretaría por cualquier medio que ésta determine y exclusivamente se requerirá señalar:

- I. Nombre y domicilio de la persona física o moral que prestará el servicio;
- II. Lugar y domicilio en que se prestarán los servicios;
- III. La fecha de la apertura del establecimiento turístico;
- IV. La clase de los servicios que se prestarán y la categoría conforme a la norma mexicana o internacional, y
- V. La demás información que el prestador estime necesaria para fines de difusión.

Este registro nacional podrá ser consultado por las demás dependencias y entidades de la Administración Pública federal, estatal o municipal.

CAPÍTULO III

Protección al turista

Artículo 37. Los prestadores de servicios turísticos deberán describir claramente en qué consiste el servicio que ofrecen, así como la manera en que se prestará.

Los prestadores de servicios están obligados a respetar los términos y condiciones ofrecidos o pactados con el turista.

Artículo 38. En caso de que el prestador del servicio turístico incumpla con uno de los servicios ofrecidos o pactados o con la totalidad de los mismos, tendrá la obligación de reembolsar, bonificar o compensar la suma correspondiente al servicio incumplido, o bien podrá prestar otro servicio de la misma calidad o equivalencia al que hubiere incumplido, a elección del turista.

Artículo 39. Para determinar si el servicio prestado cumple con la calidad ofrecida, se tomarán como referencia las normas mexicanas y a falta de éstas, las establecidas por organismos internacionales, salvo que el prestador de servicios haya descrito ostensiblemente las características y la forma en que se preste el servicio.

Artículo 40. Cuando el turista resida en la República mexicana, podrá presentar su denuncia ante la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, en la oficina más cercana a su domicilio.

Si el turista reside en el extranjero, también podrá denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, las violaciones a la presente ley por correo certificado y seguir el procedimiento de conciliación o de arbitraje por este mismo medio o por cualquier otro medio de comunicación que acuerden las partes y que permita hacer el procedimiento más expedito.

La denuncia podrá presentarse también por conducto de las representaciones de la Secretaría en el extranjero a elección del afectado.

CAPÍTULO IV

De la verificación

Artículo 41. Es facultad de la Secretaría realizar visitas de verificación a los prestadores de servicios turísticos, a efecto de constatar el debido cumplimiento de las obligaciones a su cargo establecidas en esta ley, en su reglamento y en las normas oficiales mexicanas que se expidan de acuerdo con la misma.

Artículo 42. La Secretaría y la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor evitarán duplicaciones en sus programas de verificación, para lo cual establecerán las bases de coordinación correspondientes.

Artículo 43. Las visitas de verificación que efectúe la Secretaría se rigen por esta ley y se practicarán en días y horas hábiles, por personal autorizado que exhiba identificación vigente y la orden de verificación respectiva, la que deberá ser expedida por la autoridad competente y en la que claramente se especifiquen las disposiciones cuyo cumplimiento habrá de verificarse y la manera de hacerse. Sin embargo, podrán practicarse visitas en días y horas inhábiles, en aquellos casos en que el tipo y la naturaleza de los servicios turísticos así lo requieran, pero dentro del horario de funcionamiento autorizado para el establecimiento.

Artículo 44. Durante las visitas de verificación que se practiquen, los prestadores de servicios turísticos proporcionarán a la autoridad la información que les sea solicitada, siempre que se refiera a las disposiciones que expresamente se señalen en la orden de verificación.

Artículo 45. A toda visita de verificación que se realice, corresponderá el levantamiento del acta respectiva, debidamente circunstanciada y elaborada en presencia de dos testigos propuestos por la persona que haya atendido la visita o por el verificador, si aquélla se hubiere negado a designarlos.

Artículo 46. En las actas que se levanten con motivo de una visita de verificación, se hará constar, por lo menos, lo siguiente:

- I. Hora, día, mes y año en que se practicó la visita;
- II. Objeto de la visita;
- III. Número y fecha de la orden de verificación, así como de la identificación oficial del verificador;
- IV. Ubicación física del establecimiento o de las instalaciones donde se presten los servicios turísticos que sean objeto de la verificación, la que incluirá calle, número, colonia, código postal, población y entidad federativa;
- V. Nombre y carácter o personalidad jurídica de la persona con quien se entendió la visita o verificación;
- VI. Nombre y domicilio de las personas designadas como testigos;
- VII. Síntesis descriptiva sobre la visita asentando los hechos, datos y omisiones derivados del objeto de la misma;
- VIII. Declaración de la persona con quien se entendió la visita o su negativa a hacerla, y
- IX. Nombre y firma del verificador, de quien atendió la visita y de las personas que hayan fungido como testigos.

Una vez elaborada el acta, el verificador proporcionará una copia de la misma a la persona con quien atendió la visita, aun en el caso de que ésta se hubiera negado a firmarla, hecho que no desvirtuará su validez.

Quienes realicen la verificación, por ningún motivo podrán imponer las sanciones a que se refiere esta ley.

CAPÍTULO V

De las sanciones y del recurso de revisión

Artículo 47. Las infracciones a lo dispuesto en esta ley, sus reglamentos y a las normas oficiales mexicanas derivadas de ella, serán sancionadas por la Secretaría, de conformidad con lo dispuesto en el presente capítulo.

En el supuesto de quejas presentadas por turistas, la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, conocerá de su recepción, desahogo y resolución y, en su caso, arbitraje y sanción, en los términos de la ley de la materia.

Artículo 48. Las infracciones a lo dispuesto en los artículos 35, fracciones II y IV, y 37, primer párrafo, serán sancionadas con multa hasta por el equivalente a 500 veces el salario mínimo diario.

Artículo 49. Las infracciones a lo dispuesto en los reglamentos que regulan los servicios turísticos a que se refieren las fracciones II y III del artículo 4o. y a lo dispuesto en los artículos 35, fracción I y 38, se sancionarán con multa hasta por el equivalente a 3000 veces el salario mínimo diario.

Artículo 50. Las infracciones a lo dispuesto en los artículos 34, 35, fracción III, y 37, segundo párrafo serán sancionadas con multa hasta por el equivalente a 3000 veces el salario mínimo diario.

Artículo 51. Para los efectos de las multas establecidas en el presente capítulo, por salario mínimo diario, se entiende el general vigente en el Distrito Federal al momento de someterse la infracción.

Se entiende que existe reincidencia cuando el mismo infractor incurra en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año, contado a partir del día en que se cometió la primera infracción.

En caso de reincidencia se podrá aplicar multa hasta por el doble de la multa impuesta originalmente.

Artículo 52. Las sanciones por infracciones a esta ley y las disposiciones derivadas de ella, serán fijadas con base en:

- I. Las actas levantadas por la autoridad;
- II. Los datos comprobados que aporten las denuncias de los turistas;
- III. La publicidad o información de los prestadores de servicios y la comprobación de las infracciones, y
- IV. Cualquier otro elemento o circunstancia que aporte elementos de convicción para aplicar la sanción.

Las resoluciones que emita la Secretaría deberán estar debidamente fundadas y motivadas.

Artículo 53. Para determinar el monto de las sanciones, la Secretaría deberá considerar la gravedad de la infracción.

Artículo 54. En ningún caso será sancionado el mismo hecho constitutivo de la infracción en dos o más ocasiones.

Artículo 55. Contra las resoluciones dictadas por la Secretaría, con fundamento en esta ley se podrá interponer el recurso de revisión dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. El reglamento de la presente ley establecerá los términos y demás requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso.

La interposición del recurso se hará por escrito dirigido al titular de la Secretaría, en el que se deberán expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada por cuanto hace el pago de multas.

TRANSITORIOS

Primero. La presente ley entrará en vigor a los treinta días de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. Se abrogan la Ley Federal de Turismo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de febrero de 1984 y sus reglamentos.

Tercero. Los asuntos y procedimientos que se encuentren en trámite en la fecha de entrada en vigor de la presente ley, continuarán desahogándose conforme a las disposiciones de la ley que se abroga, a menos que el interesado solicite expresamente la aplicación del nuevo ordenamiento.

En el caso de infracciones cometidas durante la vigencia de la ley que se abroga, se aplicarán las disposiciones más favorables al infractor.

Cuarto. En tanto los organismos nacionales de normalización expiden las normas mexicanas de calidad y clasificación de los servicios turísticos, se aplicará la clasificación que emita la Secretaría de Turismo, sin que la vigencia de esta clasificación pueda exceder de 15 meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley. Dicha Secretaría promoverá la integración de los organismos mencionados.

México, D. F., a 18 de diciembre de 1992. Senador Carlos Sales Gutiérrez, presidente. Diputado Salvador Abascal Carranza, presidente. Senador Ramón Serrano Ahumada, secretario. Diputado Luis Pérez Díaz, secretario (*Rúbricas*).

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiocho días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y dos. Carlos Salinas de Gortari (*Rúbrica*). El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios (*Rúbrica*).

ANEXO XIII

Ley Federal de Protección al Consumidor

DOF, 24 de diciembre de 1992

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed que el honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente *decreto*: el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: *Ley Federal de Protección al Consumidor*.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1o. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia en toda la República. Sus disposiciones son irrenunciables y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas, o estipulaciones en contrario.

