

EL DERECHO ECONOMICO Y EL CAMBIO SOCIAL

Por Hugo RANGEL COUTO
Profesor de la Facultad de
Derecho de la UNAM.

Señor licenciado Pedro Astudillo Ursúa, Director de la Facultad de Derecho, distinguidos juristas y catedráticos que nos honran en el presidium, señores asistentes y estimados colegas estudiantes que aspiran también a convertirse en juristas algún día.

La lectura de este libro que se titula *El Derecho como obstáculo al cambio social*, escrito por el profesionista chileno Eduardo Novoa Monreal, me obliga a mencionarles algunas frases que contiene y que provocaron en mí el deseo de aprovechar estos Cursos de Invierno para intentar demostrar que en nuestro país, que es el que más nos importa, el Derecho ha sido la principal palanca utilizada para promover el cambio social encaminado a lograr el progreso de la comunidad mexicana y que además los juristas al emplearla han hecho su papel generalmente con eficacia. Espero que con este esfuerzo algo habré de lograr y anhelo la aprobación de ustedes en tal sentido.

Veamos lo que el libro dice:

“Cada vez se hace más perceptible la desconexión que existe entre el Derecho y las realidades sociales que hoy vive el mundo”.

Y luego agrega:

“Todo ésto hace de la legislación positiva algo ineficiente e inactual y de los estudios jurídicos algo vacuo y añejo”.

Más adelante señala:

“...los preceptos, esquemas y principios jurídicos en boga se van convirtiendo gradualmente no sólo en un pesado lastre que frena el progreso social, sino que llega, en muchas ocasiones, a levantarse como un verdadero obstáculo para éste.”

Además añade:

“...nos encontramos en presencia de un Derecho obsoleto que el conservatismo de los juristas es incapaz de advertir y, mucho menos, de remover.”

Y por último agrega más adelante:

“En general siguen subsistentes los mismos esquemas jurídicos, las mismas instituciones, las mismas formas de expresar y aplicar el Derecho. En esta forma no es extraño que los juristas, por sus transnochadas teorías, conceptos y formulaciones, sean mirados por la generalidad de los demás seres humanos como especímenes de una fauna en vías de extinción y, en todo caso, cada día menos decisiva en el curso de la vida social.”

Por mi parte debo decir al respecto que:

A partir del momento en que los generales al frente del ejército dejaron en México de aspirar a la silla presidencial, y se convirtieron en guardianes celosos y leales de las instituciones jurídico políticas (ésto ocurrió hace apenas 30 años), de los cinco presidentes civiles que hemos tenido, cuatro han sido licenciados en Derecho y todo hace suponer que el próximo también lo será. En cuanto a los ministros, subsecretarios, oficiales mayores y jefes de organismos descentralizados, para no hablar sino de los cargos más importantes, una buena parte de ellos también son desempeñados por licenciados en Derecho como ocurre también con muchos puesto de senadores y diputados y algunas gubernaturas de los estados; no parece entonces que esta “fauna”, como la llama el autor que comento, esté en vías de extinción, ni tampoco parece que sea menos decisiva en el curso de la vida social de México.

Después de haber escuchado a los cinco distinguidos juristas y catedráticos de esta Facultad, quienes durante la pasada y la presente semana nos expusieron brillantemente y con serios fundamentos su pensamiento acerca de la Filosofía del Derecho, el Derecho constitucional, el administrativo, el del trabajo y el agrario con relación al cambio social, me corresponde ahora modestamente, darles mis puntos de vista respecto a esta nueva rama, la más joven del Derecho, esa que se llama el Derecho económico, señalando a mi vez su respectivo papel como instrumento para el cambio social.

Pero, ¿qué es el Derecho económico? Para hacer por lo menos un intento tendiente a definirlo, en lo que mucho me ayudó un cambio de impresiones con el doctor Alberto Trueba Urbina, debo primeramente recordarles que al igual que los ilustres colegas que me precedieron en este ciclo, tengo que situarme dentro del medio de México, así que me referiré al Derecho económico nacional.

Debo señalar, en primer lugar, que ha consistido en un conjunto de normas que fueron nuevas y novedosas al modificar la tradicional concepción individualista del Derecho; para ellas los problemas socioeconómicos eran tan importantes como los problemas políticos.

Los derechos de la Nación mexicana sobre los recursos naturales que son factores de la producción, empezaron también a regirse por normas de Derecho económico.

