

VOLVER A LA TABLA DE CONTENIDO

Adán Maldonado Sánchez* (México)

El capítulo económico de la Constitución y el bloque de constitucionalidad en México

RESUMEN

La Constitución mexicana de 1917 aportó a la estructura de las cartas magnas de las naciones el "capítulo económico" y, concomitantemente, una serie de derechos económicos, sociales y culturales (DESC). El vínculo indisoluble entre los DESC y el modelo económico previsto en la Constitución mexicana son el objeto central del presente estudio que se desarrolla, en primera instancia, sobre la base de los antecedentes del constitucionalismo social (y económico), para enseguida hablar de la evolución de los contenidos constitucionales relativos, agrupándolos en seis ejes: 1) laboral, 2) agrario, 3) fiscal, 4) bienes del dominio público, 5) derecho fiscal y 6) ejecución de los programas de política social-económica a través del Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, se revisan las vías (ejecutiva, legislativa y judicial, y los órganos constitucionales autónomos) en las que interactúa el binomio DESC-modelo económico. Finalmente, se analiza un caso emblemático (consulta popular 2/2014) llevado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tenía por objeto reformular el *parámetro de regularidad constitucional (bloque de constitucionalidad) en materia de salario mínimo*.

Palabras clave: derechos fundamentales, bloque de constitucionalidad, capítulo económico de la Constitución.

ZUSAMMENFASSUNG

Die mexikanische Verfassung von 1917 hat die Struktur der nationalen Verfassungen um ein „Wirtschaftskapitel“ und zugleich um eine Reihe wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte erweitert. Die unauflösliche Verknüpfung zwischen diesen Rechten und dem in der mexikanischen Verfassung vorgesehenen Wirtschaftsmodell bildet

* Candidato a magister en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Panamericana (Sede Ciudad de México) con la tesis: "La sentencia constitucional en México. El sistema de efectos", que dirige José Ramón Cossío Díaz. Miembro de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional. adan.maldonado@hotmail.com; Twitter: @adanmaldonado

den Hauptgegenstand dieser Untersuchung, die sich zunächst auf den sozialen (und wirtschaftlichen) Konstitutionalismus stützt. Daran anschließend wird auf die Entwicklung der Verfassungsinhalte im Verhältnis zueinander eingegangen, wobei diese sechs Themengruppen zugeordnet werden: Arbeit, Landwirtschaft, Haushalt, öffentliches Eigentum, Haushaltsrecht und Umsetzung von wirtschaftlichen und sozialen Programmen mit Hilfe des Nationalen Entwicklungsplans. Daneben werden die Kanäle (Exekutive, Legislative, Judikative und autonome Verfassungsorgane) betrachtet, über die die Interaktion im Gesamtbereich Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte - Wirtschaftsmodell stattfindet. Abschließend wird ein emblematischer Fall (öffentliche Anhörung 2/2014) vor dem Obersten Gerichtshof der Nation untersucht, dessen Ziel die Neufassung des Regulierungsmechanismus der Verfassung (der Verfassungsblock) auf dem Gebiet des gesetzlichen Mindestlohns war.

Schlagwörter: Grundrechte, Verfassungsblock, Wirtschaftskapitel der Verfassung.

SUMMARY

The Mexican Constitution of 1917 contributed to the structure of national constitutions the “economic chapter” and, concomitantly, a series of economic, social and cultural rights (ESCRs). The indissoluble link between ESCRs and the economic model set forth in the Mexican Constitution is the central subject of this study, which is developed, in the first instance, on the basis of the history of social (and economic) constitutionalism. The study then examines the evolution of the relevant constitutional contents, grouping them into six categories: labor, agrarian, fiscal, public domain assets, tax law, and execution of socio-economic policy programs through the National Development Plan. The study also reviews the routes (executive, legislative, judicial and the autonomous constitutional bodies) in which the binomial ESCR-economic model interacts. Finally, it analyzes an emblematic case (2/2014 Referendum) brought before the Supreme Court of Justice of the Nation, for the purpose of reformulating the parameter of constitutional regularity (constitutional block) with regard to the minimum wage.

Key words: Fundamental right, constitutional block, economic chapter of the Constitution.

Introducción

Desde su redacción original (1917) a la fecha (2017), el capítulo económico de la Constitución mexicana ha mutado sus cláusulas, transformando el carácter de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de “normas programáticas” a “normas operativas” a través de la creación de los medios y las condiciones para su aplicación, lo que ha producido un “efecto reflejo” en el modelo económico con el objetivo de lograr una mejor distribución de los bienes básicos como garantía de un mínimo vital, y, en el mejor de los casos, para el desarrollo integral del proyecto de vida de las personas, en los ámbitos individual y colectivo.