El objeto de esta ley es promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Son principios básicos en las relaciones de consumo:

- I. La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;
- II. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones;

- III. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen;
- IV. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos;
- V. El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, administrativa y técnica a los consumidores;
- VI. El otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos, y
- VII. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.

Los derechos previstos en esta ley no excluyen otros derivados de tratados o convenciones internacionales de los que México sea signatario; de la legislación interna ordinaria; de reglamentos expedidos por las autoridades administrativas competentes; así como de los que deriven de los principios generales de derecho, la analogía, las costumbres y la equidad.

Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

- I. Consumidor: la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. No es consumidor quien adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros;
- II. Proveedor: la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios;
- III. Secretaría: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y
- IV. Procuraduría: la Procuraduría Federal del Consumidor.

Artículo 3o. A falta de competencia específica de determinada dependencia de la Administración Pública federal, corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial expedir las normas oficiales mexicanas previstas por la ley y a la Procuraduría vigilar se cumpla con lo dispuesto en la propia ley y sancionar su incumplimiento.

Artículo 4o. Son auxiliares en la aplicación y vigilancia de esta ley las autoridades federales, estatales y municipales.

Artículo 5o. Quedan exceptuadas de las disposiciones de esta ley, los servicios que se presten en virtud de una relación o contrato de trabajo, los

de las instituciones y organizaciones cuya supervisión o vigilancia esté a cargo de las comisiones nacionales bancarias, de valores o de fianzas; así como los servicios profesionales que no sean de carácter mercantil.

Artículo 6o. Estarán obligados al cumplimiento de esta ley los proveedores y los consumidores. Las entidades de las administraciones públicas federal, estatal y municipal, están obligadas en cuanto tengan el carácter de proveedores o consumidores.

Artículo 7o. Todo proveedor está obligado a respetar los precios, garantías, cantidades, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, reservaciones y demás condiciones conforme a las cuales se hubiere ofrecido, obligado o convenido con el consumidor la entrega del bien o prestación del servicio, y bajo ninguna circunstancia serán negados estos bienes o servicios a personas con discapacidad.¹

Artículo 8o. Los proveedores están obligados a respetar los precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría o por cualquier otra dependencia federal, en los términos de la legislación de la materia.

Artículo 9o. Los proveedores de bienes o servicios incurrir en responsabilidad administrativa por los actos propios que atenten contra los derechos del consumidor y por los de sus colaboradores, subordinados y toda clase de vigilantes, guardias o personal auxiliar que preste servicios en el establecimiento de que se trate, independientemente de la responsabilidad personal en que incurra el infractor.

Artículo 10. Queda prohibido a cualquier proveedor de bienes o servicios llevar a cabo acciones que atenten contra la libertad o seguridad o integridad personales de los consumidores bajo pretexto de registro o averiguación. En el caso de que alguien sea sorprendido en la Comisión flagrante de un delito, los proveedores, sus agentes o empleados se limitarán, bajo su responsabilidad, a poner sin demora al presunto infractor a disposición de la autoridad competente. La infracción de esta disposición se sancionará de acuerdo con lo previsto en esta ley, independientemente de la reparación del daño moral y la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados en caso de no comprobarse el delito imputado.

Artículo 11. El consumidor que al adquirir un bien haya entregado una cantidad como depósito por su envase o empaque, tendrá derecho a recuperar, en el momento de su devolución, la suma íntegra que haya erogado por ese concepto.

Artículo 12. Sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación fiscal, el proveedor tiene obligación de entregar al consumidor factura, recibo o

¹ Artículo reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 5 de agosto de 1994.

comprobante, en el que consten los datos específicos de la compraventa, servicio prestado u operación realizada.

Artículo 13. Las autoridades, proveedores y consumidores están obligados a proporcionar a la Procuraduría, en un término no mayor de quince días, la información necesaria que les sea requerida para sustanciar los procedimientos a que se refiere esta ley, excepto cuando la información requerida sea de estricto uso interno o no tenga relación con el procedimiento de que se trate, dicho plazo podrá ser ampliado por una sola vez.

Artículo 14. El plazo de prescripción de los derechos y obligaciones establecidos en la presente ley será de un año, salvo otros términos previstos por esta ley.

Artículo 15. Cuando el cobro se haga mediante cargo directo a una cuenta de crédito, débito o similar del consumidor, el cargo no podrá efectuarse sino hasta la entrega del bien, o la prestación del servicio, excepto cuando exista consentimiento expreso del consumidor para que éstas se realicen posteriormente.

Artículo 16. Las empresas dedicadas a la investigación de crédito o a la recopilación de información sobre consumidores con fines mercadotécnicos están obligadas a informar gratuitamente a cualquier persona que lo solicite si mantiene información acerca de ella. De existir dicha información, deberán ponerla a su disposición si ella misma o su representante lo solicita, e informar acerca de qué información han compartido con terceros y la identidad de esos terceros, así como las recomendaciones que hayan efectuado. La respuesta a cada solicitud deberá darse dentro de los 30 días siguientes a su presentación. En caso de existir alguna ambigüedad o inexactitud en la información, la empresa deberá efectuar de inmediato las correcciones que fundadamente indique la persona afectada, e informar las correcciones a los terceros que hayan recibido dicha información.

Artículo 17. El consumidor podrá exigir a proveedores específicos y a agencias de investigación de crédito o de mercadotecnia, no ser molestado en su domicilio o lugar de trabajo para ofrecerle bienes o servicios, o para realizar dichas investigaciones, salvo autorización expresa del propio consumidor.

Artículo 18. Queda prohibido a las empresas dedicadas a la investigación de crédito o de mercadotecnia y a sus clientes, utilizar la información con fines diferentes a los crediticios o mercadotécnicos.

CAPÍTULO II

De las autoridades

Artículo 19. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial estará facultada para expedir normas oficiales mexicanas respecto de:

- I. Productos que deban expresar los elementos, sustancias o ingredientes de que estén elaborados o integrados, así como sus propiedades, características, fecha de caducidad, contenido neto y peso o masa drenados, y demás datos relevantes en los envases, empaques, envolturas, etiquetas o publicidad, que incluyan los términos y condiciones de los instructivos y advertencias para su uso ordinario y conservación;
- II. La tolerancia admitida en lo referente a peso contenido de los productos ofrecidos en envases o empaques, así como lo relativo a distribución y manejo de gas L.P.;
- III. La forma y términos en que deberá incorporarse la información obligatoria correspondiente en los productos a que se refieren las fracciones anteriores;
- IV. Los requisitos de información a que se someterán las garantías de los productos y servicios, salvo que estén sujetos a la inspección o vigilancia de otra dependencia de la Administración Pública federal, en cuyo caso ésta ejercerá la presente atribución;
- V. Los requisitos que deberán cumplir los sistemas de prácticas de comercialización de bienes;
- VI. Los productos que deberán observar requisitos especiales para ostentar el precio de venta al público de los productos, cualesquiera que éstos sean, en sus envases, empaques o envolturas o mediante letreros colocados en el lugar donde se encuentren para su expendio, donde se anuncien u ofrezcan al público, así como la forma en que deberán ostentarse;
- VII. Los términos y condiciones a que deberán ajustarse los modelos de contratos de adhesión que requieran de inscripción en los términos de esta ley;
- VIII. Características de productos, procesos, métodos, sistemas o prácticas industriales, comerciales o de servicios que requieran ser normalizados de conformidad con otras disposiciones, y
- IX. Los demás que establezcan esta ley y otros ordenamientos.

Artículo 20. La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se regirá por lo dispuesto en esta ley, los reglamentos de ésta y su estatuto.

Artículo 21. El domicilio de la Procuraduría es la ciudad de México y establecerá delegaciones en todas las entidades federativas. Los tribunales

federales serán competentes para resolver todas las controversias en que sea parte.

Artículo 22. La Procuraduría se organizará de manera desconcentrada para el despacho de los asuntos a su cargo, con oficinas centrales, delegaciones, subdelegaciones y demás entidades administrativas que estime convenientes, en los términos que señalen los reglamentos y su estatuto.

Artículo 23. El patrimonio de la Procuraduría estará integrado por:

- I. Los bienes con que cuenta;
- II. Los recursos que directamente le asigne el presupuesto de egresos de la Federación;
- III. Los recursos que le aporten las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, estatal y municipal;
- IV. Los ingresos que perciba por los servicios que proporcione en los términos que señale la ley de la materia, y
- V. Los demás bienes que adquiera por cualquier otro título legal.

