

CAPÍTULO SEGUNDO REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL COMERCIO

1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

1.1. *Introducción*

274. Iniciaba el siglo XIX en Europa; con él, la época dorada del imperio napoleónico. Prácticamente todo el continente se regía por la política e intereses del emperador francés; sin embargo, grandes cambios habrían de presentarse pocos años después a partir de la derrota de Trafalgar, en 1805,¹⁰⁰ y terminaron con la batalla de Waterloo¹⁰¹ y la caída definitiva de Napoleón.

275. Pero mientras esto sucedía, se presentaron acontecimientos importantes en España que sin duda influyeron en sus colonias americanas. El 5 de mayo de 1808 se firmó el Tratado de Bayona mediante el cual Napoleón logró la abdicación de Fernando VII a favor de Carlos IV, con la condición de conservar la categoría de príncipe dignatario, una renta de un millón de francos y alguna posesión territorial. Después, en junio de ese mismo año, Napoleón nombró a su hermano José Bonaparte rey de España, y se promulgó la llamada Constitución de Bayona, la cual establecía que uno de los ministerios y consejos de gobierno serían el de las Indias. También serían nombrados 22 diputados por las provincias americanas, cuatro de estos correspondían a la Nueva España. Además, se otorgó la libertad de comercio entre las colonias y la península.

¹⁰⁰ La batalla de Trafalgar, provincia de Cádiz, una batalla naval ocurrida el 21 de octubre de 1805. En ella se enfrentaron la flota aliada de Francia y España contra la armada inglesa. La derrota de la escuadra franco-española fue el fin de los sueños de Napoleón por dominar los mares ingleses; para España significó el fin de un poder naval y, poco después, de los territorios americanos.

¹⁰¹ El 18 de junio de 1815, en Bélgica, Napoleón perdió una batalla contra los ingleses y prusianos, la batalla de Waterloo. Con esta derrota abdica por segunda vez al trono francés y se traslada a Inglaterra; el gobierno de este país lo declara prisionero y lo confina a la isla de Santa Elena, en el Atlántico, donde después de seis años de cautiverio, muere.

276. Los españoles, inconformes con esta situación, trataron de organizar a España por sí mismos, creando sus propios órganos rectores. Fue así como los miembros de las clases ilustres asumieron el poder y con ello la posibilidad de llevar a cabo las tan necesarias reformas políticas.

277. Apoyados por los liberales de la clase media, bajo los principios de la Ilustración¹⁰² y observando los resultados de la Revolución Francesa lograron constituir las Juntas gubernativas, mediante las cuales asumían provisionalmente la autoridad en nombre de Fernando VII; por otro lado, en las colonias, ante la ausencia de un rey, se empezaron a formar juntas con el objetivo de tomar medidas para la defensa de sus territorios.

278. El 25 de septiembre de 1809 se constituyó la Junta Central Suprema Gubernativa de España y las Indias, la cual se encargó de gobernar internamente el imperio; además otorgó el reconocimiento de “reinos” a las provincias de ultramar y aceptó la participación americana en su gobierno.

279. A finales de 1809, la Junta Suprema transfirió su autoridad al Consejo de Regencia, el cual llevó a cabo la convocatoria a las Cortes, las cuales se formaban por la reunión de todos los diputados que representaban a la Nación;¹⁰³ y se ocupó de diversos asuntos de las Indias, lo cual fue reglamentado en el real decreto del Consejo de Regencia del 14 de febrero de 1810.

280. El 24 de septiembre de 1810, las Cortes decretaron que el poder emanaba de la soberanía popular; y el 15 de octubre del mismo año, la igualdad de los territorios españoles.

281. Por otro lado, en la Nueva España, la usurpación de Napoleón en el trono español provocó grandes cambios. Los habitantes de la Nueva España sintieron que se rompía el lazo que unía a España con su Imperio. Curiosamente, este sentimiento se dio en dos sentidos completamente contrarios; por un lado, los peninsulares, que era como se llamaban a los españoles, sabían que su elevada posición y riqueza dependían de la madre patria; en cambio, para

¹⁰² El período de la Ilustración, también llamado de Las Luces, inicia en Francia, y se desarrolla por toda Europa en el siglo XVIII. Se trata de la ideología y la cultura elaborada por la burguesía europea en su lucha con el absolutismo y la nobleza; es la postura crítica que adopta la burguesía frente al orden establecido. Sus características son: racionalismo, búsqueda de la felicidad, creencia en la bondad natural del hombre, optimismo y laicismo. El ideal de la Ilustración fue la naturaleza a través de la razón. Tomó el nombre de Enciclopedia en Francia y en los países latinos, y el de Aufklärung en las naciones germánicas.

¹⁰³ En el Congreso Constituyente que elaboró la Constitución de Cádiz; participaron 21 diputados correspondientes a la Nueva España, Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 29.

los criollos se presentaba la primera oportunidad en mucho tiempo de exigir una participación activa en el gobierno de la Nueva España.

282. Esta situación, aunada a los grandes problemas económicos, sociales y culturales que prevalecían en la Nueva España, creaban el ambiente propicio para originar cualquier movimiento que condujera a la liberación del yugo peninsular al que se encontraban sujetos los habitantes de esta colonia española.

283. Al llegar a la Nueva España la noticia de la abdicación de Fernando VII, los representantes del Ayuntamiento de la Ciudad de México, Juan Francisco Azcárate y Francisco Primo de Verdad, solicitaron al virrey Iturrigaray se desconociera dicha renuncia, pero que, ante la ausencia del rey, la soberanía debía residir en el reino y, por tanto, el virreinato tenía que reasumir esa soberanía.

284. Los españoles temían que, como consecuencia de los sucesos españoles, el virrey Iturrigaray se declarara rey de la Nueva España, o que los criollos lo convencieran de colaborar con ellos para lograr la independencia que tanto deseaban.

285. Los criollos pedían que, al igual que en España, se crearan juntas gubernamentales que dirigieran a la colonia en tanto se arreglaba la situación en la metrópoli y el rey volvía a tomar posesión de su cargo; pero los españoles aprehendieron a Iturrigaray en la noche del 15 al 16 de septiembre de 1808 y designaron como virrey a Pedro de Garibay; la independencia pacífica buscada por los criollos fue, por estos hechos, interrumpida y con ello, se preparó el camino para que el 16 de septiembre de 1810 iniciara la Independencia de México.

1.2. *Importancia de la Constitución de Cádiz*

1.2.1. *En lo general*

286. El resultado de los anteriores acontecimientos, y quizá la más importante victoria de esta lucha liberal, fue la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812, la cual tenía validez en todo el imperio español y fundaba el sistema representativo; además, fue la respuesta del pueblo español al gobierno impuesto por Napoleón.

287. La importancia de esta Constitución se resalta en “México y sus constituciones”, donde se dice que la Constitución de Cádiz:¹⁰⁴

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 27.

Fue también producto del movimiento de insurrección contra el dominio francés y fue, por último, el final del antiguo régimen en España, porque al volver Fernando VII al trono de sus mayores ya no sería un monarca absoluto, aunque hubiera restaurado el absolutismo transitoriamente.

288. La Constitución de Cádiz estableció muchas de las doctrinas de la modernidad:

- Se reconocía la soberanía nacional pero se nombraba como rey a Fernando VII,
- Se reconocía la supremacía de la religión católica,
- Separación de los poderes del Estado, al señalar que la potestad de hacer las leyes residía en la Cortes y el Rey, la de ejecutarlas en el Rey y aplicarlas en los tribunales,
- Igualdad ante la ley de españoles y americanos,
- Se abolieron los derechos abusivos sobre los indios y el tormento,
- Procedimiento para reformar la Constitución,
- Ministros responsables,
- Cancelación de la jurisdicción feudal,
- Reparto de tierras baldías y comunales,
- Difusión de la educación pública,
- Municipios con ayuntamiento electivo,
- Reconocimiento de los derechos individuales,
- Reconoce algunos derechos del hombre como la libertad, igualdad, seguridad y la propiedad,
- Libertad de prensa,
- Presupuesto nacional,
- Se planteó una contribución directa,
- Respecto a las contribuciones, señaló que éstas debían usarse para que el Estado cumpliera sus fines,
- El manejo de las rentas se haría mediante tesorerías, supervisadas por una Contaduría Mayor de Cuentas.

1.2.2. *En la Nueva España*

289. La promulgación de la Constitución de Cádiz aceleró, cuando menos en la Nueva España, la desaparición de las estructuras sociales y políticas del régimen colonial; además, junto con el movimiento de independencia, iniciado por Hidalgo, se presentaron las condiciones adecuadas para la lucha por la

transformación del sistema jurídico y político que hasta ese momento había impuesto el sistema virreinal.

290. Esta constitución contribuyó a la transformación del gobierno de las colonias americanas al establecer que el gobierno político de las provincias residiría en un jefe superior nombrado por el rey en cada una de ellas y que por cada provincia habría una diputación provincial, presidida por el mismo jefe. Los españoles pensaron que estos preceptos sólo se aplicarían en la España europea, pero gracias a José Mejía, diputado por Nueva Granada, y Miguel Ramos Arizpe se extendió a las provincias de América. En México, las diputaciones provinciales fueron las de la capital de la Nueva España, de Monterrey, de Guadalajara, de Durango, de Guatemala y de Mérida. Estas diputaciones provinciales fueron el origen del federalismo mexicano.

291. Puede decirse que la aportación más importante de la Constitución de Cádiz de 1812 en la Nueva España ha sido haberse constituido como la primera que rigió dentro de la etapa independiente, pero, además, fue la base y antecedente inmediato para la siguiente Constitución que habría de promulgarse en 1824.

1.3. *Vigencia*

292. La Constitución estuvo vigente en México durante dos periodos, el primero llamado “Bienio liberal”, que comprendió del 30 de diciembre de 1812 hasta 1814, cuando Fernando VII declaró su abrogación, junto con toda la legislación ordinaria creada durante ese periodo; el segundo fue a partir de 1820 y hasta el 27 de septiembre de 1821 cuando se consuma la Independencia nacional.