La idea primordial de garantizar las libertades políticas del ciudadano había reducido en el pasado el papel y los impulsos del Estado, en tanto

que después, el propósito, tal vez alcanzable, de lograr un desenvolvimiento económico equitativo y sin fluctuaciones, surgió también en México e implicó la necesidad de recurrir a un Derecho nuevo que resultó ser el económico, del cual la planeación democrática de ese desenvolvimiento en las condiciones señaladas, sería su aspecto más moderno y adelantado.

Podría decirse que la finalidad esencial del Derecho económico ha sido en México, la defensa de los individuos y de los grupos económicamente débiles, pero además, como corolario de todas esas normas nuevas y novedosas en el Derecho mexicano; la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados aprobada recientemente por la ONU, es un intento de defensa, ya no para los individuos y los grupos, sino para los países débiles frente a los poderosos.

Ese Derecho económico va desarrollándose con firmeza porque se alimenta con la transformación de normas que arrebatan al Derecho civil, al mercantil, al administrativo, al constitucional y hasta al internacional; y además de extraer de ellos y de transformar algunas de sus normas, los penetra luego insertando en ellos otras que materialmente debieran de considerarse como Derecho económico, es decir, tiene lugar una transfiguración global de nuestro Derecho positivo. Hay quienes afirman en términos absolutos, ya mencioné antes al señor Novoa Monreal, que el Derecho positivo es conservador, lo cual me parece bastante discutible, porque si examinamos en su totalidad las normas jurídicas de no importa qué país y en cualquier época indeterminada, podríamos encontrar, en primer lugar, que pueden diferir mucho sus leyes de las de otros países, así que el diagnóstico sería diferente para cada uno de ellos; y en segundo lugar, que dentro del mismo país podemos distinguir tres categorías diferentes de normas jurídicas que coexisten en diverso grado:

Primera: Aquellas normas que podríamos calificar como extremadamente conservadoras y que inspiradas en el pasado y pretendiendo servir de apoyo a situaciones sociales ya casi extinguidas o en proceso de desaparición, sí constituyen una barrera para la evolución social y para los cambios en que ésta consiste.

Segunda: Las normas que, ajustándose al momento que el país en cuestión vive, rigen su vida social presente y hasta siguen su evolución a través de un cambio de interpretación no sujeto pasivamente a la letra de la ley, sino a su espíritu que no puede estar petrificado, sino entenderse en un sentido dinámico.

Tercera: Las normas que constituyen lo que podríamos llamar Derecho positivo revolucionario y que se anticipan a las situaciones sociales y a veces hasta pasa largo tiempo para que éstas se ajusten a aquellas y que, por tanto, son verdadero instrumento que provoca y al fin determina el cambio social; pero hay que insistir en que no sólo no son obs-

táculo para éste, sino que constituyen el impulso inicial y resultan ser la causa determinante de dicho cambio.

Creo que debemos admitir que México fue un país en el que las normas de la primera categoría imperaban y daban la tónica a nuestro Derecho positivo; pero como desenlace de nuestra Revolución de 1910, la situación se invirtió y un Derecho positivo revolucionario surgió en México hasta con el mérito de marcar una nueva tónica jurídica al mundo.

Este nuevo Derecho se encontró frente a situaciones socioeconómicas injustas y crueles, que era necesario remediar y sus normas sirvieron de metas que poco a poco se fueron alcanzando con posterioridad y hasta podemos advertir que algunas no se han logrado todavía, de modo que la evolución social se rezagó frente a un Derecho que no solo evolucionó, sino que revolucionó presentándose en México y ante el mundo como el elemento más dinámico del cambio, dentro de la evolución social, de la cual, desde luego, no podemos olvidar que el derecho es también uno de los elementos que la integran. Por ejemplo: fue hasta el año de 1948 que en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se incluyeron algunos derechos socioeconómicos y políticos que ya formaban parte de nuestra Constitución Política como garantías individuales o sociales acerca de la libertad, la vida y la propiedad, desde el año de 1917.

Tal vez pudiera afirmarse que en México la política y la economía quedaron a la zaga del Derecho en la solución de algunos problemas sociales.

El surgimiento de ese Derecho revolucionario para cuya elaboración contribuyeron significadamente representantes de las fuerzas vivas del país, dio la oportunidad a los juristas revolucionarios mexicanos para aportar sus luces a fin de que las normas de Derecho económico se insertaran dentro de nuestro Derecho positivo e intentaran funcionar.