Artículo 24. La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones:

- I. Promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores;
- II. Procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan;
- III. Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas, y ante los proveedores;
- IV. Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado;
- V. Formular y realizar programas de difusión y capacitación de los derechos del consumidor;
- VI. Orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores;
- VII. Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor;
- VIII. Promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos y de capacitación en materia de orientación al consumidor y prestar asesoría a consumidores y proveedores;
- IX. Promover nuevos o mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado;

- X. Actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos;
- XI. Celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de esta ley;
- XII. Celebrar convenios y acuerdos de colaboración de información con autoridades federales, estatales, municipales y entidades paraestatales, en beneficio de los consumidores;
- XIII. Vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría y coordinarse con otras dependencias legalmente facultadas para inspeccionar precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez, evitar duplicación de funciones;
- XIV. Vigilar y verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales, en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;
- XV. Registrar los contratos de adhesión que lo requieran, cuando cumplan la normatividad aplicable, y organizar y llevar el registro público de contratos de adhesión;
- XVI. Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores conforme a los procedimientos establecidos en esta ley;
- XVII. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores;
- XVIII. Promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría;
- XIX. Aplicar las sanciones establecidas en esta ley;
- XX. Excitar a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores, y cuando lo considere pertinente publicar dicha excitativa, y
- XXI. Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos.

Artículo 25. La Procuraduría, para el desempeño de las funciones que le atribuye la ley, podrá emplear los siguientes medios de apremio:

- I. Multa por el equivalente de una hasta 200 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. En caso de que persista la infracción podrán imponerse nuevas multas por cada día que transcurre sin que se obedezca el mandato respectivo, y
- II. El auxilio de la fuerza pública.

Artículo 26. La Procuraduría tendrá legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores, para que dichos órganos, en su caso, dicten:

- I. Sentencia que declare que una o varias personas han realizado una conducta que ha ocasionado daños o perjuicios a consumidores y, en consecuencia, proceda la reparación por la vía incidental a los interesados que acrediten su calidad de perjudicados. En este caso la Procuraduría deberá contar previamente con mandato de los consumidores perjudicados, o
- II. Mandamiento para impedir, suspender o modificar la realización de conductas que ocasionen daños o perjuicios a consumidores o previsiblemente puedan ocasionarlos.

Las atribuciones que este artículo otorga a la Procuraduría son discrecionales y se ejercitarán previo análisis de su procedencia.

Artículo 27. El procurador federal del consumidor tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Representar legalmente a la Procuraduría;
- II. Nombrar y remover al personal al servicio de la Procuraduría, señalándole sus funciones y remuneraciones;
- III. Crear las unidades que se requieran para el buen funcionamiento de la Procuraduría y determinar la competencia de dichas unidades, de acuerdo con el estatuto orgánico;
- IV. Informar al secretario de Comercio y Fomento Industrial sobre los asuntos que sean de la competencia de la Procuraduría;
- V. Proponer el anteproyecto de presupuesto de la Procuraduría y autorizar el ejercicio del aprobado;
- VI. Aprobar los programas de la entidad;
- VII. Establecer los criterios para la imposición de sanciones que determina la ley, así como para dejarlas sin efecto, reducir las, modificarlas o conmutarlas, cuando a su criterio se preserve la equidad; observando en todo momento lo dispuesto por el artículo 132 del presente ordenamiento;
- VIII. Delegar facultades de autoridad y demás necesarias o convenientes en servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo. Los acuerdos relativos se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*;
- IX. Fijar las políticas y expedir las normas de organización y funcionamiento de la Procuraduría;

- X. Expedir el estatuto orgánico de la Procuraduría, previa aprobación del secretario de Comercio y Fomento Industrial, y
- XI. Las demás que le confiera esta ley y otros ordenamientos.

Artículo 28. El procurador federal del consumidor será designado por el presidente de la República y deberá ser ciudadano mexicano y tener título de licenciado en derecho y haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales, de servicio público, o académicas sustancialmente relacionadas con el objeto de esta ley.

Artículo 29. Las relaciones de trabajo entre la Procuraduría y sus trabajadores se regularán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional. Dentro del personal de confianza se considerará al que desempeñe funciones directivas, de investigación, vigilancia, inspección, supervisión y demás establecidas en dicha ley. Asimismo, tendrán este carácter quienes se encuentren adscritos a las oficinas superiores, los delegados, subdelegados y los que manejen fondos y valores.

Artículo 30. El personal de la Procuraduría estará incorporado al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Artículo 31. Como auxiliar de las autoridades, funcionará un Consejo Consultivo para la protección al consumidor cuyas funciones serán:

- I. Asesorar a la Secretaría en cuestiones relacionadas con las políticas de protección al consumidor y opinar sobre los proyectos de normas oficiales mexicanas que se pretenden expedir en los supuestos a que se refiere esta ley;
- II. Opinar sobre problemas específicos relacionados con los intereses del consumidor y dar cuenta de ello a la Secretaría y a la Procuraduría, y
- III. Las demás que como órgano consultivo le confiera el acuerdo respectivo del secretario de Comercio y Fomento industrial.

El Consejo Consultivo estará integrado por un representante de la Secretaría, por otro de la Procuraduría, por un representante de las instituciones nacionales de enseñanza superior; hasta tres representantes de los consumidores y hasta tres de los proveedores, designados por acuerdo del secretario de Comercio y Fomento Industrial, de entre las entidades legalmente reconocidas. El secretario designará al presidente del Consejo.

El Consejo podrá invitar a sus sesiones de trabajo a las organizaciones de proveedores y de consumidores, directamente vinculados con el tema de la sesión.

CAPÍTULO III

De la información y publicidad

Artículo 32. La información o publicidad relativa a bienes o servicios que se difundan por cualquier medio o forma, deberán ser veraces, comprobables y exentos de textos, diálogos, sonidos, imágenes y otras descripciones que induzcan o puedan inducir a error o confusión, por su inexactitud.

Artículo 33. La información de productos importados expresará su lugar de origen y, en su caso, los lugares donde puedan repararse, así como las instrucciones para su uso y las garantías correspondientes, en los términos señalados por esta ley.

Artículo 34. Los datos que ostenten los productos o sus etiquetas, envases y empaques y la publicidad respectiva, tanto de manufactura nacional como de procedencia extranjera, se expresarán en idioma español y su precio en moneda nacional en términos comprensibles y legibles conforme al sistema general de unidades de medida, sin perjuicio de que, además, se expresen en otro idioma u otro sistema de medidas.

Artículo 35. Sin perjuicio de la intervención que otras disposiciones legales asignen a distintas dependencias, la Procuraduría podrá:

- I. Ordenar al proveedor que suspenda la publicidad que viole las disposiciones de esta ley;
- II. Ordenar que se realice la publicidad correctiva en la forma en que se estime suficiente, y
- III. Imponer las sanciones; que correspondan, en términos de esta ley.

En la imposición de las anteriores funciones deberá concederse al infractor la garantía de audiencia a que se refiere el artículo 123 de este ordenamiento.

Artículo 36. Se sancionará a petición de parte interesada, en los términos señalados en esta ley, a quien inserte algún aviso en la prensa o en cualquier otro medio masivo de difusión, dirigido nominativa e indubitablemente a uno o varios consumidores para hacer efectivo un cobro o el cumplimiento de un contrato.

Artículo 37. La falta de veracidad en los informes, instrucciones, datos y condiciones prometidas o sugeridas, además de las sanciones que se apliquen conforme a esta ley, dará lugar al cumplimiento de lo ofrecido, o cuando esto no sea posible, a la reposición de los gastos necesarios que pruebe haber efectuado el adquirente y, en su caso, al pago de daños y perjuicios.

Artículo 38. Las leyendas que restrinjan o limiten el uso del bien o el servicio deberán hacerse patentes en forma clara, veraz y sin ambigüedades.

Artículo 39. Cuando se expendan al público productos con alguna deficiencia, usados o reconstruidos, deberá advertirse de manera precisa y clara tales circunstancias al consumidor y hacerse constar en los propios bienes, envolturas, notas de remisión o facturas correspondientes.

Artículo 40. Las leyendas “garantizado”, “garantía” o cualquier equivalente, sólo podrán emplearse cuando se indiquen en qué consisten y la forma en que el consumidor puede hacerlas efectivas.

Artículo 41. Cuando se trate de productos o servicios que de conformidad con las disposiciones aplicables, se consideren potencialmente peligrosos para el Consumidor o lesivos para el medio ambiente o cuando sea previsible su peligrosidad, el Proveedor deberá incluir un instructivo que advierta sobre sus características nocivas y explique con claridad el uso de destino recomendado y los posibles efectos de su uso, aplicación o destino fuera de los lineamientos recomendados. El Proveedor responderá de los daños y perjuicios que cause al Consumidor la violación de esta disposición.

Artículo 42. El Proveedor está obligado a entregar el bien o suministrar el servicio de acuerdo con los términos y condiciones ofrecidos o implícitos en la publicidad o información desplegados, salvo convenio en contrario o consentimiento escrito del Consumidor.

Artículo 43. Salvo cuando medie mandato judicial o disposición jurídica que exija el cumplimiento de algún requisito, ni el Proveedor ni sus dependientes podrán negar al Consumidor la venta, adquisición o renta de otro producto o prestación de un servicio. Se presume la existencia de productos o servicios cuando éstos se anuncien como disponibles.

Tratándose de contratos de tracto sucesivo, el Proveedor podrá realizar una investigación de crédito para asegurarse que el Consumidor está en condiciones de cumplirlo; igualmente, no se considerará que se viola esta disposición cuando haya un mayor número de solicitantes que el de bienes o servicios disponibles.