1.4. *Contenido*

293. La Constitución de Cádiz consta de 348 artículos, divididos en diez títulos y 34 capítulos. Los títulos comprenden las siguientes materias: I. De la nación española y de los españoles; II. Del territorio de las Españas, su religión y su gobierno, y de los ciudadanos españoles; III. De las Cortes; IV. Del Rey; V. De los tribunales y la administración de justicia en lo civil y criminal; VI. Del gobierno interior de las provincias y pueblos; VII. De las contribuciones; VIII. De la fuerza militar nacional; IX. De la instrucción pública, y X. De la

observancia de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella.¹⁰⁵

1.5. *Bases constitucionales para regular la materia mercantil*¹⁰⁶

294. Desde 1812 se empieza a configurar la estructura en que la Constitución establecería la regulación de la legislación comercial mexicana; aún no existía un congreso, un poder ejecutivo, ni una división territorial federal. Sin embargo, con sus respectivas variantes, el esquema propuesto en materia comercial por la Constitución de Cádiz se ha visto reflejado en las constituciones que han regido al país desde 1824, fecha en que se contempló por primera vez un régimen federal para México.

295. Del análisis de la Constitución de Cádiz de 1812 se desprende que la dirección comercial estaba a cargo de las Cortes, del Rey y de los gobiernos internos de los ayuntamientos y diputaciones locales.

296. A las Cortes¹⁰⁷ se les otorgó la facultad para proponer, decretar, interpretar e incluso derogar las leyes cuando fuera necesario, así como aprobar, antes de su ratificación, los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio.

297. Las Cortes podían, además, establecer las aduanas y aranceles de derechos; determinar el valor, peso, ley, tipo y denominación de las monedas; adoptar el sistema que juzgaran más cómodo y justo de pesos y medidas; así como promover y fomentar toda especie de industria, removiendo los obstáculos que pudieran entorpecerla.

298. El Rey¹⁰⁸ tenía facultades para dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias, y nombrar los embajadores, ministros y cónsules; sin embargo, no podía realizar ninguna alianza ofensiva, ni tratado especial de comercio con ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes. A su cargo se encontraba también el cuidado de la fabricación de moneda, en la que se debía poner su busto y nombre.

¹⁰⁵ Constitución Política de la Monarquía Española, Cádiz, 1812.

¹⁰⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1967*, 3a. ed., México, Porrúa, 1967, pp. 59-104.

¹⁰⁷ Constitución de Cádiz de 1812, capítulo VII, “De las facultades de las Cortes”, artículo 131.

¹⁰⁸ *Ibidem*, título IV, “Del Rey”, capítulo I, “De la inviolabilidad del Rey y su autoridad”, artículos 171 y 172.

299. Gobierno interno. Los ayuntamientos tenían la obligación de promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, así como todo aquello que podía serles útil y beneficioso.¹⁰⁹

300. Las diputaciones locales, por su parte, debían fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.¹¹⁰

301. *Legislación aplicable.*¹¹¹ El código civil y criminal y el de comercio serían uno mismo para toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrían hacer las Cortes.

2. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

2.1. *Introducción*

302. La Constitución del 4 de octubre de 1824 fue la primera que contempló un régimen federal para México,¹¹² fue la que sentó las bases de la República; elaborada por el Segundo Congreso Constituyente y promulgada apenas dos días después de haber sido declarado el también primer presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Guadalupe Victoria.

303. La Constitución incluye casi por completo el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana,¹¹³ presentada al Congreso en noviembre de 1823 por Ramos Arizpe y aprobada en enero de 1824. Los principios establecidos en esta Acta se entendía debían ser respetados y no fueron discutidos nuevamente aun cuando algunos eran de gran importancia, como aquél donde

¹⁰⁹ *Ibidem*, título VI, “Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos”, capítulo I, “De los ayuntamientos”, artículo 321.

¹¹⁰ *Ibidem*, capítulo II, “Del gobierno político de las provincias, y de las diputaciones provinciales”, artículo 355.

¹¹¹ *Ibidem*, título VI, “De los tribunales y de la administración de justicia en lo civil y en lo criminal”, capítulo I, “De los tribunales”, artículo 258.

¹¹² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 19a. ed., México, Porrúa, 1983, p. 110.

¹¹³ El 20 de noviembre de 1823 una comisión constituyente, encabezada por Miguel Ramos Arizpe, presentó el “Acta Constitucional” donde se establecía, entre otras cosas, un sistema federal y la división del poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La discusión de dicha Acta se efectuó del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, fecha en que fue aprobado el proyecto casi sin variantes, con el nombre de “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana”.

se señalaba la soberanía nacional y el carácter libre, soberano e independiente de los Estados.

304. Respecto a la soberanía nacional, señala Emilio Rabasa,¹¹⁴ que ésta debió haberse establecido en el pueblo, como lo hace la Constitución de 1917; ya que una nación se refiere a todo: gobernantes y gobernados, territorio, pueblo, gobierno y soberanía, en cambio, la soberanía popular surge precisamente del pueblo, cuya voluntad es la que pone en marcha todo el proceso constitucional.

305. En cuanto al sistema federal,¹¹⁵ señala este mismo autor, fueron varios los motivos por los cuales los constituyentes centralistas se negaban a establecer el modelo propuesto por Ramos Arizpe; por ejemplo, el hecho de otorgarles autonomía a los Estados enfrentaba al poder central a múltiples poderes; otro argumento fue la falta de autosuficiencia económica de las entidades.

2.2. *Contenido*

306. Se integra por un preámbulo y 171 artículos, que a su vez comprende dos partes: la dogmática y la orgánica. En la parte dogmática se establece, en primer lugar, la libertad e independencia de la nación, el territorio y la declaración sobre la religión que habría de profesarse; se establece también la forma de República representativa y popular, las partes integrantes de la Federación y la división del poder público en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Fue un hecho de gran importancia el señalar que la nación se constituiría como una República, ya que se establecía un sistema de organización completamente diferente al de una monarquía, que, aunque moderadamente, aún se contemplaba en la Constitución de 1812.

307. La Constitución de 1824 regula la libertad de imprenta o libertad de expresión; sin embargo, no hace ninguna otra declaración sobre los derechos del hombre pues se deja esta tarea a las legislaturas estatales.

308. En la parte orgánica se establece la organización y funcionamiento, tanto de los poderes federales como locales; en el ámbito federal, el Poder Legislativo se encontraría a cargo de un Congreso General dividido en dos cáma-

¹¹⁴ Rabasa, Emilio, “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824” en Galeana, Patricia (comp.), *op. cit.*, nota 103, pp. 91 y 92.

¹¹⁵ Un sistema federal implica otorgar autonomía a diferentes entidades, las cuales se encuentran unidas a través de un pacto “federal”; el problema se ha presentado cuando debe especificarse qué corresponde a la Federación y qué a los Estados.

ras, la de Diputados y Senadores; el Poder Judicial se depositaría en una Corte Suprema de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

309. En cuanto al Poder Ejecutivo, por propuesta también de Ramos Arizpe, se establecieron dentro de la Federación Mexicana las figuras de Presidente, en quien se depositaba el “supremo poder ejecutivo”,¹¹⁶ y Vicepresidente, en quien recaían, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste; eran designados de acuerdo con lo establecido por la propia Constitución, con una duración en el cargo de cuatro años.

Cada una de las (entonces) diecinueve legislaturas elegía al efecto dos personas, sin atribuirles carácter de presidente o vicepresidente. La Cámara de Diputados computaba los sufragios de esta indistinta elección y hacía la declaratoria respectiva... El Candidato que hubiera obtenido la mayoría absoluta sería el presidente...¹¹⁷.

310. Jorge Carpizo¹¹⁸ señala que en esta constitución hay una inclinación a fortalecer el poder legislativo, pues se le otorgan una serie de facultades importantes, como la de interpretar la Constitución, pero al mismo tiempo se creó un ejecutivo fuerte, principalmente porque:

- Tenía la facultad de veto¹¹⁹

¹¹⁶ “...al discutirse las ventajas del ejecutivo colegiado y del unipersonal, prevaleció la opción representada por este último, incorporando además la denominación de «Supremo Poder Ejecutivo», frente a las más llanas de «Poder Legislativo» y «Poder Judicial», que han perdurado hasta la fecha. La decisión favorable al Ejecutivo unipersonal fue de un gran significado”. Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 75.

¹¹⁷ Herrera y Lasso, Manuel (comp.), “Centralismo y federalismo (1814-1843)”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 3a. ed., México, Cámara de Diputados, 1985, t. III, p. 25.

¹¹⁸ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, pp. 284 y 285.

¹¹⁹ Los artículos 105, 106 y 110, fracción XXI, de la Constitución de 1824 establecieron, respectivamente, las siguientes facultades al Ejecutivo: “El presidente podrá hacer al congreso las propuestas o reformas de ley que crea conducentes al bien general, dirigiéndolas a la cámara de diputados”; “El presidente puede por una sola vez, dentro de diez días útiles, hacer observaciones sobre leyes y decretos que le pase el congreso general, suspendiendo su publicación hasta la resolución del mismo congreso, menos en los casos exceptuados en esta Constitución” y “Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificas, breves y rescriptos, con consentimiento del congreso general, si contienen disposiciones generales; oyendo al senado, y en sus recesos al consejo de gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos, y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos”.

- Frente a sí tenía un congreso dividido en dos cámaras
- La ley fundamental le atribuía facultades amplias y
- Publicaba y ejecutaba las leyes.