Claro que para que tal resultado pudiera alcanzarse, era imprescindible que se cumplieran en la realidad mexicana otros requisitos de carácter socioeconómico y político que muchas veces no surgieron. Por eso aunque esas normas jurídicas están aún en pie, han sido como meras anticipaciones y aún esperan que algún día se les de cumplimiento.

La responsabilidad de esto es de todos: gobernantes y gobernados, y si muchas normas de Derecho económico continúan aún incumplidas a pesar de que el Derecho desempeñó su importante papel al forjarlas, es porque con frecuencia faltó la determinación política para exigir su cumplimiento, o porque el país no resistía el gasto financiero que implicaban o porque se daba prioridad a otras tareas públicas.

Podría admitirse, sin embargo, que los profesionales del Derecho hicieron su parte y que ésta se quedó sin el complemento de otros elementos indispensables que implican técnicas diferentes que son aplicadas por profesionales diversos. Si analizamos algunos aspectos de nuestro Derecho

positivo mexicano en los casos en que la norma precedió al hecho social, las encontramos verdaderamente revolucionarias y que han tenido que esperar largas décadas para que las situaciones que prevén lleguen a realizarse, en tanto que otras, como antes dije, aún esperan.

Por ejemplo: el artículo 27 de nuestra Constitución Política de 1917 señala a la propiedad privada una función social. ¿Acaso la realidad socioeconómica del país no es un retraso frente a esta norma? En el propio artículo se estableció que los latifundios serían fraccionados. ¿Acaso no queda ya ninguno?

El artículo 31 se refiere a las obligaciones de los mexicanos que deben contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

¿Por ventura no es notoria la evasión masiva en el pago de los impuestos?

Importantísimo desde el punto de vista social y económico, el artículo 123 dice en su fracción IX: "Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas". Presente en la Constitución Política esta norma desde el año de 1917 es apenas hasta hace unos pocos años que pudo empezar a realizarse.

Podemos recordar también la fracción XII del mismo artículo, que decía: "En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas."

Esto constituyó otra anticipación jurídica a una realidad socioeconómica que hasta hace poco empezó a surgir, al crearse el Infonavit, que inició en gran escala la construcción habitacional para trabajadores.

Otro ejemplo lo tenemos en las sociedades cooperativas, cuando el estadista más grande que nos dio la Revolución, el general Plutarco Elías Calles, queriendo impulsar un vigoroso movimiento cooperativo, promulgó la ley de 1927.

Después se dio una nueva ley en 1933 para que propiciara el cooperativismo de consumo, y más tarde, el general Lázaro Cárdenas deseoso también de impulsar el cooperativismo de producción, promulgó la ley de 1938 que aún está en vigor y que fue otro conjunto de normas jurídicas que sirvió de impulso para el desarrollo de este movimiento en México. Siendo entonces el Derecho, el impulsor en el cambio de la situación social y económica.

Por otra parte, en nuestro Código Civil también encontramos normas muy avanzadas, como son los artículos 723 a 746 que se refieren al patrimonio familiar, el que sería una institución social progresista y que, sin embargo, aún no ha logrado surgir en la realidad social, en parte porque la inflación lo volvió inoperante.

Valdría la pena hacer un estudio de los elementos no jurídicos que debieran concurrir para que esta institución se propagara y entonces sumarlos al factor jurídico que de todos modos las habría precedido en su influencia para lograr el cambio social.

Con relación a lo que antes dije de las normas constitucionales respecto a la propiedad como función social, vale la pena mencionar también el artículo 836 de nuestro Código Civil, que al respecto dice: "La autoridad puede, mediante indemnizaciones, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla, si ésto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo".

No quisiera dejar de referirme al artículo 17 y al 2395 del mismo Código, los que apartándose del criterio individualista de que en los contratos la voluntad de las partes es la Suprema Ley dicen: el primero con carácter general y el segundo concretamente respecto al interés que se paga en un préstamo de dinero, que cuando éste sea tan desproporcionado que haga fundadamente creer que se ha abusado del apuro pecuario, de la inexperiencia o de la ignorancia del deudor, el juez podrá reducirlo hasta el tipo legal del 9% anual.