Artículo 44. La Procuraduría podrá hacer referencia a productos, marcas, servicios o empresas en forma específica, como resultado de investigaciones permanentes, técnicas y objetivas, a efecto de orientar y proteger el interés de los consumidores y publicar periódicamente dichos resultados para conocimiento de éstos.

Artículo 45. Quedan prohibidos los convenios, códigos de conducta o cualquier otra forma de colusión entre proveedores, publicistas o cualquier grupo de personas para restringir la información que se pueda proporcionar a los consumidores.

CAPÍTULO IV

De las promociones y ofertas

Artículo 46. Para los efectos de esta ley, se consideran promociones las prácticas comerciales consistentes en el ofrecimiento al público de bienes o servicios:

- I. Con el incentivo de proporcionar adicionalmente otro bien o servicio iguales o diversos, en forma gratuita, a precio reducido o a un solo precio;
- II. Con un contenido adicional en la presentación usual de un producto, en forma gratuita o a precio reducido;
- III. Con figuras o leyendas impresas en las tapas, etiquetas, o envases de los productos o incluidas dentro de aquéllos, distintas a las que obligatoriamente deben usarse, y
- IV. Bienes o servicios con el incentivo de participar en sorteos, concursos y otros eventos similares.

Por “oferta”, “barata”, “descuento”, “remate” o cualquier otra expresión similar se entiende el ofrecimiento al público de productos o servicios de la misma calidad a precios rebajados o inferiores a los normales del establecimiento.

Artículo 47. No se necesitará autorización para llevar a cabo promociones, excepto cuando así lo dispongan las normas oficiales mexicanas, en los casos en que se lesionen o se puedan lesionar los intereses de los consumidores.

No podrán imponerse restricciones a la actividad comercial en adición a las señaladas en esta ley, ni favorecer específicamente las promociones u ofertas de proveedores determinados.

Artículo 48. En las promociones y ofertas se observarán las siguientes reglas:

- I. En los anuncios respectivos deberán indicarse las condiciones, así como el plazo de duración o el volumen de los bienes o servicios ofrecidos. Si no se fija plazo ni volumen, se presume que son indefinidos hasta que se haga del conocimiento público la revocación de la oferta, de modo suficiente y por los mismos medios de difusión, y
- II. Todo Consumidor que reúna los requisitos respectivos tendrá derecho a la adquisición, durante el plazo previamente determinado o en tanto exista disponibilidad, de los bienes o servicios de que se trate.

Artículo 49. No se podrán realizar promociones en las que se anuncie un valor monetario para el bien o servicio sorteado, notoriamente superior al normalmente disponible en el mercado.

Artículo 50. Si el autor de la promoción u oferta no cumple su ofrecimiento, el consumidor podrá optar por exigir el cumplimiento, aceptar otro bien o servicio equivalente o la rescisión del contrato y, en todo caso, tendrá derecho al pago de daños y perjuicios, los cuales no podrán ser inferiores a la diferencia económica entre el precio al que se ofrezca el bien o servicio objeto de la promoción u oferta y su precio normal.

CAPÍTULO V

De las ventas a domicilio, mediatas o indirectas

Artículo 51. Por venta a domicilio, mediata o indirecta, se entiende la que se proponga o lleve a cabo fuera del local o establecimiento del Proveedor, incluidos el arrendamiento de bienes muebles y la prestación de servicios. Lo dispuesto en este capítulo no es aplicable a la compraventa de bienes perecederos recibidos por el consumidor y pagados de contado.

Artículo 52. Las ventas a que se refiere este capítulo deberán constar por escrito que deberá contener:

- I. El nombre y dirección del Proveedor e identificación de la operación y de los bienes y servicios de que se trate, y
- II. Garantías y requisitos señalados por esta ley.

El Proveedor está obligado a entregar al Consumidor una copia del documento respectivo.

Artículo 53. Los proveedores que realicen las ventas a que se refiere este capítulo por medios en los cuales sea imposible la entrega del documento al celebrarse la transacción, tales como teléfono, televisión, servicios de correo o mensajería u otros en que no exista trato indirecto con el comprador, deberán:

- I. Cerciorarse de que la entrega del bien o servicio efectivamente se hace en el domicilio del Consumidor o que el Consumidor está plenamente identificado;
- II. Permitir al Consumidor hacer reclamaciones y devoluciones por medios similares a los utilizados para la venta;
- III. Cubrir los costos de transporte y envío de mercancía en caso de haber devoluciones o reparaciones amparadas por la garantía, salvo pacto en contrario, y

IV. Informar previamente al Consumidor el precio, fecha aproximada de entrega, costos de seguro y flete y, en su caso, la marca del bien o servicio.

Artículo 54. Cuando el cobro o cargo por un bien o servicio se haga en forma automática al recibo telefónico, o a una cuenta de tarjeta de crédito o a otro recibo o cuenta que le lleven al Consumidor, el Proveedor y el agente cobrador deberán advertir esto al Consumidor en forma clara, ya sea en la publicidad, en el canal de venta o en el recibo. Lo mismo se aplica a aquellos casos en que la compra involucre el pago de una llamada de larga distancia o gastos de entrega pagaderos por el Consumidor.

Artículo 55. Los proveedores deberán mantener registros e informar al Consumidor todo lo necesario para que pueda identificar individualmente la transacción y cerciorarse de la identidad del Consumidor.

Artículo 56. El contrato se perfeccionará a los cinco días hábiles contados a partir de la entrega del bien o de la firma del contrato, lo último que suceda. Durante ese lapso, el Consumidor tendrá la facultad de revocar su consentimiento sin responsabilidad alguna. La revocación deberá hacerse mediante aviso o mediante entrega del bien en forma personal, por correo registrado, o por otro medio fehaciente. La revocación hecha conforme a este artículo deja sin efecto la operación. En este caso, los costos de flete y seguro correrán a cargo del Consumidor. Tratándose de servicios, lo anterior no será aplicable si la fecha de prestación del servicio se encuentra a diez días hábiles o menos de la fecha de la orden de compra.

CAPÍTULO VI

De los servicios

Artículo 57. En todo establecimiento de prestación de servicios, deberá exhibirse a la vista del público la tarifa de los principales servicios ofrecidos, con caracteres claramente legibles. Las tarifas de los demás, en todo caso, deberán estar disponibles al público.

Artículo 58. Los proveedores de bienes y servicios que ofrezcan éstos al público en general, no podrán establecer preferencias o discriminación alguna respecto a los solicitantes del servicio, tales como selección de clientela, reserva del derecho de admisión, exclusión a personas con discapacidad y otras prácticas similares, salvo por causas que afecten la seguridad o tranquilidad del establecimiento, de sus clientes o de las personas discapacitadas, o se funden en disposiciones expresas en otros ordenamientos legales. Dichos proveedores en ningún caso podrán aplicar o cobrar tarifas superiores a las autorizadas o registradas para la clientela en gene-

ral, ni tampoco cuotas extraordinarias o compensatorias a las personas con discapacidad por sus implementos médicos, ortopédicos, tecnológicos, educativos o deportivos necesarios para su uso personal, incluyéndose el perro guía en el caso de invidentes.

Los proveedores están obligados a dar las facilidades o contar con los dispositivos indispensables para que las personas con discapacidad puedan utilizar los bienes o servicios que ofrecen. Dichas facilidades y dispositivos no pueden ser inferiores a los que determinen las disposiciones legales o normas oficiales aplicables, ni tampoco podrá el proveedor establecer condiciones o limitaciones que reduzcan los derechos que legalmente corresponden al discapacitado como consumidor.²

Artículo 59. Antes de la prestación de un servicio, el proveedor deberá presentar presupuesto por escrito. En caso de reparaciones, el presupuesto deberá describir las características del servicio, el costo de refacciones y mano de obra, así como su vigencia, independientemente de que se estipulen mecanismos de variación de rubros específicos por estar sus cotizaciones fuera del control del Proveedor.

Artículo 60. Las personas dedicadas a la reparación de toda clase de productos deberán emplear partes y refacciones nuevas y apropiadas para el producto de que se trate, salvo que el solicitante del servicio autorice expresamente que se utilicen otras. Cuando las refacciones o partes estén sujetas a normas de cumplimiento obligatorio, el uso de refacciones o partes que no cumplan con los requisitos da al Consumidor el derecho a exigir los gastos necesarios que pruebe haber efectuado y, en su caso, al pago de daños y perjuicios.

Artículo 61. Los prestadores de servicios de mantenimiento o reparación deberán indemnizar al Consumidor si por deficiencia del servicio el bien se pierde o sufre tal deterioro que resulte total o parcialmente inapropiado para el uso a que esté destinado. El derecho a la indemnización no podrá ser suprimido o limitado por pacto entre las partes.

Artículo 62. Los prestadores de servicios tendrán obligación de expedir factura o comprobante de los trabajos efectuados, en los que deberán enmarcarse las partes, refacciones y materiales empleados; el precio de ellos y de la mano de obra; la garantía que en su caso se haya otorgado y los demás requisitos señalados en esta ley.