2.3. *Bases constitucionales para regular la materia mercantil*

311. Como se dejó asentado en párrafos anteriores, esta Constitución establecía un régimen federal para México y la división del poder público en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De ahí que se establecieran facultades especiales a cada uno de estos poderes y a los Estados que conformaban la República; en cuanto a la materia comercial, su regulación quedó establecida de la siguiente manera:

2.3.1. *Poder Legislativo*

312. Dentro del Título III¹²⁰ se establecieron las facultades del Congreso General. Ya de manera específica, el artículo 50, dentro de sus treinta y un fracciones, señaló las facultades exclusivas de dicho Congreso, de las cuales *tres se refirieron al derecho mercantil*.¹²¹

313. El Congreso tenía facultades para regular la materia de comercio con las naciones extranjeras, así como entre los diferentes Estados de la Federación y las tribus de indios.

314. Debía adoptar un sistema general de pesos y medidas, así como determinar y unificar el sistema que todos los Estados de la Federación debían seguir en cuanto al peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas; además, *crear leyes uniformes en todos los Estados sobre bancarrotas*.

2.3.2. *Poder Ejecutivo*

315. En cuanto al comercio, únicamente se estableció, en la fracción XIV del artículo 110,¹²² la facultad del Ejecutivo para dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación,

¹²⁰ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, sección quinta.

¹²¹ *Ibidem*, artículo 50, fracciones XI, XV y XXVII.

¹²² *Ibidem*, título IV, del Supremo Poder Ejecutivo de la federación, sección cuarta.

neutralidad armada, *comercio* y cualesquiera otros; siempre previa aprobación del Congreso General.

2.3.3. *Los Estados*

316. En materia comercial, sólo se les impuso la obligación de remitir anualmente a cada una de las Cámaras del Congreso General nota circunstanciada y comprensiva del estado en que se hallaren los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril; de los nuevos ramos de la industria que pudieran introducirse y fomentarse, expresando los medios para conseguirlo.¹²³

3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857

3.1. *Introducción*

317. Una vez terminada la Revolución de Ayutla, la cual tuvo como objetivo derrocar a Santa Anna y elegir un presidente interino cuya principal función era convocar a un Congreso Constituyente extraordinario, el partido liberal tuvo la oportunidad, mediante la convocatoria de dicho congreso, de constituir a la nación como una república representativa popular, y plasmar en la constitución los principios básicos del liberalismo político y económico por los que se lucharon en la revolución.

318. Pero la Revolución de Ayutla no sirvió únicamente para reconstruir la nación, de acuerdo con la opinión de Ignacio Carrillo Prieto, recogida en “México y sus constituciones”,¹²⁴ fue también un grito liberatorio en contra de potencias sociales asfixiantes, Estado e Iglesia. Los mexicanos querían dejar de sentirse propiedad de esas potestades para poder reconocerse como personas; fue el símbolo de un pueblo que rompía las cadenas que lo ligaban a un pasado decadente y trágico.

319. Juan Álvarez fue el encargado de realizar la convocatoria el 16 de octubre de 1855, iniciándose las reuniones el 18 de febrero de 1856; al ser elegido Ponciano Arriaga como presidente del Congreso Constituyente, le correspon-

¹²³ *Ibidem*, título VI, de los Estados de la Federación, sección segunda, artículo 161, fracción VIII.

¹²⁴ Galeana, Patricia (comp.), *op. cit.*, nota 103, pp. 275 y 276.

dió designar a los miembros que debían formar la Comisión de Constitución; el producto de los trabajos de esta Comisión y los debates en el Congreso desembocaron y se plasmaron en la Constitución que se promulgó un año después, el 5 de febrero de 1857.

320. Dentro del Congreso Constituyente de 1856-1857 existían dos posturas bastante claras y contradictorias; una era la corriente liberal que buscaría se plasmaran los principios del ideario revolucionario, tales como la desaparición de los fueros y privilegios militar y eclesiástico, sufragio universal, separación Iglesia- Estado, libertad de cultos, pensamiento e imprenta, *libertad de trabajo, industria y comercio*, desamortización de los bienes del clero y el juicio de amparo; es decir, esta corriente buscaba establecer una nueva Constitución fundada en la soberanía popular, un gobierno federal, la supremacía del poder civil sobre la Iglesia y la reforma social.

321. La otra, la del partido conservador, que se encontraba ligada a los intereses de la Iglesia y a los grupos sociales que deseaban conservar los fueros y privilegios, la paz, orden y en especial la estabilidad social, que además no deseaban que las fuerzas productivas y sociales cambiaran tan radicalmente, podría incluso decirse que esta corriente fue enemiga de las ideas democráticas, incluso, monarquista.

322. Existía una tercera corriente que se integraba por los llamados moderadores, se trataba de aquellos que en ese momento detentaban el poder, si bien en su mayoría eran liberales, también se encontraban conservadores pero que en conjunto buscaban un punto intermedio, cambios que fueran poco notables, tanto en materia religiosa como económica.

323. Fueron varios principios liberales que lograron plasmarse en la Constitución, aunque no todos, como la libertad de cultos; en este sentido al menos pudo evitarse la incorporación del principio de intolerancia religiosa, presente en las anteriores constituciones, admitiendo, implícitamente el principio de tolerancia religiosa.

3.1.1. *Ámbito comercial*

324. En el aspecto comercial, cinco fueron los principios inspirados en el liberalismo que se incluyeron en la constitución: reconocimiento del individuo como objeto fundamental de todas las instituciones sociales, protección de la actividad individual, establecimiento de la *libertad de comercio* en una forma más amplia, se buscó abolir los estancos y toda clase de monopolios existentes; asimismo, se protegió la propiedad del individuo, permitiendo solamente al Es-

tado apoderarse de ella cuando así requiriera el interés de la Nación, siempre que se indemnizara al individuo por la pérdida sufrida.

325. Otro aspecto contemplado por la Constitución de 1857 fue la desaparición de las alcabalas y aduanas interiores, ya que constituían obstáculos al comercio interno en México; además, se reconoció como una excepción a la prohibición de los monopolios los privilegios temporales que se otorgaban a los inventores o perfeccionadores.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1857, los gobiernos mexicanos —particularmente los de Porfirio Díaz— siguieron la política liberal, aunque con algunos importantes matices. La construcción de una amplia infraestructura ferroviaria, la modernización de los puertos, una activa política de atracción de la inversión extranjera, el impulso al sistema bancario, el saneamiento de las finanzas públicas y el arreglo de la atávica deuda externa, fueron elementos de total abstencionismo respecto al progreso económico. Aun así, en la primera década del siglo XX hubo dos actos de franco intervencionismo: la nacionalización de los ferrocarriles y la intervención del gobierno para la importación de granos de consumo popular.¹²⁵

3.2. *Contenido*

326. En términos generales, la Constitución de 1857 contempló los siguientes aspectos:

- Consagró los derechos fundamentales del hombre
- Estableció las condiciones para ser considerado mexicano y extranjero
- Fijó el concepto de soberanía nacional
- Determinó las partes integrantes del territorio Federal y nacional
- Estableció la división del poder de la Federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial
- Se eliminó la figura del vicepresidente que contemplaba la Constitución de 1824; depositando el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en el “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”

¹²⁵ Madrid Hurtado, Miguel de la, “Las reformas constitucionales de 1983 y preceptos de contenido económico”, en Rabasa, Emilio (coord.), *Ochenta años...*, cit., nota 14, p. 214.

- El Poder Legislativo lo ejercería el Congreso de la Unión, el cual sería unicameral, en vez de bicameral, como se establecía en la Constitución de 1824,¹²⁶ y
- El Poder Judicial estaría a cargo de una Corte Suprema de Justicia y los tribunales de Distrito y de Circuito.

327. También, es la Constitución de 1857 la que determina las normas generales que deberán observar los gobiernos estatales en el ejercicio de su soberanía, así como el procedimiento que deberá seguirse para reformar la propia Constitución.

328. Otro de los temas trascendentes y relevantes en la Constitución de 1857 fue la regulación del juicio de amparo en los artículos 101 y 102, la cual se había gestado desde el Acta de Reformas de 1847,¹²⁷ a propuesta de Mariano Otero. Fix-Zamudio¹²⁸ opina:

El aspecto más importante de las aportaciones de Mariano Otero al Acta de Reformas de 1847 lo es sin ninguna duda la consagración del juicio de amparo en todo el país como el instrumento para la protección de los derechos individuales de los gobernados, con lo cual se daba un paso de gran importancia en el desarrollo de nuestra máxima institución procesal...

3.3. *Bases constitucionales para regular la materia mercantil*

329. En materia de comercio la Constitución establecía en el artículo 4º:¹²⁹

¹²⁶ Para poder controlar al Ejecutivo, el constituyente de 1857 decidió construir un Poder Legislativo, donde el Congreso estuviera constituido por una sola cámara; la Constitución de febrero de 1857 fue desconocida por el presidente Ignacio Comonfort en diciembre de ese mismo año, ya que parecía imposible gobernar con un Ejecutivo controlado por el Congreso. En esas circunstancias, Benito Juárez toma el poder, quien después tendría que hacer frente a una guerra civil y a la intervención extranjera. Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 116, pp. 78 y 79.

¹²⁷ El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 fue un documento integrado por treinta artículos, donde se contuvieron una serie de importantes reformas a la Constitución de 1824, entre las que se encontraron la supresión de la vicepresidencia, el establecimiento de las garantías individuales, del juicio político y de juicio amparo.

¹²⁸ Fix-Zamudio, Héctor, “Acta Constitutiva y de reformas, 1847, marco jurídico”, en Galeana, Patricia (comp.), *op. cit.*, nota 103, p. 233.

¹²⁹ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, título I, Sección “De los derechos del hombre”, *Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, nota 117, t. III, pp. 555-648.

Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.¹³⁰

330. En lo que se refiere a la prohibición de monopolios, que regulaba el artículo 28 de la Constitución, se estableció:

No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, a los privilegios, que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

3.3.1. *Poder Legislativo*

331. En *materia comercial*, el Congreso tenía facultades¹³¹ para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, a través de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado se establecieran restricciones onerosas.¹³²

332. Se le otorgó también la facultad para establecer las bases generales de la legislación mercantil¹³³ y establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.¹³⁴

3.3.2. *Poder Ejecutivo*

333. El artículo 85 establece, dentro de sus dos fracciones, la X y XIV,¹³⁵ facultades al Ejecutivo para dirigir las negociaciones diplomáticas, así como para celebrar tratados internacionales con las potencias extranjeras, sometiénolas

¹³⁰ El principio anterior trasciende a la Constitución de 1917, primero en el artículo 4o., el cual, con motivo de la reforma de 1974, se trasladó al artículo 5o. constitucional. Rabasa, Emilio (coord.) *Ochenta años...*, cit., nota 14, p. 244.

¹³¹ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, artículo 72.

¹³² *Ibidem*, artículo 72, fracción IX.

¹³³ *Ibidem*, artículo 72, fracción X.

¹³⁴ *Ibidem*, artículo 72, fracción XXIII.

¹³⁵ *Ibidem*, artículo 85, fracciones X y XIV.

a ratificación del congreso federal; habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación.

3.3.3. *Los Estados*

334. En materia comercial, la Constitución de 1857, al igual que la de 1824, *no concedió a los Estados ninguna competencia en materia comercial*; sin embargo, estableció en el artículo 117 que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales se entendían reservadas a los Estados.

335. Estableció ciertas prohibiciones respecto a la acuñación de moneda, emisión de papel moneda y papel sellado; tampoco podían establecer derechos de tonelaje ni de puerto, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones sin la previa autorización del Congreso.¹³⁶

3.4. *Artículos transitorios*

336. El único artículo transitorio con el que contó la Constitución de 1857 señalaba:

Esta Constitución se publicará desde luego y será jurada con la mayor solemnidad en toda la República; pero con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los supremos poderes federales y de los de los Estados, no comenzará a regir hasta el día diez y seis de septiembre próximo venidero, en que debe instalarse el primer congreso constitucional.

Desde entonces el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, que deben continuar en ejercicio hasta que tomen posesión los individuos electos constitucionalmente, se arreglarán en el desempeño de sus obligaciones y facultades a los preceptos de la Constitución.

337. Lo planteado hasta aquí refleja el análisis de la regulación comercial a través de las distintas constituciones que han normado la vida de México; aún falta analizar la Constitución de 1917, que es la que actualmente nos rige. Sin embargo, es importante resaltar en este espacio cuál ha sido la evolución normativa en materia de comercio hasta la Constitución de 1857.

¹³⁶ *Ibidem*, título V, “De los Estados de la Federación”, artículo 111 fracción III y artículo 112, fracción I.

337.1. Facultad de legislar en materia de comercio

<i>Constitución 1812</i>	<i>Constitución 1824</i>	<i>Constitución 1857</i>
Las Cortes tenían la facultad de proponer, decretar, interpretar e incluso derogar las leyes cuando fuera necesario; no especificaba en qué materia.	El Congreso General podía <i>arreglar</i> el comercio con las naciones extranjeras, aprobar tratados, establecer aduanas, entre otras, pero no establecía propiamente la facultad para legislar en materia comercial a nivel federal	El Congreso de la Unión, de acuerdo al artículo 72, fracción X, tenía la facultad de “establecer las bases generales de la legislación mercantil”. ¹³⁷

337.2. Regulación del comercio exterior

Constitución 1812	Constitución 1824	Constitución 1857
Cortes	Congreso General	Congreso de la Unión

¹³⁷ El Congreso no tenía facultad para legislar en materia mercantil a nivel federal; por ello, en 1883 se reforma la Constitución, otorgándole la facultad para expedir Códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, quedando federalizada la materia mercantil. Véase *infra*, Facultad del Ejecutivo en materia de comercio en la Constitución de 1857.

337.3. Facultades de los Estados en materia de comercio

<i>Constitución 1812</i>	<i>Constitución 1824</i>	<i>Constitución 1857</i>
No tenían ninguna facultad en materia de comercio. Los ayuntamientos tenían la obligación de promover la agricultura, la industria y el comercio.	Sólo se les impuso la obligación de remitir anualmente a cada una de las Cámaras del Congreso General nota Circunstanciada y comprensiva del estado en que se encontraban los ramos industrial, agrícola, <i>mercantil</i> y fabril. Tenían también la obligación de publicar por medio de sus gobernadores su constitución, leyes y decretos.	Se les prohibió el establecimiento de contribuciones a importaciones y exportaciones. Las facultades que no estuvieran expresamente concedidas a la Federación, se entendían reservadas a los Estados. Por tanto, hasta antes de la reforma de 1883, ¹³⁸ los Estados tenían la facultad de legislar en materia mercantil.

337.4. Facultades diplomáticas

Constitución 1812	Constitución 1824	Constitución 1857
Rey	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal

338. Una vez realizado el estudio y análisis de las Constituciones mexicanas de 1812, 1824 y 1857, se puede comentar, a manera de conclusión en este punto que

- La Constitución de 1824 no señalaba expresamente a quién correspondía la facultad de legislar en materia mercantil; sin embargo, por un decreto en el cual se otorgaban facultades extraordinarias a Santa Anna en 1854 para gobernar libremente, surge el primer Código de Comercio.¹³⁹
- Asimismo, la Constitución de 1824, obligaba a los Estados, como ya quedó señalado en el análisis anterior, a publicar sus leyes; sin embargo,

¹³⁸ Véase *infra*, Facultad del Ejecutivo en materia de comercio en la Constitución de 1857.

¹³⁹ Véase *infra*, capítulo tercero, 1. Código de Comercio de 1854, 1.2.2. Surgimiento del Código.

en lugar de crear su propia legislación, muchos Estados simplemente adoptaron el Código promulgado por Santa Anna.¹⁴⁰

- En la Constitución de 1857, ya se señala que el Congreso de la Unión tiene la facultad de “establecer las bases generales de la legislación mercantil”, pero como lo no concedido expresamente a la Federación se entendía reservado a los Estados, éstos contaban con la facultad de establecer su propia legislación comercial, la única limitante que tenían era considerar las bases que al efecto señalara el Congreso de la Unión.
- Los Estados, al igual que sucedió con las facultades otorgadas por la Constitución de 1824, en lo que hace a la materia comercial, no hacen uso de la facultad concedida por la de 1857.
- Ante la necesidad de contar con una regulación comercial uniforme en toda la República, en 1883 se reforma la Constitución, quedando así federalizada la materia mercantil; sin embargo, a pesar de que el Congreso de la Unión ya contaba con la facultad de legislar en materia comercial, se otorgaron facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para promulgar un nuevo Cco, el cual surge en 1884.¹⁴¹
- En 1889, 28 años antes de promulgarse la Constitución de 1917, surge un tercer Código de Comercio, el cual se creó en virtud de la autorización concedida por el Congreso de la Unión al Presidente de la República para legislar en materia comercial.¹⁴²

4. FACULTAD DEL EJECUTIVO EN MATERIA DE COMERCIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857

4.1. *Introducción*

339. Como se vio en el punto relativo a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en su artículo 75, estableció que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se depositaría en un solo individuo, al cual se denominaría “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”; sus fa-

¹⁴⁰ Véase *infra*, capítulo tercero, 1. Código de Comercio de 1854, 2.2.1. Vigencia.

¹⁴¹ Véase *infra*, *infra*, Facultad del Ejecutivo en materia de comercio en la Constitución de 1857 y capítulo tercero, 2. Código de Comercio de 1884.

¹⁴² Véase *infra*, capítulo tercero, 3. Código de Comercio de 1889, 3.2. Autorización al Ejecutivo en materia comercial.

cultades y obligaciones quedaron contempladas en las quince fracciones del artículo 85.¹⁴³

340. Doctrinalmente, las funciones de un Presidente se pueden dividir en la facultad de nombrar y remover a los funcionarios de los principales cargos de la administración pública, la facultad de promulgar y ejecutar las leyes del Congreso de la Unión, la facultad reglamentaria, administración de justicia y, la dirección de la fuerza pública, así como hacerse cargo de las relaciones exteriores.

341. La Constitución de 1857, vigente en el momento en que se otorgaron las facultades a que se hace mención en este apartado, contempla en las fracciones II, III y IV del artículo 85 las facultades del ejecutivo en materia de nombramientos:

Artículo 85. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

II. Nombrar y remover libremente á (sic) los secretarios del despacho, remover á los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente á los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento ó (sic) remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución ó en las leyes.

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del congreso y en sus recesos, de la diputación permanente.

IV. Nombrar, con aprobación del congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.

342. Las facultades de promulgación y ejecución de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, así como la facultad de expedir reglamentos relacionadas con el órgano legislativo, se señalaron en la fracción I del artículo 85.

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa á su exacta (sic) observancia.

343. La administración de justicia la encontramos en las fracciones XIII y XV, del mencionado artículo 85.

XIII. Facilitar al poder judicial los auxilios (sic) que necesite para el ejercicio espedido (sic) de sus funciones.

XV. Conceder, conforme á las leyes, indultos á los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.

¹⁴³ Artículo 85 de la Constitución de 1857, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales...*, *op. cit.*, nota 106, p. 621.

344. La dirección de la fuerza pública se observa en las fracciones VI, VII y VIII de dicho artículo, mientras que la dirección de las relaciones exteriores se encuentra en las fracciones X y XI.

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras (sic), sometiéndolos á la ratificación del congreso federal.

XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

4.2. *Necesidad de un nuevo Código de Comercio*

345. Después de la limitada aplicación del Cco de 1854 y de su concepción centralista, inadecuada para el sistema federal incorporado por la Constitución de 1857, el Gobierno de la República propuso la organización de una comisión cuya finalidad sería formular y establecer las bases generales de la legislación mercantil.