Este objetivo constitucional pasa por cuatro vías en las que interactúan los DESC con el modelo económico, las cuales no se excluyen sino, por el contrario, se complementan, a saber: 1) la vía ejecutiva a través del Plan Nacional de Desarrollo y los planes equivalentes de las entidades federativas, a los que deben sujetarse la administración pública –tanto federal como de la Ciudad de México–, los Estados y los municipios que integran los niveles de Gobierno; 2) la vía legislativa a través del desarrollo normativo a nivel subconstitucional, básicamente mediante leyes marco también denominadas leyes generales, y el diseño de normas infraconstitucionales (leyes ordinarias) que regulan DESC, cuya estructura normativa tiene por objeto equilibrar la distribución de la riqueza por medio de mecanismos de compensación o protección especial que generen igualdad formal y material; 3) la “vía de la incorporación institucional de órganos constitucionales autónomos”, como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), Banco de México (Banxico), Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), Instituto Nacional Electoral (INE), Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); y 4) la vía judicial a través del Poder Judicial Federal encabezado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Tribunal Electoral, así como por los poderes judiciales locales, que a partir del expediente Varios 912/2010¹ ejercen control difuso de la Constitución y, *ex officio*, de convencionalidad a través del bloque de constitucionalidad como parámetro de regularidad.

1. El nacimiento de las constituciones modernas y del constitucionalismo social²

Los primeros documentos precursores de la constitución moderna y grandes textos históricos son: la *Magna Charta Libertatum* inglesa (1215), la Petición de derechos o *Petition of Rights* (1628), el *Habeas Corpus* (1679), el fragmento de Constitución escrita denominada *Bill of Rights* (1689) y el Acta de Establecimiento (1701), documentos que *salvaguardan la existencia humana bajo la perspectiva de libertad y justicia*. De otro lado, la primera Constitución contemporánea fue emitida por el Constituyente de Virginia en 1776,³ posteriormente vendría

¹ Resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 14 de julio de 2011 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de octubre del mismo año. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz.

² Extracto tomado de la obra: Adán Maldonado Sánchez, *El bloque de constitucionalidad en México. Hacia su integración y aplicación*, México, 2017 (trabajo de próxima publicación).

³ Cfr. Luis Grau, *El constitucionalismo americano. Materiales para un curso de historia de las constituciones*, Madrid, Dykinson, Universidad Carlos III de Madrid, 2011, pp. 43-45;

la Constitución Federal de Estados Unidos de América de 1787,⁴ mientras que en Europa el planteamiento de la necesidad de codificación constitucionalista se produjo en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, así como en la Asamblea Constituyente francesa de 1790 y, finalmente, en la Constitución de Francia de 1793.

A dichos textos fundamentales se debe sumar la Constitución de Cádiz de 1812, que constituye la base de las constituciones mexicanas y de otras de América Latina, hasta llegar al *constitucionalismo social* con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917,⁵ y la Constitución de Weimar de 1919;⁶ vendrían enseguida a incorporar DESC: España (1931), Perú (1933), Uruguay (1934), Cuba (1940), Brasil (1946), Argentina (1949) y la Unión Soviética (de 1977).

El constitucionalismo social se define por dos elementos: uno sustantivo y otro adjetivo.⁷ La parte sustantiva se refiere al conjunto de cláusulas constitucionales y convencionales (bloque de constitucionalidad/convencionalidad) que componen el capítulo económico de la Constitución, cuyo bloque de normas esencialmente persigue evitar la desigualdad económica entre las personas, combatir la pobreza, asegurar el acceso a los servicios públicos de salud, educación, seguridad social y vivienda, con el objetivo de alcanzar el desarrollo humano;⁸ mientras que la parte adjetiva se integra por los mecanismos institucionales y garantías para lograr el

Richard L. Perry y John C. Cooper, *Sources of our Liberties*, 3 ed., Chicago, American Bar Foundation, 1962, p. 302.

⁴ Luis Grau, *Los orígenes del constitucionalismo norteamericano*, Madrid, Dykinson, Universidad Carlos III de Madrid, t. II, 2009.

⁵ A pesar de ser México pionero en incorporar elementos del capítulo económico en la Constitución, no cuenta, como la Constitución española de 1978, con un capítulo económico (capítulo tercero), denominado “De los principios rectores de la política social y económica” (Héctor Fix-Zamudio, “Estado social de derecho y cambio constitucional”, en Jorge Carpizo y Jorge Madrazo (coords.), *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, 1984, pp. 338-339).