Artículo 63. Los sistemas de comercialización consistentes en la integración de grupos de consumidores que aportan periódicamente sumas de dinero para ser administradas por un tercero, destinadas a la adquisición de

² Artículo reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 5 de agosto de 1994.

determinados bienes y servicios, sólo podrán ponerse en práctica previa notificación a la Secretaría y se cumplan los requisitos que fije el reglamento. Con excepción de lo dispuesto en la fracción III del artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Artículo 64. La prestación del servicio de tiempo compartido, independientemente del nombre o de la forma que se dé al acto jurídico correspondiente, consiste en poner a disposición de una persona o grupo de personas, el uso, goce y demás derechos que se convengan sobre un bien o parte del mismo, en una unidad variable dentro de una clase determinada, por periodos previamente convenidos, mediante el pago de alguna cantidad, sin que, en el caso de inmuebles, se transmita el dominio de éstos.

Artículo 65. La venta o la preventa de un servicio de tiempo compartido sólo podrá iniciarse previa notificación a la Secretaría y el contrato correspondiente especifique:

- I. Nombre y domicilio del proveedor;
- II. Lugar donde se prestará el servicio;
- III. Determinación clara de los derechos de uso y goce de bienes que tendrán los compradores, incluyendo periodos de uso y goce;
- IV. El costo de los gastos de mantenimiento para el primer año y la manera en que se determinarán los cambios en este costo en periodos subsecuentes;
- V. Las opciones de intercambio con otros prestadores del servicio y si existen costos adicionales para realizar tales intercambios, y
- VI. Descripción de las fianzas y garantías que se otorgarán en favor del consumidor.

CAPÍTULO VII

De las operaciones a crédito

Artículo 66. En toda operación a crédito al Consumidor, se deberá:

- I. Informar al Consumidor previamente sobre el precio de contado del bien o servicio de que se trate, el monto y detalle de cualquier cargo si lo hubiera, el número de pagos a realizar, su periodicidad, el derecho que tiene a liquidar anticipadamente el crédito con la consiguiente reducción de intereses, en cuyo caso no se le podrán hacer más cargos que los de la renegociación del crédito, si la hubiere. Los intereses, incluidos los moratorios, se calcularán conforme a una tasa de interés fija o variable;
- II. En caso de existir descuentos, bonificaciones o cualquier otro motivo por el cual sean diferentes los pagos a crédito y de contado, dicha di-

- ferencia deberá señalarse al Consumidor. De utilizarse una tasa fija, también se informará al Consumidor el monto de los intereses a pagar en cada periodo. De utilizarse una tasa variable, se informará al Consumidor sobre la regla de ajuste de la tasa, la cual no podrá depender de decisiones unilaterales del Proveedor sino de las variaciones que registre una tasa de interés representativa del costo del crédito al Consumidor, la cual deberá ser fácilmente verificable por el Consumidor;
- III. Expresar el precio al público del bien o servicio, el cual será independiente de los intereses y cargos correspondientes, y
- IV. Respetarse el precio que se haya pactado originalmente en operaciones a plazo con reserva de dominio, salvo lo dispuesto en otras leyes o convenio en contrario.

Artículo 67. En los contratos de compraventa a plazo o de prestación de servicios con pago diferido, se calcularán los intereses sobre el precio de contado menos el enganche que se hubiera pagado.

Artículo 68. Únicamente se podrán capitalizar intereses cuando exista acuerdo previo de las partes, en cuyo caso el Proveedor deberá proporcionar al Consumidor estado de cuenta mensual. Es improcedente el cobro que contravenga lo dispuesto en este artículo.

Artículo 69. Los intereses se causarán exclusivamente sobre los saldos insolutos del crédito concedido y su pago no podrá ser exigido por adelantado, sino únicamente por periodos vencidos.

Artículo 70. En los casos de compraventa a plazos de bienes muebles o inmuebles a que se refiere esta ley, si se rescinde el contrato, vendedor y comprador deben restituirse mutuamente las prestaciones que se hubieren hecho. El vendedor que hubiera entregado la cosa tendrá derecho a exigir por el uso de ella el pago de un alquiler o renta y, en su caso, una compensación por el demérito que haya sufrido el bien.

El comprador que haya pagado parte del precio tiene derecho a recibir los intereses computados conforme a la tasa que, en su caso, se haya aplicado a su pago.

Artículo 71. En los casos de operaciones en que el precio deba cubrirse en exhibiciones periódicas, cuando se haya pagado más de la tercera parte del precio o del número total de los pagos convenidos y el Proveedor exija la rescisión o cumplimiento del contrato por mora, el Consumidor tendrá derecho a optar por la rescisión en los términos del artículo anterior o por el pago del adeudo vencido más las prestaciones que legalmente procedan. Los pagos que realice el Consumidor, aun en forma extemporánea y que sean aceptados por el Proveedor, liberan a aquél de las obligaciones inherentes a dichos pagos.

Artículo 72. Cualquier cargo que se prevea hacer por motivo de la expedición de un crédito al Consumidor, deberá especificarse previamente

a la firma del contrato o consumación de la venta, renta u operación correspondiente, desglosándose la diferencia y conservando el Consumidor el derecho a realizar la operación de contado de no convenir a sus intereses los términos del crédito.

CAPÍTULO VIII

De las operaciones con inmuebles

Artículo 73. Los actos relacionados con inmuebles sólo estarán sujetos a esta ley cuando los proveedores sean fraccionadores o constructores de viviendas destinadas a casa habitación para venta al público o cuando otorguen al consumidor el derecho a usar inmuebles mediante el sistema de tiempo compartido, en los términos de los artículos 64 y 65 de la presente ley.³

Artículo 74. Los proveedores deberán efectuar la entrega física o real del bien material de la transacción en el plazo pactado con el Consumidor y de acuerdo con las especificaciones previamente establecidas u ofrecidas.

Artículo 75. En los contratos de adhesión relacionados con inmuebles se estipulará la información requerida en el capítulo VII, fecha de entrega, especificaciones, plazos y demás elementos que individualicen el bien. Los proveedores no podrán recibir pago alguno hasta que conste por escrito la relación contractual, excepto el relativo a gastos de investigación.

Artículo 76. La Procuraduría podrá promover ante la autoridad judicial, cuando vea amenazado el interés jurídico de los consumidores, el aseguramiento de los bienes a que se refiere este capítulo, en aquellas operaciones que considere de difícil o imposible cumplimiento, mientras subsista la causa de la acción.

CAPÍTULO IX

De las garantías

Artículo 77. Todo bien o servicio que se ofrezca con garantía deberá sujetarse a lo dispuesto por esta ley y a lo pactado entre proveedores y Consumidor.

Artículo 78. La póliza de garantía deberá expedirse por el Proveedor por escrito, de manera clara y precisa expresando, por lo menos, su alcance, duración, condiciones, mecanismos para hacerlas efectivas, domicilio

³ Artículo reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 21 de julio de 1993.

para reclamaciones y establecimientos o talleres de servicio. La póliza debe ser entregada al Consumidor al momento de recibir éste el bien o servicio de que se trate.

Artículo 79. Las garantías ofrecidas no pueden ser inferiores a las que determinen las disposiciones aplicables ni prescribir condiciones o limitaciones que reduzcan los derechos que legalmente corresponden al Consumidor.

El cumplimiento de las garantías es exigible, indistintamente, al productor y al importador del bien o servicio, así como al distribuidor, salvo en los casos en que alguno de ellos o algún tercero asuma por escrito la obligación. El cumplimiento de las garantías deberá realizarse en el domicilio en que haya sido adquirido o contratado el bien o servicio, o en el lugar o lugares que exprese la propia póliza. El Proveedor deberá cubrir al consumidor los gastos razonablemente erogados para lograr el cumplimiento de la garantía en domicilio diverso al antes señalado.

Artículo 80. Los productores deberán asegurar y responder del suministro oportuno de partes y refacciones, así como del servicio de reparación, durante el término de vigencia de la garantía y, posteriormente, durante el tiempo en que los productos sigan fabricándose, armándose o distribuyéndose.

Mediante normas oficiales mexicanas la Secretaría podrá disponer que determinados productos deben ser respaldados con una garantía de mayor vigencia por lo que se refiere al suministro de partes y refacciones, tomando en cuenta la durabilidad del producto.

Artículo 81. En caso de que el producto haya sido reparado o sometido a mantenimiento y el mismo presente deficiencias imputables al autor de la reparación o del mantenimiento dentro de los treinta días naturales posteriores a la entrega del producto al Consumidor, éste tendrá derecho a que sea reparado o mantenido de nuevo sin costo alguno. Si el plazo de la garantía es superior a los treinta días naturales, se estará a dicho plazo.

Artículo 82. El Consumidor puede optar por pedir la rescisión o la reducción del precio, y en cualquier caso, la indemnización por daños y perjuicios, cuando la cosa u objeto del contrato tenga defectos o vicios ocultos que la hagan impropia para los usos a que habitualmente se destine o que disminuyan su calidad o la posibilidad de su uso. Cuando el Consumidor opte por la rescisión, el Proveedor tiene la obligación de reintegrar el precio pagado.

Artículo 83. El tiempo que duren las reparaciones efectuadas al amparo de la garantía no es computable dentro del plazo de la misma. Cuando el bien haya sido reparado se iniciará la garantía de las piezas repuestas y continuará con relación al resto. En el caso de reposición del bien deberá renovarse el plazo de la garantía.