346. En un principio, esta reglamentación sería aplicable sólo para el Distrito Federal y el estado de Baja California y, de acuerdo con la fracción X del artículo 72 constitucional de 1857, constituiría a su vez las bases generales de la legislación mercantil en toda la República. Sin embargo, se determinó que el sistema adoptado en este proyecto en cuanto a la aplicación territorial no era adecuado, argumentando que para lograr un mejor desarrollo del comercio era necesario su regulación a través de una ley de aplicación uniforme en toda la República.

4.3. *Otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo para expedir el Código de Comercio de 1884*

347. Por lo anterior, el 20 de junio de 1883 el Congreso autorizó al ejecutivo para formular y promulgar un nuevo Código de Comercio. Sin embargo, esta autorización contravenía por completo lo establecido en la fracción X del artículo 72 constitucional, la cual literalmente señalaba:

Artículo 72. El congreso tiene facultad:

...

X. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.

...

348. Para subsanar este “error legislativo”, se reformó dicha fracción el 14 de diciembre de 1883, quedando su redacción de la siguiente manera:

Artículo 72.- El congreso tiene facultad:

...

X. Para expedir Códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias.

...

349. Así, se puede afirmar, que a partir de esta reforma a la Constitución de 1857, las disposiciones aplicables a la materia mercantil fueron de carácter federal, es decir, de aplicación en toda la República mexicana, quedando limitada la facultad de emitir leyes que rijan la materia mercantil o comercial exclusivamente al Congreso de la Unión.

350. Sin embargo, a pesar de que el Congreso quedó facultado para legislar en materia mercantil a nivel federal; delegó esta función al Ejecutivo mediante la autorización otorgada el 20 de junio de 1883, confirmándola con la segunda autorización del 15 de diciembre del mismo año, para formular y promulgar el nuevo Cco, el cual surgiría en 1884 y sería el primer Código de Comercio de aplicación general para todo el país.

4.4. *Delegación de facultades legislativas al Ejecutivo Federal*

351. El artículo 85 de la Constitución de 1857, como se encuentra señalado en la primera parte de este apartado, otorgaba al Presidente de la República la facultad de promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, así como para emitir los reglamentos correspondientes. Sin embargo, nada señalaba sobre la facultad de legislar en otras materias que no fueran dentro de la esfera administrativa, como es el caso de los reglamentos.

352. Por otro lado, particularmente en materia legislativa, el Presidente de la República, en cierta medida, tiene facultad para legislar; sin embargo, esta facultad no es igual que la del Poder Legislativo, toda vez que la del Presidente se refiere a la esfera administrativa, la cual recayó en la fracción I del artículo 85 de la Constitución de 1857.¹⁴⁴

353. Cada Poder Federal —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— tienen establecidas, por mandato constitucional, sus propias facultades; en este sentido,

¹⁴⁴ La Constitución de 1917, actualmente vigente, otorga esta facultad reglamentaria al presidente en la fracción I del artículo 89.

la Constitución no autoriza delegar ninguna de las facultades con que cuenta un Poder Federal a otro; específicamente, ni la Constitución de 1824, ni la de 1857 o la de 1917, concedieron al poder Legislativo facultad alguna para delegar su función legisladora, que le es intrínseca.¹⁴⁵

354. Luego entonces, vale la pena cuestionar en dónde funda el Congreso de la Unión esta delegación de facultades para legislar en materia del Cco. Al respecto se pueden hacer las siguientes consideraciones:

354.1. El artículo 29 de la Constitución de 1857, concedía la facultad al Presidente para suspender las garantías individuales, previa aprobación del Congreso; si durante esta suspensión se requería podían otorgarse las autorizaciones necesarias al Ejecutivo para que hiciera frente a la situación,¹⁴⁶ las cuales se entiende incluida la legislativa.

Artículo 29. *En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales, y sin que la supresión pueda contraerse a determinado individuo.*

Si la suspensión tuviere lugar hallándose *el congreso* reunido, este *concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación*. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al congreso para que las acuerde.

354.2. Si bien, en la segunda parte del artículo 29 se faculta al Congreso de la Unión para legislar en casos de emergencia, no significa que emitir normas en materia comercial sea de urgente necesidad, o al menos no lo fueron así en los momentos en que fueron otorgadas para emitir los Cco de 1884 y 1890, así como otras leyes de carácter mercantil, como la de Sociedades Anónimas en 1888, la de instituciones de Crédito de 1897 y la General de Sociedades Mercantiles de 1934, entre otras.

¹⁴⁵ Al respecto, el artículo 49 de la Constitución vigente, señala que salvo el caso de facultades extraordinarias conforme con lo dispuesto por el artículo 29, o lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 131, no podrán otorgarse al Ejecutivo de la Unión facultades extraordinarias para legislar.

¹⁴⁶ El artículo 29 de la Constitución vigente conserva prácticamente la misma redacción en su segunda parte, referente a la concesión de autorizaciones al Ejecutivo para hacer frente a la situación de emergencia que originó la suspensión de garantías.

355. Los legisladores argumentaban, en las distintas exposiciones de motivos referentes al otorgamiento de esa facultad legislativa, la urgente necesidad de expedir determinada ley o de legislar en determinada materia, como moneda, hacienda, comercio, entre otras; por ello, se solicitaba obviar el proceso legislativo ordinario, permitiendo así al Presidente de la República expedir las leyes consideradas dentro del decreto por el cual se formalizaba el otorgamiento de esas facultades extraordinarias legislativas, de manera inmediata y sin necesidad de discusión, y mucho menos, aprobación del Congreso de la Unión.

356. La medida excepcional referente al otorgamiento de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente con el tiempo se fue separando del texto y espíritu originales para seguir un camino independiente; las facultades extraordinarias fueron casi siempre de índole legislativa, para reformar o expedir legislación ordinaria que, en sí, no podía considerarse dentro de los supuestos señalados en la Constitución o que pusieran a la sociedad en grande peligro o conflicto; cuando esta práctica se convirtió en “costumbre” se consumó, ya no hubo razón para seguir condicionando el otorgamiento de dichas facultades a la previa suspensión de garantías. La función legislativa encomendada al Presidente parecía entonces natural y por ello podía emplearse en épocas diferentes a las contempladas en el artículo 29 de la Constitución en referencia.

5. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

5.1. *Introducción*

357. La Revolución Mexicana surgió después de un largo camino en el que se desarrolló la ideología política insurgente. Esta ideología inicia con la Independencia, continúa con la Constitución de 1824 y finalmente con las pugnas entre liberales y conservadores, creadores de la Constitución de 1857.

358. Emilio Rabasa¹⁴⁷ señala:

Los campesinos no eran dueños de las tierras que trabajaban y sufrían una vida llena de injusticias, pues los propietarios, en lugar de explotar las tierras, explotaban al hombre. Los obreros carecían de derechos e intolerables condiciones de trabajo pesaban sobre ellos. La desigualdad entre las clases sociales

¹⁴⁷ Rabasa, Emilio, “Historia de las constituciones mexicanas”, *El derecho en México, una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991, t. I, p. 157.

era cada vez más profunda. La Constitución inicial de 1857 había cedido su vigencia a la dictadura de un hombre, y el pueblo de México, por alcanzar la democracia y la justicia social, empuñó las armas en lo que puede llamarse la primera revolución social del siglo XX.

359. Esta lucha revolucionaria, mediante sus propuestas de reiteración de los principios de democracia liberal y el cambio sustancial en el orden económico social, logró enfatizar la conciencia liberal del pueblo mexicano y abrir una nueva etapa en la historia de México, la de libertad política y desarrollo económico. Tres fueron los principales documentos que formaron la ideología revolucionaria: en 1906, el Programa del Partido Liberal, en 1909, el Programa del Centro Antirreeleccionista y en 1910, el Plan de San Luis, mediante el cual se declaran nulas las elecciones de ese año y se desconoce al gobierno de Porfirio Díaz, que durante 30 años había estado al frente del Poder Ejecutivo.

360. De hecho durante los últimos años del gobierno de Porfirio Díaz se observó un estancamiento económico, lo cual generó la ansiedad de la burguesía para actuar en el escenario económico y darle así su lugar correspondiente al comercio y la industria dentro de una economía en desarrollo.

361. El movimiento revolucionario, iniciado en 1910, tuvo como principal objetivo, la terminación de la dictadura porfirista y el establecimiento del principio de no reelección,¹⁴⁸ acontecimientos que se habían alejado de las políticas liberales plasmadas en la Constitución de 1857.

362. Durante la Revolución hubo también documentos importantes que siguieron buscando las reformas políticas, sociales y económicas originarias del movimiento, el Plan Político Social, el Plan de Texcoco y el Plan de Ayala, en 1911 y el de Santa Rosa de 1912.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 4a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, p. 17.

¹⁴⁹ De todos estos planes, el de mayor importancia fue el Plan de Ayala, del 28 de noviembre de 1911. Sus principales objetivos fueron desconocer a Francisco I. Madero como presidente de la República y jefe de la Revolución, y reformar el Plan de San Luis para integrarle un verdadero programa de reforma agraria. Arenal Fenocio, Jaime del, voz “Plan de Ayala”, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. V, p. 566. El Plan Político Social de 1911 pretendía el establecimiento del voto directo, la no reelección, la reorganización social, la protección de los trabajadores, así como la restitución de tierras usurpadas y la abolición de los monopolios. Por su parte, el Plan de Texcoco, el de Plan Ayala y el Plan de Santa Rosa pugnaban por la reforma agraria a través de la restitución de tierras usurpadas, expropiación de latifundios, dotación de ejidos y establecimiento de medidas dirigidas al fomento del sector rural. Madrid Hurtado, Miguel de la, “El Congreso Constituyente de 1916-1917”, *op. cit.*, nota 117, t. IV, p. 324.