⁶ María del Rosario Huerta Lara, “Los conceptos de Estado social de derecho, bienestar social e interés colectivo”, *Revista Letras Jurídicas*, núm. 18, Veracruz, Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana, 2008, p. 1-3.

⁷ Francisco Suárez Dávila, *El proyecto económico de nuestra Constitución. Economía y Constitución*, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, t. IV, Diego Valadés, Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 65, pp. 214-215. Citado en Carlos Norberto Valero Flores, *El capítulo económico de la constitución y el desarrollo de México*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, Cedip, 2008, pp. 22.

⁸ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha señalado que: “El desarrollo humano tiene por objeto las libertades humanas: la libertad de desarrollar todo el potencial de cada vida humana –no solo el de unas pocas ni tampoco el de la mayoría, sino el de todas las vidas de cada rincón del planeta– ahora y en el futuro. Esta dimensión universal es lo que confiere al enfoque del desarrollo humano su singularidad” (PNUD, “Prólogo”, Informe sobre Desarrollo Humano 2016, Washington, D.C., 2016, p. iii).

equilibrio entre los derechos civiles y políticos (teoría individualista), y los derechos económicos, sociales y culturales (teoría social y colectiva).

La *teoría individualista* obliga al Estado a “no hacer”, que significa dejar plena libertad a las personas en el ejercicio de sus derechos con sus naturales límites frente a terceros. Por su parte, la *teoría social y colectiva* conmina al Estado “a hacer”, lo que se traduce en una intervención estatal en primera instancia, y, en un segundo momento, en la participación del sector social y privado en diversos ámbitos en el ejercicio de los derechos, esencialmente en el rubro económico.

2. La Constitución mexicana: las reformas constitucionales a su capítulo económico (1917-2017)

Los cambios sociales y políticos, las revoluciones tecnológicas, la interacción intercultural de las naciones y los pueblos, y los fenómenos económicos hacen visible lo evidente: *la historicidad de los derechos*, lo que significa que historia y derecho requieren estudiarse en conjunto para entender mejor el contenido, los alcances y límites del ejercicio de los derechos. Sin embargo, las reformas realizadas tanto al núcleo duro del capítulo económico de la Constitución como a sus normas complementarias que integran el bloque de constitucionalidad en materia económica, se analizan desde una perspectiva general dada su densidad y complejidad.

Derivado de lo anterior es importante analizar la evolución de los artículos constitucionales que integran el capítulo económico de la Norma Fundamental mexicana, mismo que se ha ampliado con el devenir de los años con el afán de lograr no solo la igualdad formal ante la ley, sino también la igualdad material con miras al desarrollo humano que garantice un “mínimo vital” para la satisfacción del proyecto de vida de las personas, lo que sin duda tiene un efecto reflejo en el modelo económico constitucionalizado.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su redacción original (1917), estableció en su seno el “constitucionalismo social”, derivado de la Revolución (1910-1917), esencialmente producto de dos grandes sectores sociales: el agrario (art. 27) y el laboral (art. 123), diseñando un nuevo modelo de distribución de la riqueza (modelo económico) que dio paso a nuevos derechos pilares del desarrollo humano, como el derecho a la educación (art. 3), al trabajo (arts. 5 y 123) y sus garantías de derecho al paro de labores y huelga (art. 123, f. XVII y XVIII), derecho a la propiedad privada, social y ejidal (art. 27), prohibición de monopolios (art. 28), derecho a la libre competencia (art. 28). Asimismo, se otorgaron facultades extraordinarias para legislar al Ejecutivo como la facultad privativa de la federación para 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, básicamente de productos y servicios (arts. 49 y 131).

Este diseño constitucional (*constitucionalización de la política social redistributiva*), incluía la propiedad originaria y el dominio directo de todos los bienes naturales en favor de la nación (art. 27), aunque con la facultad de establecer concesiones otorgadas por el Gobierno federal (art. 27, párrafo sexto) y declaración de nulidad de contratos y concesiones de 1857 a 1917 *que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación, por una sola persona o sociedad, si implicaban perjuicios graves para el interés público* (art. 27 último párrafo). Asimismo, se estableció un Banco Central (art. 28, primer párrafo).

Por otro lado, originalmente el Congreso tenía las siguientes facultades: a) diseñar las bases y aprobar los empréstitos celebrados por el Ejecutivo para mandar pagar la deuda pública (art. 73, fracción VIII); b) expedir aranceles sobre el comercio exterior (art. 73, f. IX); c) legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito, y establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de la Constitución (art. 73, fracción X). Destaca como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto anual de gastos (art. 74, fracción IV).

Como puede advertirse, dicha estructura constitucional regulaba los aspectos básicos del régimen económico-social posrevolucionario.