Artículo 84. Cuando el Consumidor acuda a la Procuraduría para hacer valer sus derechos fuera del plazo establecido por la garantía, deberá acreditar que compareció ante el Proveedor dentro de dicho plazo.

CAPÍTULO X

De los contratos de adhesión

Artículo 85. Para los efectos de esta ley, se entiende por contrato de adhesión el documento elaborado unilateralmente por el Proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o la prestación de un servicio, aun cuando dicho documento no contenga todas las cláusulas ordinarias de un contrato. Todo contrato de adhesión celebrado en territorio nacional, para su validez, deberá estar escrito en idioma español y sus caracteres tendrán que ser legibles a simple vista.

Artículo 86. La Secretaría, mediante normas oficiales mexicanas podrá sujetar contratos de adhesión a registro previo ante la Procuraduría cuando impliquen o puedan implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o altas probabilidades de incumplimiento.

Las normas podrán referirse a cualesquiera términos y condiciones, excepto precio.

Artículo 87. En caso de que los contratos de adhesión requieran de registro previo ante la Procuraduría, ésta se limitará a verificar que los modelos se ajusten a lo que disponga la norma correspondiente y a las disposiciones de esta ley, y emitirá su resolución dentro de los treinta días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud de registro. Transcurrido dicho plazo sin haberse emitido la resolución correspondiente, los modelos se entenderán aprobados y será obligación de la Procuraduría registrarlos, quedando en su caso como prueba de inscripción la solicitud de registro. Para la modificación de las obligaciones o condiciones de los contratos que requieran de registro previo será indispensable solicitar la modificación del registro ante la Procuraduría, la cual se tramitará en los términos antes señalados.

Artículo 88. Los interesados podrán inscribir voluntariamente sus modelos de contrato de adhesión aunque no requieran registro previo, siempre y cuando la Procuraduría estime que sus efectos no lesionan el interés de los consumidores y que su texto se apega a lo dispuesto por esta ley.

Artículo 89. La Procuraduría, en la tramitación del Registro de Modelos de Contratos de Adhesión, podrá requerir al proveedor la aportación de información de carácter comercial necesaria para conocer la naturaleza del

acto objeto del contrato, siempre y cuando no se trate de información confidencial o sea parte de secretos industriales o comerciales.

Artículo 90. No serán válidas y se tendrán por no puestas las siguientes cláusulas de los contratos de adhesión ni se inscribirán en el Registro cuando:

- I. Permitan al Proveedor marcar unilateralmente el contenido del contrato, o sustraerse unilateralmente de sus obligaciones;
- II. Liberen al Proveedor de su responsabilidad civil, excepto cuando el Consumidor incumpla el contrato;
- III. Trasladen al Consumidor o a un tercero que no sea parte del contrato la responsabilidad civil del Proveedor;
- IV. Prevengan términos de prescripción inferiores a los legales;
- V. Prescriban el cumplimiento de ciertas formalidades para la procedencia de las acciones que se promuevan contra el Proveedor, y
- VI. Obliguen al Consumidor a renunciar a la protección de esta ley o lo sometan a la competencia de tribunales extranjeros.

CAPÍTULO XI

Del incumplimiento

Artículo 91. Los pagos hechos con exceso del precio máximo determinado o, en su caso, estipulado, son recuperables por el Consumidor. Si el Proveedor no devuelve la cantidad cobrada en exceso dentro del término de cinco días hábiles siguientes a la reclamación además de la sanción que corresponda, estará obligado a pagar el máximo de los intereses a que se refiere este artículo. La acción para solicitar esta devolución prescribe en un año a partir de la fecha en que tuvo lugar el pago.

Los intereses se calcularán con base en el costo porcentual promedio de captación que determine el Banco de México, o cualquiera otra tasa que la sustituya oficialmente como indicador del costo de los recursos financieros.

Artículo 92. Los consumidores tendrán derecho a la reposición del producto, a la bonificación, compensación o devolución de la cantidad pagada, a su elección, en los siguientes casos:

- I. Cuando el contenido neto de un producto o la cantidad entregada sea menor a la indicada en el envase o empaque, considerados los límites de tolerancia permitidos por la normatividad;
- II. Si el bien no corresponde a la calidad, marca, o especificaciones y demás elementos sustanciales bajo los cuales se haya ofrecido, y

III. Si el bien reparado no queda en estado adecuado para su uso o destino, dentro del plazo de garantía.

En los casos de aparatos, unidades y bienes que por sus características ameriten conocimientos técnicos se estará al juicio de peritos o a la verificación en laboratorios debidamente acreditados.

Artículo 93. La reclamación a que se refiere el artículo anterior podrá presentarse indistintamente al vendedor o al fabricante, a elección del Consumidor, dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se haya recibido el producto, siempre que no se hubiese alterado por culpa del Consumidor. El Proveedor deberá satisfacer la reclamación en un plazo que no excederá de quince días contados a partir de dicha reclamación. El vendedor o fabricante podrá negarse a satisfacer la reclamación si ésta es extemporánea, cuando el producto haya sido usado en condiciones distintas a las recomendadas o propias de su naturaleza o destino o si ha sufrido un deterioro esencial, irreparable y grave por causas imputables al consumidor.

Artículo 94. Las comprobaciones de calidad, especificaciones o cualquier otra característica, se efectuarán conforme a las normas oficiales mexicanas; a falta de éstas, conforme las normas, métodos o procedimientos que determinen la Secretaría o la dependencia competente del Ejecutivo federal, previa audiencia de los interesados.

Artículo 95. Los productos que hayan sido repuestos por los proveedores o distribuidores, deberán serles repuestos a su vez contra su entrega, por la persona de quien los adquieren o por el fabricante, quien deberá, en su caso, cubrir el costo de su reparación o el de la devolución, salvo que la causa de la devolución sea imputable al Proveedor o distribuidor.

CAPÍTULO XII

De la vigilancia y verificación

Artículo 96. La Procuraduría, con objeto de aplicar y hacer cumplir las disposiciones de esta ley, cuando no corresponda a otra dependencia, practicará la vigilancia y verificación necesarias en los lugares donde se administren, almacenen, transporten, distribuyan o expendan productos o mercancías o en los que se presten servicios, actuando en oficio y en los términos que dispone esta ley y, en lo no previsto, por lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Artículo 97. Cualquier persona tiene derecho a denunciar ante la Procuraduría las violaciones a las disposiciones de esta ley. La Procuraduría actuará de oficio o a petición de parte.

Artículo 98. Se entiende por visita de verificación la que se practique en los lugares a que se refiere el artículo 96, según corresponda y de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, debiéndose:

- I. Examinar los productos o mercancías, las condiciones en que se ofrezcan éstos o se presten los servicios y los documentos e instrumentos relacionados con la actividad de que se trate;
- II. Verificar precios, cantidades, cualidades, contenidos netos, masa drenada, tarifas e instrumentos de medición de dichos bienes o servicios en términos de esta ley;
- III. Constatar la existencia o inexistencia de productos o mercancías, atendiendo al giro del Proveedor, y
- IV. Llevar a cabo las demás acciones tendientes a verificar el cumplimiento de la ley.

CAPÍTULO XIII

Procedimientos

Sección primera. Disposiciones comunes

Artículo 99. La Procuraduría recibirá las reclamaciones de los consumidores con base en esta ley, las cuales podrán presentarse en forma escrita, oral o por cualquier otro medio idóneo cumpliendo con los siguientes requisitos:

- I. Señalar nombre y domicilio del reclamante;
- II. Descripción del bien o servicio que se reclama y relación sucinta de los hechos, y
- III. Señalar nombre y domicilio del Proveedor que se contenga en el comprobante o recibo que ampara la operación materia de la reclamación o, en su defecto, el que proporcione el reclamante.

La Procuraduría podrá solicitar a las autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal, que le proporcionen los datos necesarios para identificar y localizar al Proveedor. Las autoridades antes señaladas deberán contestar la solicitud dentro de los quince días siguientes a la fecha de su presentación.

Artículo 100. Las reclamaciones podrán presentarse a elección del reclamante, en el lugar en que se haya originado el hecho motivo de la reclamación; en el domicilio del reclamante o en el del Proveedor.

Artículo 101. La Procuraduría rechazará de oficio las reclamaciones notoriamente improcedentes.

Artículo 102. Presentada la reclamación se tendrá por interrumpido el término para la prescripción de las acciones legales correspondientes, durante el tiempo que dure el procedimiento.

Artículo 103. La Procuraduría notificará al Proveedor dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción y registro de la reclamación.

Artículo 104. Las notificaciones que realice la Procuraduría serán personales en los siguientes casos:

- I. Cuando se trate de la primera notificación;
- II. Cuando se trate del requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo;
- III. Cuando se trate de notificación de laudos arbitrales;
- IV. Cuando se trate de resoluciones que impongan un medio de apremio o una sanción;
- V. Cuando la Procuraduría notifique al *acreedor* haber recibido cantidades en consignación;
- VI. Cuando la autoridad lo estime necesario, y
- VII. En los demás casos que disponga la ley.