363. Francisco I. Madero toma posesión como Presidente de la República el 6 de noviembre de 1911, pero es asesinado por órdenes de Victoriano Huerta, quien a su vez es desconocido como presidente por el Plan de Guadalupe, firmado por Venustiano Carranza en Coahuila el 26 de marzo de 1913.

364. Es precisamente el Plan de Guadalupe el que da origen al movimiento constitucionalista, en él se declara el desconocimiento de los poderes federales y de los gobiernos locales que apoyaran a Victoriano Huerta, establece la organización del Ejército Constitucionalista al mando de Carranza y los procedimientos para restablecer el orden constitucional.¹⁵⁰

365. En el discurso pronunciado el 3 de octubre de 1914 por el primer jefe del Ejército Constitucionalista durante la Convención Revolucionaria, se pugnó por la equidad tributaria, la reforma de los aranceles proteccionistas de la industria y la reforma bancaria; incluso se propuso el establecimiento de un banco del Estado.

366. El 12 de diciembre de 1914 se expidió el decreto de adiciones al Plan de Guadalupe, donde se señalaba que el primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del poder Ejecutivo expediría y pondría en vigor todas las leyes necesarias tendentes a satisfacer las necesidades políticas, económicas y sociales del país.

367. De acuerdo a sus promesas, el 14 de septiembre de 1916 Venustiano Carranza promulga el decreto de reformas al Plan de Guadalupe, mediante el cual se convoca a un Congreso Constituyente; así el 19 de septiembre de ese mismo año, la Primera Jefatura emitió la convocatoria a elecciones de dicho Congreso, las cuales se realizaron el 22 de octubre siguiente. El Congreso Constituyente se reunió a partir del 1° de diciembre de 1916 en la ciudad de Querétaro y cerró sus sesiones el 31 de enero del siguiente año, promulgando la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

368. La Constitución se promulgó el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el primero de mayo del mismo año, constitución que actualmente nos rige, a pesar de haber sufrido ya innumerables reformas.

5.2. *Contenido*

369. La Constitución de 1917 contempló 136 artículos, divididos en 9 títulos, los cuales, originalmente, se integraron de la siguiente manera:

¹⁵⁰ *Idem.*

- Título Primero. De las garantías individuales, de los mexicanos, de los extranjeros y de los ciudadanos mexicanos
- Título Segundo. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno y, de las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional
- Título Tercero. De la división de poderes, del Poder Legislativo, de la elección e instalación del Congreso, de la iniciativa y formación de leyes, de las facultades del Congreso, de la Comisión Permanente, del Poder Ejecutivo, y del Poder Judicial
- Título Cuarto. De las responsabilidades de los servidores públicos
- Título Quinto. De los Estados de la Federación
- Título Sexto. Del trabajo y la previsión social
- Título Séptimo. Previsiones generales
- Título Octavo. De las reformas de la Constitución
- Título Noveno. De la inviolabilidad de la Constitución.

5.3. *Bases constitucionales para regular la materia mercantil*

370. Las bases constitucionales planteadas originalmente por el texto de la Constitución de 1917 son las siguientes:

- Libertad para dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que se prefiera, siempre y cuando sea lícito¹⁵¹
- Libertad de asociación con fines pacíficos y objeto lícito¹⁵²
- En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho, lo cual resulta aplicable al Derecho Mercantil¹⁵³
- Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, sin embargo, podrán explotar cualquier industria, que no sea agrícola, y para ello, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados, fijarán en cada caso;¹⁵⁴

¹⁵¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, artículo 4.

¹⁵² *Ibidem*, artículo 9.

¹⁵³ *Ibidem*, artículo 14.

¹⁵⁴ *Ibidem*, artículo 27, fracción IV.

- Protección a la libre concurrencia o competencia en materia de comercio, industria y de servicios a favor de los consumidores;¹⁵⁵
- Facultades del Congreso de la Unión:¹⁵⁶
 - Expedir aranceles sobre comercio exterior, e impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones
 - Legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito, así como establecer el Banco de Emisión Único
 - Establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, determinar el valor de la extranjera, y adoptar un sistema general de pesas y medidas
 - Gravar las mercancías que se importen o exporten, o pasen de tránsito por el territorio nacional
- Protección a los descubridores, inventores o perfeccionadores, para disfrutar, por tiempo determinado, de los privilegios derivados de sus obras e inventos.¹⁵⁷
- Faculta al Ejecutivo para habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y designar su ubicación.¹⁵⁸

371. Es conveniente destacar que es la constitución de 1917 la que garantiza la aplicación de leyes y procedimientos que rijan la naturaleza del acto, en cuanto a las acciones derivadas de los actos de comercio, los cuales deben tramitarse por la vía mercantil.

5.4. *Evolución de las bases constitucionales para regular la materia mercantil*

372. La regulación del comercio, plasmada por primera vez en la Constitución de Cádiz de 1812, ha tenido relativas variantes en el transcurrir del tiempo y la promulgación de tres constituciones más después de ésta. Así, el esquema de regulación comercial planteado en la Constitución de 1812, se ha reflejado, con sus respectivas variantes, en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917.¹⁵⁹ La anterior afirmación se desprende del análisis de las instituciones mercantiles

¹⁵⁵ *Ibidem*, artículo 28, segundo párrafo.

¹⁵⁶ *Ibidem*, artículo 73, fracciones IX, X y XVIII.

¹⁵⁷ *Ibidem*, artículo 89, fracción XV.

¹⁵⁸ *Ibidem*, artículo 89, fracción XIII.

¹⁵⁹ Véase *supra*, Constitución de 1857, *in fine*.

que han persistido, no obstante el correr del tiempo y los cambios socio-políticos, en la regulación constitucional.

373. A continuación se precisan las más destacadas:

373.1. Negociaciones diplomáticas. Esta facultad radicó primordialmente en la figura del “Rey” en la Constitución de Cádiz. El objeto era la celebración de tratados comerciales; esta actividad se desplazó a la figura del poder Ejecutivo al surgir en 1824 la división de poderes.

373.2. Facultades de los Estados en materia de comercio. Desde la Constitución de 1812, los Estados no han tenido realmente facultades en materia de comercio; sólo se les ha permitido promover este sector, rendir informes sobre la situación del comercio interno, e incluso, en la Constitución de 1857, se les prohibió el establecimiento de contribuciones a importaciones y exportaciones.

373.3. Regulación del comercio exterior. La regulación del comercio exterior ha estado a cargo, primero de las Cortes y después, en los tiempos modernos, con la adopción del sistema federal, del Congreso de la Unión; actualmente el Congreso puede facultar al Ejecutivo Federal para regular el comercio exterior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 131 constitucional, teniendo como única limitante que el Ejecutivo, anualmente, al enviar al Congreso de la Unión el presupuesto fiscal, someta a su aprobación el uso que hubiese hecho de dicha facultad.

373.4. Facultad de legislar en materia de comercio. Esta facultad es la que ha presentado cambios más significativos; la Constitución de 1812 simplemente señalaba que las Cortes tenían la facultad de proponer, decretar, interpretar e incluso derogar las leyes cuando fuera necesario, sin especificar la materia sobre la cual podían legislar.

373.4.1. En la Constitución de 1824, ya con un sistema federal y una división de poderes establecida, se otorgó al Congreso General la facultad de dictar las leyes que fueran necesarias para conservar la independencia nacional, la unión federal, la paz y el orden público, y mantener la independencia de los Estados entre sí respecto a su gobierno interior; podía *arreglar* el comercio con las naciones extranjeras, aprobar tratados, establecer aduanas, entre otras, pero no establecía propiamente la facultad para legislar en materia comercial a nivel federal. Quizá lo más cercano a esta facultad fue la de dictar leyes uniformes en todos los Estados sobre bancarrotas.

373.4.2. La Constitución de 1857, en cambio, ya otorga la facultad al Congreso de la Unión para establecer las bases generales de la legislación mercantil. En esta misma constitución se estableció que todo lo que no estuviera expresamente concedido a la Federación sería facultad de los Estados; por tanto,

éstos contaban con la facultad de legislar, en su régimen interno, en materia comercial.

373.4.3. Cuando se promulgó la Constitución de 1857, el Congreso ya había otorgado facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para promulgar un Código de Comercio que rigiera en toda la República, lo cual fue hecho el 16 de mayo de 1854.¹⁶⁰

374. Otros aspectos importantes que la Constitución de 1917 incorporó en su regulación fueron, la libertad de trabajo y la protección contra los monopolios; en materia comercial, el cambio más importante y de mayor trascendencia que ha sufrido esta Constitución ha sido el que, en virtud de las reformas del 2 de febrero de 1983, incorporó el llamado capítulo económico.

375. El texto original de la Constitución de 1917 ha sido reformado en diversas ocasiones, estas reformas han modificado las bases constitucionales para regular la materia mercantil en los siguientes aspectos:

- Artículo 5o. Libertad de trabajo, establecida primero en el artículo 4o., se traslada al artículo 5o. mediante reforma de 1974;
- Artículo 27. En 1992, se autoriza a las sociedades por acciones a ser propietaria es de terrenos rústicos, únicamente en la extensión necesaria para el cumplimiento de su objeto; En 2013 el Ejecutivo federal tiene la facultad de otorgar concesiones a las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas por la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos de la nación, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.
- Artículo 28. El servicio público de banca y crédito no se considera monopolio, 1982; se especifican cuáles son las áreas estratégicas,¹⁶¹ se señala que no se considerará monopolio los privilegios que se otorguen a los autores y artistas para la producción de su obra y se establece la facultad del Estado para concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, 1983; y se le otorga autonomía constitucional al Banco de México, 1993;
- Artículo 73. Por reforma de 1942 se elimina de la fracción IX la facultad del Congreso de la Unión de expedir aranceles en comercio exterior

¹⁶⁰ *Infra*, capítulo tercero, 1. Código de Comercio de 1854.