Un caso singular en nuestro Derecho positivo fue el de instituciones jurídicas que constituyeron el primer paso en un proceso en el que su funcionamiento correlativo trajo como consecuencia una serie de cambios sociales muy benéficos.

Me refiero a la Ley Constitutiva del Banco de México, S. A., de 1925, que señalaba un porcentaje fijo del total de los pasivos de los bancos de depósito, que éstos deberían conservar líquido o depositado en dicho banco central.

También me refiero a la nueva Ley Orgánica del propio banco, del año 1936, que le permitía variar el encaje legal de dichos bancos, entre el 3 y el 15%.

Ya en 1949 se estableció en una nueva norma jurídica de la Ley General de Instituciones de Crédito, la facultad del banco central, de fijar un encaje legal hasta del cien por ciento del incremento del pasivo en los bancos de depósito.

La facultad mencionada fue originalmente concebida para combatir los problemas inflacionarios; sin embargo, permitió también al Banco de México, S. A., utilizarla con fines de orientación selectiva del crédito y así lo ha hecho desde entonces.

Por tanto las disposiciones legales mencionadas antes, dieron la base jurídica a las autoridades monetarias para lo siguiente:

1º Proveer de cuantiosos recursos al Gobierno Federal, para que pudiera construir obras públicas tendientes al desarrollo económico y social.

2º Financiar actividades multitudinarias y urgidas de crédito, como las agropecuarias, o la industrialización que es tan apremiante.

3º Financiar la construcción de habitaciones para grupos crecientes de la población, y cumplir de este modo una función social.

En esta forma nuestro Derecho positivo se adelantó una vez más provocando el mejoramiento económico y social y las normas jurídicas que hicieron posible la regulación monetaria y crediticia global, hicieron válido el principio de que los ahorros que el país confía a los bancos de depósito deben, con prioridad, consagrarse a promover el desenvolvimiento económico y social de la Nación.

Sin tener a la mano los informes concretos, puedo sí afirmar que esta política con sus fundamentos legales ya señalados, ha sido imitada en el funcionamiento bancario de otros países.

Las normas que actualmente nos rigen al respecto, se encuentran contenidas en la circular número 1797 del 25 de agosto de 1975, que señala a los bancos de depósito en el Distrito Federal, la obligación de que sus pasivos al día 27 de septiembre de 1974, se consagren a:

- 44% debe depositarse en efectivo en el Banco de México o ser amparado por certificado de participación de fideicomisos de promoción económica del Gobierno Federal;
- 3% para créditos de habilitación o avío y/o créditos refaccionarios a ejidatarios o campesinos de bajos ingresos;
- 5% para créditos a la agricultura, ganadería, avicultura e industria;
- 15% en valores o fomento económico, y, finalmente,
- 25% de financiamiento libre para el banco y,
- 5% de efectivo en caja.

100%

Para terminar quisiera aludir a la opinión de quienes afirman que la abundante, desordenada y a veces hasta contradictoria legislación que se ha proliferado en casi todos los países, ha sido uno de los elementos que hace inaplazable la planeación tanto económica como social.

En cuanto a la planeación de tipo democrático, que se ha propagado por el mundo a partir de la terminación de la II Guerra Mundial, si se aplicara en México, no implicaría modificaciones legales a nuestra Constitución, pues con una visión que califico como extraordinariamente lúcida, los constituyentes de Querétaro nos legaron en sus preceptos las bases fundamentales para poder hacerla.

En nuestro país, dada nuestra forma de gobierno, no podemos aplicar sino una planeación democrática e indicativa; es decir, una planeación que se sujete a las normas y medidas que rigen una comunidad que funciona como un Estado democrático de Derecho y persigue los objetivos que se propusieron los mismos interesados, o sea, los mexicanos auténti-

cos que han expresado mediante sus representantes una voluntad política y socioeconómica popular en etapas sucesivas.

Nuestra Constitución Política en vigor, que costó tantos sacrificios y fue y es aún ejemplo ante el mundo por su venturosa combinación de garantías individuales y sociales, no toleraría una planeación imperativa ni de izquierda ni de derecha.