En la medida que el país se industrializó y generó relaciones bilaterales y multilaterales a nivel internacional en materia comercial, arancelaria e impositiva, aquel *germen del constitucionalismo social* tuvo que evolucionar a través del perfeccionamiento de las disposiciones constitucionales que son consideradas como el *núcleo duro del capítulo económico de la Constitución*, inicialmente compuesto en 1917 por los artículos 3, 5, 27, 28, 49, 73, 74, 123 y 131, cuyo núcleo se reformó⁹ y amplió con el tiempo¹⁰ para quedar integrado por los artículos 3, 4, 5, 25, párrafos tercero y quinto, 26, 27, 28 y 123, A, fracciones VI, IX, XII, XXIX, B, fracción XII, y sumando como *normas complementarias que conforman el bloque de regularidad en materia económica* los artículos 31, fracción IV, 49, 73, fracciones VIII, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F y XXIX-W, 74, fracciones IV, VI y VII, 79, 89, 115, fracción IV, 117, 118, 131 y 134, cuyo conjunto de normas podemos agrupar en cinco grandes rubros: 1) régimen laboral, 2) régimen agrario y ejidal, 3) régimen de los bienes públicos propiedad de la nación y su concesión, permiso o licencia, 4) régimen fiscal, financiero y presupuestario, y 5) ejecución de planes y programas a través del Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo de los Estados y de la Ciudad de México. Veamos enseguida, cómo se conforma cada sector:

⁹ Se destaca la reforma constitucional de 3 de febrero de 1983.

¹⁰ En la línea del tiempo podríamos considerar las siguientes etapas: de 1917 a 1933; de 1934 a 1970; de 1970 a 1982; 1983 a 1988; y 1988 a la fecha (2017). Etapas tomadas de: Francisco Suárez Dávila, "La evolución del proyecto económico de la Constitución de 1917 y los cambios en el modelo de desarrollo del país: ¿congruencia, vigencia o utopía?", en Francisco Alberto Ibarra Palafox *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 3: *Estudios económicos y sociales*, México, UNAM-IIIJ, 2017, pp. 389-397.

2.1. Régimen laboral y derecho empresarial/derecho económico

El constitucionalismo social, en la redacción original de 1917, requería de mayores elementos institucionales para salvar los obstáculos ejecutivos-operativos a fin de hacer eficaz el nuevo catálogo de derechos sociales, produciendo su primer reforma constitucional en 1921, en la que se dieron facultades a la Federación para *establecer en toda la República escuelas rurales, elementales, secundarias, superiores y profesionales*.¹¹ Posteriormente, se produjo la reforma de 1933, que dio la facultad al Congreso de emitir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.¹² En ese mismo año se reformó la fracción IX del artículo 123 constitucional, para *permitir a las juntas centrales de conciliación y arbitraje de los estados, fijar el salario mínimo cuando este no fuera fijado por las comisiones especiales municipales*.¹³ Hasta aquí estas tres reformas a la Constitución comenzaban a delinear el desarrollo institucional y legislativo de los derechos laborales.

Ante el establecimiento de escuelas urbanas y rurales en todo el país (reforma de 1921), en 1934 la reforma constitucional al artículo 3 y a la fracción XXV del 73 de la Carta Magna estableció como perfil ideológico de la educación su *carácter socialista*, modificando los principios de la función educativa.¹⁴ Sin embargo, dicha ideología se suprimió por reforma de 1946¹⁵ y se reestructuraron sus principios. Ahora bien, en 1962 se reformó el artículo 123 con el objeto de establecer la jornada máxima de trabajo nocturno, regular el trabajo de los menores, los salarios mínimos, la *participación en las utilidades de las empresas* y el arbitraje e indemnización laboral.¹⁶

En este mismo sentido, atendiendo al “principio de interdependencia” de los DESC, en 1972 se reforma la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución, que estableció las bases de la seguridad social a través del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y, en consecuencia, considerando de utilidad pública la expedición de la Ley del Infonavit que regularía la creación del organismo que administra los recursos de dicho fondo.¹⁷ Esta reforma de 1972 se robusteció con la de 1983, que reformó el artículo 4, consagrando en la Constitución *el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa*, y precisó que la Ley del Infonavit establecería los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar este objetivo.¹⁸

¹¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 8 de julio de 1921.

¹² *Ibid.*, 27 de abril de 1933.

¹³ *Ibid.*, 4 de noviembre de 1933.

¹⁴ *Ibid.*, 13 de diciembre de 1934.

¹⁵ *Ibid.*, 30 de diciembre de 1946.

¹⁶ *Ibid.*, 21 de noviembre de 1962.