¹⁶¹ Estas áreas son: correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleos y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

y se incorpora a la fracción XXIX la facultad al Congreso de establecer contribuciones sobre el comercio exterior y sociedades de seguros. En 1983 se adiciona la fracción XXIX-F, donde se faculta al Congreso para expedir leyes tendentes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología. En 1993 se incorpora en la fracción X la facultad del Congreso para legislar en intermediación y servicios financieros;

- Artículo 131. En 1951 se le adiciona un segundo párrafo con el objeto de establecer que el Congreso de la Unión puede facultar al Ejecutivo, para aumentar, disminuir o suprimir las tarifas de exportación e importación y el tránsito de productos, artículos, y efectos para regular el comercio exterior y la economía del país.

376. La evolución de la facultad de legislar en materia mercantil, que es la de mayor importancia por ser de ella de donde surgen los códigos de comercio que hasta la fecha han regido al país, se puede observar con mayor claridad en el siguiente cuadro:

<i>Constituciones</i>	<i>Facultades de la Federación</i>	<i>Facultades de los Estados</i>
1812, Cádiz	Aún no se hablaba de una Federación. Por ello, eran las Cortes quienes podían proponer, decretar, interpretar e incluso derogar las leyes cuando fuera necesario; no se especificaba en qué materia.	Los ayuntamientos —aún no había Estados— tenían la obligación de promover la agricultura, la industria y el comercio.
1824, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos	El Congreso General podía <i>arreglar</i> el comercio con las naciones extranjeras, aprobar tratados, establecer aduanas, entre otras; no se contemplaba propiamente la facultad para legislar en materia comercial a nivel federal.	Tenían también la obligación de publicar, por medio de sus gobernadores, su constitución, leyes y decretos.

<i>Constituciones</i>	<i>Facultades de la Federación</i>	<i>Facultades de los Estados</i>
1857, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos	El Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 72, fracción X, tenía la facultad de “establecer las bases generales de la legislación mercantil”.	Las facultades que no estuvieran expresamente concedidas a la Federación se entendían reservadas a los Estados. En consecuencia, los Estados tenían la facultad de legislar en materia mercantil.
1917, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	El Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en toda la República sobre comercio.	En virtud de que la facultad de legislar en materia mercantil corresponde a la Federación, los Estados se encuentran impedidos para hacerlo.

5.5. Marco jurídico-económico-comercial de la Constitución

377. Como se observa en el punto anterior, existen en la Constitución diversas disposiciones que se refieren a la regulación del comercio; sin embargo, la normatividad económica del país, a través de las reformas constitucionales, se ha concentrado en lo que la doctrina ha llamado “capítulo económico”, que comprende los artículos 25 a 28; se incluye también, en este análisis, el artículo 131 referente al comercio exterior.

378. El capítulo económico de la Constitución no puede entenderse sin tomar en cuenta la experiencia del liberalismo mexicano del siglo XIX y su consecuencia constitucional: el surgimiento del constitucionalismo social en el Congreso Constituyente de 1916-1917; pero es quizá con la reforma de 1983¹⁶² cuando los preceptos constitucionales referidos a la materia económica toman el cuerpo y la dimensión que guardan actualmente. Las líneas básicas de la Constitución desde esa reforma son la rectoría económica del Estado, la economía mixta, la planeación democrática del desarrollo y el banco central.¹⁶³

379. La economía mixta supone incorporar elementos de la economía centralmente planificada y de la economía de libre mercado sin restricciones. Los principios de la economía mixta se encuentran en diversas partes del llamado capítulo económico.

¹⁶² Esta reforma constitucional fue promovida por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

¹⁶³ Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 2003, pp. 138 y 139.

5.5.1. *Artículo 25*

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

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

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

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

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

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

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

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

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órganos de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Párrafo adicionado *DOF* 05/02/2017.

380. Este artículo 25 constitucional, esencialmente, establece que la rectoría del desarrollo nacional corresponde al Estado; las modalidades de esta rectoría se encuentran en el primero párrafo del citado artículo, donde se establecen una especie de coordenadas concretas que determinan la citada rectoría económica del Estado.

381. El Estado llevará a cabo esta actividad rectora mediante la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, llevando a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, a través del apoyo e impulso de las empresas de los sectores social y privado de la economía, bajo criterios de equidad social y productividad.

382. Como parte de esta rectoría, el Estado, a través del sector público tendrá, a su cargo, de manera exclusiva, las actividades estratégicas a que hace referencia el artículo 28 constitucional. Al Estado le corresponde la prestación exclusiva del servicio de banca y crédito.

383. Se entiende entonces, que la Constitución no concibe al Estado como el único que deba llevar cabo toda la actividad económica en México, sino como el que la dirija, siempre en el marco de las libertades que otorga la Constitución, como lo son la libertad de empresa y de trabajo entre otras.

384. Correspondiendo al Estado la rectoría del desarrollo nacional, deberá garantizar que éste sea integral, permitiendo el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos y grupos; teniendo además el sector público a su cargo las áreas estratégicas, podrá participar con el sector privado para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo, debiendo apoyarse e impulsar a las empresas del sector privado de la economía; asimismo, la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.¹⁶⁵

Corresponde al Estado por conducto de las autoridades de todos los órdenes de gobierno de acuerdo al ámbito de competencia, la obligación de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para hacer mas simples las regulaciones, trámites y servicios que establezca la propia ley.¹⁶⁶

385. El artículo 25 constitucional es la base de muchas leyes, como la de Sociedades de Inversión, de Cámaras de Comercio e Industria, de Comercio

¹⁶⁵ Rabasa, Emilio (coord.), *Ochenta años..., cit.*, nota 14, p. 246.

¹⁶⁶ Párrafo adicionado *DOF* 05/02/2017

Exterior, de Instituciones de Crédito; de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, de Navegación, de Entidades Paraestatales, entre otras.¹⁶⁷

5.5.2. *Artículo 26*

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

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

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

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

Se refiere a la planeación democrática. Al llamarse “democrática” a la planeación, se quiere subrayar la tan necesaria como natural participación de los diversos sectores sociales.¹⁶⁸

386. En febrero de 1983 se reformó el artículo 26 constitucional, en el sentido de elevar a rango constitucional la acción gubernamental en materia de planeación, estableciendo el sistema nacional de planeación democrática, razón por la cual, en mayo de ese mismo año, se publica el Plan Nacional de Desarrollo, el cual es preparado por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; debe elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de los seis meses siguientes a la toma de posesión del Presidente de la

¹⁶⁷ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, “Cámaras y confederaciones...”, *cit.*, nota 70, pp. 135-1184.

¹⁶⁸ Valadés, Diego, *La constitución reformada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, Serie G, Estudios Doctrinales, núm. 108, p. 243.

República. En el Plan Nacional de Desarrollo se contemplan programas sectoriales, asegurándose la congruencia de las acciones propuestas para alcanzar el cambio estructural en cuatro áreas fundamentales, desequilibrio del aparato productivo y distributivo; insuficiencia del ahorro interno; escasez de divisas y desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo.¹⁶⁹

387. El tema de la planeación dentro de la Constitución se hace necesario por el crecimiento que ha tenido la administración pública mexicana.

388. Del texto del párrafo tercero del artículo 26 se infieren las etapas que debe tener la planeación democrática; éstas son, la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Mediante Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Febrero de 2014, se adiciona el párrafo C de este artículo, por medio del cual se crea un Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social, siendo un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio que está a cargo de la medición de la pobreza, conformado por un presidente y seis consejeros.

389. La regulación legislativa de la planeación se encuentra en la Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983, la cual establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se debe realizar la planeación nacional del desarrollo.¹⁷⁰

5.5.3. *Artículo 27*

Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acce-

¹⁶⁹ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *El comercio exterior...*, cit., nota 30, pp. 317 y 318.

¹⁷⁰ En esta ley se establece que la planeación deberá tender a la consecución de los fines económicos, sociales, culturales y políticos contenidos en la Constitución; para ello, deberá basarse en el fortalecimiento de la soberanía, independencia y autodeterminación económica, política y cultural, así como el equilibrio de los factores de la producción. La Planeación Nacional del Desarrollo comprende, entre otras cosas, la ordenación racional y sistemática de acciones, congruentes con las facultades del Ejecutivo Federal, en materia de regulación y promoción de la actividad económica. A la Secretaría de Hacienda le corresponde, dentro del sistema nacional de planeación democrática, considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal; las dependencias de dicha administración y las entidades paraestatales deberán elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes. Además, el Plan Nacional de Desarrollo debe precisar los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país.

siones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaria de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas...

...IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos, pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

...XX. El estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

390. Este artículo 27 fue objeto de una modificación en materia de desarrollo integral, con lo cual complementó las disposiciones establecidas en el artículo 25 constitucional. El artículo 27 de la propia constitución en su texto precisa que el Estado promoverá el desarrollo integral, incluyendo el campo,

para generar empleo y garantizar a la población campesina su incorporación al desarrollo global.

391. Esta es la base constitucional para que las sociedades mercantiles por acciones puedan ser propietarias de terrenos rústicos, exclusivamente en la extensión necesaria para el cumplimiento de su objeto; sin que esto signifique que puedan tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales que rebasen los límites de la pequeña propiedad agrícola o ganadera. La ley reglamentaria regula la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, así como las condiciones de participación extranjera en dichas sociedades. Es importante resaltar que la primera fracción de este mismo artículo 27 señala que los extranjeros en ningún caso podrán adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas cuando éstas se encuentren en una franja de 100 km a lo largo de las fronteras y 50 en las playas, cuando no se encuentren en esta situación, podrán hacerlo, siempre que se consideren como nacionales respecto a esos bienes y convengan no invocar la protección de sus Gobiernos en relación con aquéllos.

392. Se contempla en la fracción V de este artículo 27 constitucional que las instituciones de crédito autorizadas pueden tener “capitales impuestos” sobre propiedades urbanas y rústicas, bien sea en propiedad o en administración, sin que esto signifique que puedan exceder de los necesarios para su objeto directo.