Las notificaciones personales deberán realizarse por notificador o por correo certificado con acuse de recibo del propio notificado o por cualquier otro medio fehaciente autorizado por la ley.

Artículo 105. Salvo lo dispuesto en esta ley, los consumidores deberán presentar la reclamación dentro de los seis meses siguientes a cualquiera de los siguientes supuestos, el que ocurra primero:

- I. Tratándose de enajenación de bienes o prestación de servicios,
 - a) A partir de que se expida el comprobante que ampara el precio o la contraprestación pactada;
 - b) A partir de que se pague el bien o sea exigible total o parcialmente el servicio, o
 - c) A partir de que se reciba el bien, o se preste efectivamente el servicio.
- II. Tratándose del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes:
 - a) A partir de que se expida el recibo a favor del que disfruta del uso o goce temporal, o
 - b) A partir de que se cumpla efectivamente la contraprestación pactada en favor del que otorga el uso o goce temporal.

Tratándose de bienes inmuebles, el plazo a que se refiere este artículo será de un año.

Artículo 106. Dentro de los procedimientos a que se refiere este capítulo, las partes podrán realizar la consignación ante la Procuraduría, mediante la exhibición de billetes de depósito expedidos por institución legalmente facultada para ello:

- I. Cuando el acreedor rehúse recibir la cantidad correspondiente;
- II. Cuando el acreedor se niegue a entregar el comprobante de pago;
- III. Cuando exista duda sobre la procedencia del pago;
- IV. Mientras exista incumplimiento de algunas de las obligaciones contraídas por la contraparte, en tanto se concluye el procedimiento ante la Procuraduría;
- V. En cumplimiento de convenios o laudos, y
- VI. Como garantía de compromisos asumidos ante la Procuraduría.

La Procuraduría realizará la notificación correspondiente y ordenará su entrega al consignatario o, en su caso, al órgano judicial competente.

Artículo 107. En caso de requerirse prueba pericial, el Consumidor y el Proveedor podrán designar a sus respectivos peritos, quienes no tendrán obligación de presentarse a aceptar el cargo, sólo la de ratificar el dictamen al momento de su presentación. En caso de discrepancia en los peritajes de las partes la Procuraduría designará un perito tercero en discordia.

Artículo 108. A falta de mención expresa, los plazos establecidos en días en esta ley, se entenderán naturales. En caso de que el día en que concluya el plazo sea inhábil se entenderá que concluye el día hábil inmediato siguiente.

Artículo 109. Para acreditar la personalidad en los trámites ante la Procuraduría, tratándose de personas físicas bastará carta-poder firmada ante dos testigos, en el caso de personas morales se requerirá poder notarial.

Artículo 110. Los convenios aprobados y los laudos emitidos por la Procuraduría tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución, lo que podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o enjuicio ejecutivo, a elección del interesado.

Los convenios aprobados y los reconocimientos de los proveedores y consumidores de obligaciones a su cargo así como los ofrecimientos para cumplirlos que consten por escrito, formulados ante la Procuraduría, y que sean aceptados por la otra parte, podrán hacerse efectivos mediante las medidas de apremio contempladas por esta ley.

Aun cuando no medie reclamación, la Procuraduría estará facultada para aprobar los convenios propuestos por el Consumidor y el Proveedor, previa ratificación.

Sección segunda. Procedimiento conciliatorio

Artículo 111. La Procuraduría señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación en la que se procurará avenir los intereses de las partes, la cual deberá tener lugar por lo menos, cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación al Proveedor.

La conciliación podrá celebrarse vía telefónica o por otro medio idóneo, en cuyo caso será necesario que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos.

Artículo 112. En caso de que el Proveedor no se presente a la audiencia o no rinda informe relacionado con los hechos, se le impondrá medida de apremio y se citará a una segunda audiencia, en un plazo no mayor de diez días, en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva medida de apremio y se tendrá por presuntamente cierto lo manifestado por el reclamante.

En caso de que el reclamante no acuda a la audiencia de conciliación y no presente dentro de los siguientes diez días justificación fehaciente de su inasistencia, se tendrá por desistido de la reclamación y no podrá presentar otra ante la Procuraduría por los mismos hechos.

Artículo 113. El conciliador expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, y las exhortará para llegar a un arreglo. Sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, les presentará una o varias opciones de solución.

Artículo 114. El conciliador podrá en todo momento requerir a las partes los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación, así como para el ejercicio de las atribuciones que a la Procuraduría le confiere la ley. Las partes podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y del informe.

El conciliador podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancias de ambas partes, la audiencia de conciliación hasta en dos ocasiones.

En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para su reanudación, dentro de los quince días siguientes.

De toda audiencia se levantará el acta respectiva.

Artículo 115. Los acuerdos de trámite que emita el conciliador no admitirán recurso alguno.

Los convenios celebrados por las partes serán aprobados por la Procuraduría cuando no vayan en contra de la ley, y el acuerdo que los apruebe no admitirá recurso alguno.

Artículo 116. En caso de no haber conciliación, el conciliador exhortará a las partes para que designen como árbitro a la Procuraduría, o a algún árbitro oficialmente reconocido o designado por las partes para solucionar el conflicto.

En caso de no aceptarse el arbitraje se dejarán a salvo los derechos de ambas partes.

Sección tercera. Procedimiento arbitral

Artículo 117. La Procuraduría podrá actuar como árbitro cuando los interesados así la designen y sin necesidad de reclamación o procedimiento conciliatorio previos.

Artículo 118. La designación de árbitro se hará constar mediante acta ante la Procuraduría, en la que se señalarán claramente los puntos esenciales de la controversia y si el arbitraje es en estricto derecho o en amigable composición.

Artículo 119. En la amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje y el árbitro tendrá libertad para resolver en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. El árbitro tendrá la facultad de allegarse todos los elementos que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan planteado. No habrá términos ni incidentes.

Artículo 120. En el juicio arbitral de estricto derecho las partes formularán compromiso en el que fijarán las del procedimiento que convencionalmente establezcan, aplicándose supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición en dicho código, el ordenamiento procesal civil local aplicable.

Artículo 121. El laudo arbitral emitido por la Procuraduría o por el árbitro designado por las partes deberá complementarse o, en su caso, iniciar su cumplimentación dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación, salvo pacto en contrario.

Artículo 122. Sin perjuicio de las funciones de arbitraje que puede legalmente ejercer la Procuraduría, la Secretaría llevará una lista de árbitros independientes, oficialmente reconocidos para actuar como tales. Dichos árbitros podrán actuar por designación de la Procuraduría, a petición del proveedor y del Consumidor. En lo relativo a su inscripción y actuación se regularán por lo que disponga el reglamento de la presente ley.

Las resoluciones que se dicten durante el procedimiento arbitral admitirán como único recurso el de revocación, que deberá resolverse por el árbitro designado en un plazo no mayor de 48 horas. El laudo arbitral sólo estará sujeto a aclaración dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación.

Sección cuarta. Procedimientos por infracciones a la ley

Artículo 123. Para la imposición de las sanciones a que se refiere esta ley, la Procuraduría notificará al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. En caso de no rendirlas, la Procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga.

La Procuraduría admitirá las pruebas que estime pertinentes y procederá a su desahogo. Asimismo, podrá solicitar del presunto infractor o de terceros las demás pruebas que estime necesarias.

Concluido el desahogo de las pruebas, la Procuraduría notificará al presunto infractor para que presente sus alegatos dentro de los dos días hábiles siguientes.

La Procuraduría resolverá dentro de los quince días siguientes.

Artículo 124. La Procuraduría podrá solicitar al reclamante en los procedimientos conciliatorio o arbitral o, en su caso, al denunciante, aporten pruebas a fin de acreditar la existencia de violaciones a la ley.

CAPÍTULO XIV

Sanciones

Artículo 125. Las infracciones a lo dispuesto en esta ley serán sancionadas por la Procuraduría.

Artículo 126. Las infracciones a lo dispuesto por los artículos 11, 15, 16, 18, 60 y demás disposiciones que no estén expresamente mencionadas en los artículos 127 y 128, serán sancionadas con multa por el equivalente por una y hasta 800 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Artículo 127. Las infracciones a lo dispuesto por los artículos 7o., 13, 17, 32, 33, 34, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 75, 78, 79, 81, 82, 86, 87, 91, 93 y 95 serán sancionadas con multa hasta por el equivalente de una a mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

Artículo 128. Las infracciones a lo dispuesto por los artículos 8o., 10, 12, 60, 63, 65, 74, 80 y 121 serán sancionadas con multa por el equivalente de una y hasta dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

En casos particularmente graves, la Procuraduría podrá sancionar con clausura del establecimiento hasta por quince días. En tratándose de alimentos básicos, sujetos a precios máximos, procederá dicha clausura, pre-

via notificación al presunto infractor, concendiéndole un plazo de veinticuatro horas, para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Artículo 129. En caso de reincidencia se podrá aplicar multa por el doble de las cantidades señaladas en los artículos 126, 127 y 128; y proceder a la clausura del establecimiento hasta por treinta días, en el caso de las infracciones a que se refiere el artículo 128, e inclusive arresto administrativo hasta por 36 horas.