De acuerdo entonces con nuestra Carta Magna, para que un hombre se sienta y sea plenamente libre, se necesitaría que al aplicarse la planeación, el ciudadano participe, primero en la elaboración del plan y luego en su ejecución en carácter de factor que integra un complejo engranaje. Es claro que una planeación indicativa debe, en primer lugar, ser aprobada en sus lineamientos generales por los representantes políticos de la nación y luego adoptar la forma concreta que le impriman las fuerzas vivas y organizadas, con la ayuda de los técnicos especializados y ser vaciada en fórmulas jurídicas con la ayuda de juristas revolucionarios.

En estas condiciones, que la planeación pueda realizarse o no, dependerá en buena parte, de las decisiones que corresponderán a las empresas industriales, comerciales y agrícolas públicas y privadas y a las organizaciones profesionales y de consumidores. Pero se estima que un esfuerzo constante e intenso de persuasión, las medidas indirectas del gobierno y la forma democrática en que el plan se elabore, facilitarán mucho las cosas. En todo caso, en un régimen como el nuestro, en el que coexisten la iniciativa y la empresa privada y las empresas de interés público, junto con la acción oficial, la planeación indicativa y democrática es la única fórmula que puede conciliar el imperativo inaplazable del desenvolvimiento económico acelerado y la cooperación entusiasta de un pueblo que tiene gran apego por la libertad .

Estimo que en México se han dado múltiples pasos previos e importantes para establecer la planeación.

Podría afirmarse que al incluir la Constitución Política de 1917 la reforma agraria, se dieron los fundamentos para iniciar la planeación por sectores y que después los regímenes revolucionarios posteriores fueron agregando al darles su base jurídica, otros como: irrigación, caminos, educación, petróleo, seguro social, industria de transformación, electricidad, y finalmente petroquímica; esto significa claramente la posibilidad de admitir que con una intuición revolucionaria se tradujeron primero en las leyes, y así se fueron forjando las piezas de una maquinaria cuya síntesis debemos conscientemente realizar ahora; es decir, que como a veces en la vida social suele ocurrir, los que sintieron el dolor en carne viva forjaron los instrumentos legales con la ayuda de juristas revolucionarios para aliviar los males de la Nación y es hasta ahora, después de muchas intervenciones de los hombres de formación académica, que podrá todo ésto es integrado en un sistema. También aquí se ve que la

norma jurídica ha precedido a la transformación social y debe mencionarse de nuevo el artículo 27 de la Constitución Política de 1917 en su parte que dice:

“La Nación tendrán en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación”; y el artículo 131 de la misma, que por su parte dice: “El Ejecutivo podrá ser facultado para: restringir, prohibir las importaciones y exportaciones, tránsito de productos; para regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país”.

Esas dos fórmulas legales tan avanzadas, dieron las bases fundamentales para que la planeación del desenvolvimiento económico del país pudiera hacerse por el impulso del Gobierno de México y parece ser hasta ahora que vamos a contar también con la determinación política necesaria.

Ese desenvolvimiento económico mencionada antes, sólo puede concebirse como una parte del desenvolvimiento general resultante del progreso de la cultura y de las instituciones jurídicas, políticas y sociales cuando se han forjado en un amplio sentido de justicia social interna, porque lucha a fin de procurar el mayor bienestar posible del mayor número de mexicanos y externa porque lucha también para conseguir de los países dominantes el mismo trato que prestigiando nuestra política internacional hemos dado siempre a las naciones modestas y sin poder de destrucción.

Una nueva esperanza para México consiste en que su desenvolvimiento político se empareja al fin a su desenvolvimiento jurídico en este aspecto concreto que comento y ésto puede verse en que los elementos necesarios para que en el país al fin se realice una planeación que ya es inaplazable y que contenía en germen desde 1917 nuestra Constitución Política, se insertaron al fin dentro de un plan básico de Gobierno, el destinado para los años 1976-1982, en el que se incluye un capítulo sobre “Planeación democrática”, en cuya introducción se declara que: “Nuestra planeación es democrática, respetuosa de las libertades individuales y de nuestro estado social de Derecho”. Ojalá que esta prometedora declaración no se quede como tal, y pueda entonces traducirse en múltiples actos de gobierno durante el próximo sexenio.

Para terminar, debo decir a ustedes que si mi análisis fuera justificado por los hechos futuros, se verá que al impulso jurídico inicial que dio las bases para poder realizar una planeación del desenvolvimiento social y económico, le ha empezado a acompañar hace unos meses, el desarrollo político complementaria y ambos se espera que provocarán al fin, como una consecuencia, el cambio económico y social en la sociedad mexicana.