5.5.4. *Artículo 28*

En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria...

... No constituirán monopolios las funciones que el estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta constitución; el Estado, al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia...

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado...

El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración...

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del Banco Central, en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes...

... No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad,...

... 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...

393. Las actividades estratégicas que la constitución contempla en su artículo 28 y que solo el sector público tendrá a su cargo son:

- Acuñación de moneda
- Correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite
- Emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo autónomo del Gobierno Federal
- Petróleo y los demás hidrocarburos
- Petroquímica básica
- Minerales radioactivos y generación de energía nuclear
- Electricidad
- Ferrocarriles y
- Actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

394. En el párrafo segundo se establecen los aspectos de la libre competencia económica y competencia; en consecuencia, prohíbe la existencia de monopolios. Para normar estos aspectos se publicó la Ley Federal de Competencia Económica el 24 de diciembre de 1992. Con esta protección legislativa se previenen y eliminan los monopolios, las prácticas monopólicas y demás restric-

ciones en beneficio del funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios,¹⁷¹ base fundamental del comercio interno y exterior de México. Complementa a la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor.¹⁷²

395. El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas, párrafo 5. Esta disposición permite que la administración pública haya acudido a las figuras mercantiles en algunas de las entidades que tienen a su cargo la atención de áreas estratégicas, principalmente en la administración pública paraestatal. Las actividades estratégicas del Estado no constituyen monopolios, de acuerdo con lo establecido por el párrafo 4º del artículo 28.

396. En virtud de lo establecido por el artículo 25 constitucional sobre el servicio de banca y crédito, el artículo 28 señala que no constituyen monopolio las actividades del Banco Central, al cual, a partir de la reforma de 1993, como ya se dijo, se le otorgó autonomía constitucional. En relación con este tema, vale la pena señalar que, en virtud de la organización del sistema financiero mexicano, se desprende lo que se ha llamado la “rectoría financiera del Estado”, la cual distingue dos campos, uno relativo a las autoridades,

¹⁷¹ Los “servicios” son actividades, beneficios y satisfacciones que se ofrecen para la venta o para proveer ciertas conexiones para la venta de productos; a partir de la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), actualmente en Organización Mundial de Comercio (OMC), el estudio del sector de los servicios ha cobrado gran importancia, ya que a nivel internacional, los países cuyos socios comerciales forman parte de la OMC orientan y garantizan sus relaciones comerciales a la luz de los postulados del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). En este sentido, la internacionalización de los servicios financieros (banca, seguros, factoraje, arrendamiento financiero y finanzas) requiere tener un entorno legal que resuelva adecuadamente los aspectos de seguridad y privacidad, tendentes a proporcionar validez jurídica en la prestación de estos servicios, con el fin de evitar la aparición o consolidación de leyes nacionales restrictivas o incompatibles que dificulten el comercio a partir de la internacionalización de los mencionados servicios. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, “Los servicios financieros en México y la Organización Mundial de Comercio”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVII, núm. 111, septiembre-diciembre, 2004, p. 973.

¹⁷² En el mundo moderno de la globalización, el comercio internacional ha obligado a las naciones a adoptar medidas jurídicas proteccionistas de sus economías nacionales; se considera en el centro de la economía a la empresa, dentro de la cual surgen los conceptos de mayorías y minorías, entre los cuales debe buscarse un equilibrio de protección con el fin de no lesionar los intereses de la empresa, la cual, frente a la globalización, debe buscar realizar con mayor eficiencia la asignación de los recursos de la economía de un país. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, “Protección de los accionistas minoritarios como una posible defensa del capital nacional ante el fenómeno de la globalización”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVII, núm. 109, enero-abril de 2004, pp. 165 y 166.

que se encuentra integrado con las actividades que desarrolla el gobierno federal, por mandato constitucional; y el otro, relativo a las instituciones financieras.

397. Dentro del campo de las autoridades es donde encontramos al Banco de México o Central, el cual, representa una pieza muy importante en el sistema financiero mexicano; es una persona de derecho público, con carácter autónomo, una de cuyas principales funciones es proveer a la economía del país de moneda nacional,¹⁷³ procurando la estabilidad del poder adquisitivo de ésta, así como promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.¹⁷⁴

398. Finalmente, el párrafo 8° fue reformado en 2016 refiriéndose a las asociaciones y sociedades cooperativas de productores para proteger sus intereses y puedan vendan de forma directa en los mercados extranjeros sus productos nacionales e industriales, que sean fuente de principal riqueza de la región en la que se produzcan o que no sean de primera necesidad, siempre que estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal. Mientras que el 9° lo hace a patentes, marcas, derechos de autor y transferencia de tecnología; reguladas por las leyes federales del Derecho de Autor, de la Propiedad Industrial y la ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico.

5.5.4. *Artículo 131*

Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la república de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda

¹⁷³ “Entre las actividades del banco se encuentran regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia; prestar servicios de tesorería al gobierno federal y actuar como agente financiero del mismo; fungir como asesor del gobierno federal en materia económica y particularmente financiera; participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional, etcétera”. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Aspectos legales y económicos del rescate bancario en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 48.

¹⁷⁴ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, “La quiebra de la banca y la regulación de las garantías en México”, *Revista de Derecho Privado*, México, nueva época, año II, núm. 4, enero-abril de 2003, pp. 212 y 213.

establecer los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.¹⁷⁵

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

399. Al encontrarse México dentro del contexto mundial del comercio, ha tenido que armonizar su legislación en torno al citado comercio exterior; por ello, en 1951, se llevó a cabo una reforma al artículo 131 constitucional, adicionando un párrafo segundo, por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de marzo de ese mismo año.¹⁷⁶

400. De acuerdo con tal artículo, corresponde exclusivamente a la Federación “gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional”. Para ello, el Congreso de la Unión podrá facultar al poder Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, exportaciones y tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, con el fin de regular el comercio exterior, la economía, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país.

401. La facultad anterior no tiene más límite que el Ejecutivo anualmente, al enviar al Congreso de la Unión el presupuesto fiscal, someta a su aprobación el uso que hubiese hecho de la misma. La Ley reglamentaria de este artículo

¹⁷⁵ El artículo 117 constitucional establece las prohibiciones de los Estados; en la fracción VI señala que “éstos no podrán gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía”. La fracción VII de este mismo artículo prohíbe a los Estados expedir y mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras.

¹⁷⁶ De acuerdo al informe presidencial presentado el 1o. de septiembre de 1964 por Adolfo López Mateos, en ese año se promulgó la ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 131 constitucional en materia de control sobre comercio internacional en relación con los recursos económicos del país, y de la producción, certificación y comercio de semillas. *México a través de los informes presidenciales*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, t. I.

constitucional es la Ley de Comercio Exterior,¹⁷⁷ la cual 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.

402. La ley anterior surge con el propósito de satisfacer la necesidad de contar con una nueva regulación y protección del comercio exterior que confiere facultades al Ejecutivo para impedir la importación de mercancías que impliquen competencia desleal, que cause daño a la planta productiva o pueda causarlo u obstaculice su desarrollo o el establecimiento de otras industrias, y establezca medidas de regulación o restricción a la importación, a través del permiso previo para importar mercancías de manera temporal o definitiva.

403. El artículo 4º de esta ley completa al artículo 131 constitucional en lo que se refiere a las facultades del Ejecutivo en materia de comercio exterior, las cuales pueden reducirse a los siguientes puntos:

- Aumentar, disminuir o suprimir los aranceles de importación o exportación, expedidos por el Congreso y para crear otros. Esta facultad la ejerce el Presidente de la República a través de decretos modificados de la tarifa (aranceles);
- Establecer los casos en que podrá restringirse la importación y exportación de mercancías (permisos de importación);
- Enfrentar las prácticas desleales de comercio internacional (cuotas compensatorias),
- Reglamentar el funcionamiento de la Comisión de Aranceles y Control de Comercio Exterior, facultad que ejercerá a través de acuerdos o resoluciones que expida la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

5.6. Vigencia de la Constitución

404. Desde su promulgación, la Constitución ha tenido más de 500 modificaciones, lo cual no significa una falta de respeto a nuestra Carta Magna, sino la confianza que se tiene en esta Ley Fundamental, y por tanto, la intención de seguir manteniéndola viva y dinámicamente vigente.

¹⁷⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de julio de 1993 y reformada por decreto del 13 de marzo de 2003.

405. Esas reformas han incorporado de manera paulatina “los nuevos principios y valores que nos aproximan al paradigma del Estado Social Democrático de Derecho, pero adaptándolo a nuestra tradición jurídica y a nuestra realidad social”.¹⁷⁸

406. Se caracteriza por ser “rígida, republicana, presidencial, federal, pluripartidista... y nominal...”¹⁷⁹ incorpora la rectoría económica del país a través del Estado, responsabilidad que se realiza a través de diversos aspectos contenidos en la misma y que sirven de fundamento al derecho comercial.¹⁸⁰

407. Diego Valadés opina:

La Constitución mexicana acoge ahora una serie de principios y preceptos con los que llega a su culminación un proceso de desarrollo del Estado y de defensa del marginado que se inició con las preocupaciones políticas y sociales de los constituyentes de 1857.¹⁸¹

¹⁷⁸ Fix-Zamudio, Héctor, *Una Constitución viva y dinámica, discurso pronunciado en la presentación del libro “Estudios jurídicos en torno a la Constitución de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1992, p. 6.

¹⁷⁹ Carbonell, Miguel y Madrazo, Jorge, voz “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Enciclopedia jurídica mexicana, op. cit.*, nota 149, tomo II, p. 516.

¹⁸⁰ *Diario Oficial de la Federación* del 2 de febrero de 1983.

¹⁸¹ Valadés, Diego, *La Constitución...*, *cit.*, nota 166, p. 245.