Artículo 130. Se entiende que existe reincidencia cuando el mismo infractor incurra en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año, contado a partir del día en que se cometió la primera infracción.

Artículo 131. Las sanciones por infracciones a esta ley y disposiciones derivadas de ellas, serán impuestas indistintamente con base en:

- I. Las actas levantadas por la autoridad;
- II. Los datos comprobados que aporten las denuncias de los consumidores;
- III. La publicidad o información de los proveedores y la comprobación de las infracciones, o
- IV. Cualquier otro elemento o circunstancia que aporte elementos de convicción para aplicar la sanción.

Las resoluciones que emita la Procuraduría deberán estar debidamente fundadas y motivadas con arreglo a derecho, tomando en consideración los criterios establecidos en el presente ordenamiento.

Artículo 132. Para determinar la sanción, la Procuraduría estará a lo dispuesto por esta ley y su reglamento y deberá considerarse, conforme al siguiente orden:

- I. La condición económica del infractor;
- II. El carácter intencional de la infracción;
- III. Si se trata de reincidencia;
- IV. La gravedad de la infracción, y
- V. El perjuicio causado al Consumidor o a la sociedad en general.

Artículo 133. En ningún caso será sancionado el mismo hecho constitutivo de la infracción en dos o más ocasiones, ni por dos o más autoridades administrativas, excepto en el caso de reincidencia.

Artículo 134. La autoridad que haya impuesto alguna de las sanciones previstas en esta ley podrá condonar, reducir o conmutar, para lo cual apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso y las causas que motivaron su imposición sin que la petición del interesado constituya un recurso.

CAPÍTULO XV

Recursos administrativos

Artículo 135. En contra de las resoluciones de la Procuraduría dictadas con fundamento en las disposiciones de esta ley y demás derivadas de ella, se podrá interponer por escrito recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución recurrida.

Artículo 136. El recurso de revisión se interpondrá ante la autoridad que emitió la resolución y será resuelto por el órgano superior jerárquico que determina el procurador, mediante acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo 137. Podrán ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confesional, siempre que tengan relación con la resolución recurrida. Al interponerse el recurso de revisión deberán ofrecerse las pruebas correspondientes y acompañarse los documentos relativos.

Artículo 138. Si se ofrecen pruebas que ameriten desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de treinta días para tal efecto. La autoridad podrá allegarse los elementos de convicción que considere necesarios. En lo no previsto en esta ley en materia de pruebas, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Artículo 139. Concluido el periodo probatorio, la autoridad resolverá dentro de los quince días siguientes.

Artículo 140. El recurso de revisión será improcedente en los siguientes casos:

- I. Cuando se presente fuera de tiempo;
- II. Cuando no se acredite fehacientemente la personalidad con que se actúa, y
- III. Cuando no esté suscrito, a menos que se firme antes del vencimiento del término para interponerlo.

Artículo 141. La interposición del recurso de revisión suspenderá la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de multas. Respecto de cualquier otra clase de resoluciones administrativas y de sanciones que no sean multa, la suspensión sólo se otorgará si concurren los siguientes requisitos:

- I. Que la solicite el recurrente;
- II. Que el recurso haya sido admitido;
- III. Que de otorgarse no implique la continuación o consumación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a esta ley, y

IV. Que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros en términos de la ley, a menos que se garanticen éstos en el monto que fije la autoridad.

Artículo 142. No procede el recurso de revisión contra laudos arbitrales.

Artículo 143. Contra la resolución emitida para resolver algún recurso no procedería otro.

TRANSITORIOS

Artículo primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo segundo. Se aboga la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de diciembre de 1975 y sus reformas y se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en esta ley.

Quedarán vigentes los reglamentos expedidos en términos de la ley que se aboga en lo que no se opongan a la presente ley.

Artículo tercero. Las funciones que cualquier ordenamiento encomiende al Instituto Nacional del Consumidor, se entenderán atribuidas a la Procuraduría Federal del Consumidor.

Artículo cuarto. El patrimonio del Instituto Nacional del Consumidor, así como la totalidad de los recursos financieros, humanos y materiales asignados al mismo, se transfieren a la Procuraduría Federal del Consumidor.

Artículo quinto. Los procedimientos y recursos iniciados antes de la vigencia de la presente ley, se seguirán hasta su conclusión definitiva, por y ante la autoridad que ordenó el acto o impuso la sanción de acuerdo con la ley que se aboga.

México, D. F., a 18 de diciembre de 1992. Diputado Salvador Abascal Carranza, presidente. Senador Carlos Sales Gutiérrez, presidente. Diputado Luis Pérez Díaz, secretario. Senador Roberto Suárez Nieto, secretario (*Rúbricas*).

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y dos. Carlos Salinas de Gortari (*Rúbrica*). El secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios (*Rúbrica*).

Bibliografía

- Aimone Gibson, Enrique, *Derecho económico internacional*, Universitarias, Chile, 1980.
- Amin, Samir, *Los desafíos de la mundialización*, Siglo XXI Editores, México, 1997.
- Ayala Espino, José, *Mercado, Elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*, Porrúa, México, 1996.
- Brito, Mariano, *Cuestión económica en el estado social de derecho*, Fernández, Montevideo, 1983.
- Cabanellas de la Cueva, Guillermo, *Derecho de inversiones extranjeras*, Heliasta, Buenos Aires, 1987.
- Castañeda, Jorge et al., *Derecho económico internacional: análisis jurídico de la carta de los derechos y deberes económicos de los Estados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- Chomsky, Noam y Dieterich, Heinz, *La sociedad global: educación, mercado y democracia*, Grupo Editorial Planeta, México, 1996.
- Colclough, Cristopher y Manor, James (comp.), *¿Estado o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Cooter, Robert y Ulen, Thomas, *Derecho y economía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Cossío Díaz, José Ramón, *Derecho y análisis económico*, Fondo de Cultura Económica, ITAM, México, 1997.
- Cuadrado Roura, Juan R. (coord.), *Introducción a la política económica*, McGraw-Hill, Madrid, 1995.
- Domínguez Vargas, Sergio, *Teoría económica, nociones elementales*, 16a. ed., Porrúa, México, 1992.
- García Amador, Francisco, *Derecho internacional del desarrollo*, Civitas, Madrid, 1987.
- Gómez Granillo, Moisés, *Introducción al derecho económico*, Esfinge, México, 1995.
- Hernández Ramírez, Laura, *La comercialización internacional de los servicios en México: marco jurídico*, McGraw-Hill, México, 1998.
- Kaplan, Marcos, *Revolución tecnológica: Estado y derecho*, tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Pemex, México, 1993.
- Lindblom, Charles, *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1991.

- Lipsey, Richard G. y Meller, Patricio, *NAFTA y Mercosur: un diálogo canadiense-latinoamericano*, Dolmen Ediciones, Chile, 1996.
- López Rosado, Felipe, *Economía política*, Porrúa, México, 1982.
- Madrid Hurtado, Miguel de la, *El pensamiento económico en la Constitución mexicana de 1857*, Porrúa, México, 1986.
- Mansell Cartens, Catherine, *Las nuevas finanzas en México*, Milenio, ITAM, México, 1996.
- Martin, Hans-Peter y Schumann, Harald, *La trampa de la globalización: el ataque contra la democracia y el bienestar*, Taurus, Madrid, 1998.
- Olivera, Julio H.G., *Derecho económico. Conceptos y problemas fundamentales*, Macchi, Buenos Aires, 1981.
- Ovalle Favela, José, *Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor*, McGraw-Hill, México, 1995.
- Palacios Luna, Manuel R., *El derecho económico y social en México*, Porrúa, México, 1996.
- Ramacciotti, Beatriz, Novak, Fabian y Negro, Dante, *Derecho internacional económico*, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1993.
- Rangel Couto, Hugo, *Derecho económico*, Porrúa, México, 1986.
- Requeijo González, Jaime, *Economía mundial: un análisis entre dos siglos*, McGraw-Hill, España, 1995.
- Roemer, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Rojas Díaz, Jorge, *Aspectos jurídicos de la deuda externa*, Concytec, Lima, 1989.
- Samuelson, Paúl, *Economía*, McGraw-Hill, México, 1993.
- Santos Britz, Jaime, "Derecho económico y derecho civil", en *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1963.
- Santos, Pastor, *Sistema jurídico y económico, una introducción al análisis económico del derecho*, Tecnos, Madrid, 1989.
- Schettino, Macario, *Tratado de libre comercio, ¿Qué es y cómo nos afecta?*, Grupo Editorial Iberoamericana, México, 1994.
- Serra Rojas, Andrés y Serra Rojas Beltrán, A., *Derecho económico*, 3a. ed., Porrúa, México, 1993.
- Trebilcock, Michael J. y Howse, Robert, *The Regulation of International Trade*, Routledge, Nueva York, 1997.
- Valenzuela Ríos, José Antonio, *Derecho económico y sociedad en México hacia la modernización*, Departamento Editorial, Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 1990.
- Weintraub, Sidney, *El TLC cumple tres años: un informe de sus avances*, Fondo de Cultura Económica, ITAM, México, 1997.
- Witker, Jorge (coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.
- , *Derecho económico*, Harla, México, 1995.