¹⁷ *Ibid.*, 14 de febrero de 1972.

¹⁸ *Ibid.*, 7 de febrero de 1983.

Por su parte, en 1978 se adiciona la fracción XII y se reforma la fracción XIII, ambas del apartado “A” del artículo 123 de la Constitución, para incorporar la obligación de las empresas de proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo con base en los sistemas y procedimientos que determine la ley reglamentaria (Ley Federal del Trabajo).¹⁹ En este mismo año se adicionó un párrafo inicial al artículo 123 *que reconoció a nivel constitucional que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil*, y establece que, para este propósito, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley Secundaria (LFT).²⁰

Sin embargo, una de las reformas más trascendentes para el régimen económico y de los “derechos humanos básicos” fue la de 1986, por la que se modificó la fracción VI del inciso A) del artículo 123 constitucional que otorgó a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos la función de fijar los salarios mínimos que deben regir en todo el país,²¹ que por cierto, es una facultad que se pone en tela de juicio para su reconfiguración por fórmulas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para combatir la pobreza, en la última sección de este trabajo (consulta popular 2/2014). Finalmente, debe señalarse que por reforma constitucional de 24 de febrero de 2017, la justicia laboral se judicializa formal y materialmente, es decir, las Juntas de Conciliación y Arbitraje desaparecen para crear órganos judiciales (juzgados) que resuelvan controversias laborales;²² si a ello sumamos que la Ley de Amparo de 2013 permite el amparo colectivo a través del interés legítimo (defensa de constitucionalidad o legalidad) y la incorporación en 2011 de las acciones colectivas al Código Federal de Procedimientos Civiles (defensa de legalidad o constitucionalidad), caeremos en la cuenta de la creación de condiciones para la conversión de normas programáticas a normas operativas de aspectos que inciden con el capítulo económico de la Constitución.

En este tenor, estas reformas constitucionales en materia obrero-patronal sin duda impactan en el modelo económico de nuestro país debido a que permiten, por vía del derecho laboral, introducir instrumentos de compensación y protección hacia la clase trabajadora y su convivencia con el capital (con las fuentes de empleo, reparto de utilidades, sistemas de seguridad social).

2.2. Régimen agrario/ejidal/campesino/indígena y sus relaciones con la economía a pequeña, mediana y gran escala

Por cuanto hace a la materia agraria, vendría la primer gran reforma al artículo 27 constitucional en 1934, para el efecto de establecer, por una parte, *el derecho de los*

¹⁹ *Ibid.*, 9 de enero de 1978.

²⁰ *Ibid.*, 19 de diciembre de 1978.

²¹ *Ibid.*, 23 de diciembre de 1986.

²² *Ibid.*, 24 de febrero de 2017.

centros de población a recibir tierras suficientes, así como la restitución y dotación de tierras, y por otra, conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal (presidente de la República) para expedir: 1) la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, denominada Ley Agraria, que fija las bases para una nueva “codificación agraria”, y 2) una nueva Ley de Secretarías de Estado y Departamentos, que más adelante se convertiría en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.²³

Ya para 1947 se reformarían las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 constitucional, por las que *se aumenta el tamaño de la superficie de dotación que se concede a los núcleos de población ejidal, y otorga a los pequeños propietarios agrícolas o ganaderos en explotación, que posean certificados de inafectabilidad, y se les dota del derecho a promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria de sus tierras o aguas.*²⁴

Atendiendo a la industrialización del campo, para 1992 se prepara a la propiedad ejidal para mercantilizarla mediante la reforma al artículo 27, por el que cambia el concepto de “pequeña propiedad agrícola en explotación”, por el de “pequeña propiedad rural”; asimismo, se establecen las bases para facilitar la inversión y nuevas formas de asociación en el campo y se regula el establecimiento de tribunales agrarios de plena jurisdicción, así como la definición de la pequeña propiedad forestal. Bajo este diseño, la citada reforma permitió la constitución de sociedades mercantiles en el campo y, en general, en los temas de la tierra, y reconoció la capacidad de los ejidatarios para decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio.²⁵

Es oportuno reiterar que tales aspectos constitucionales para la vigencia de los DESC se acompañan institucionalmente de una serie de programas de apoyo al campo,²⁶ y de la inclusión de figuras procesales para la defensa de la tierra en la Ley de Amparo de 2013, entre las que destacan el amparo colectivo a través del interés legítimo (defensa de constitucionalidad o legalidad), así como el plazo de siete años para interponer juicio de amparo, pruebas para mejor proveer y suplencia de la queja. No menos importante es la incorporación, en 2011, de las acciones colectivas al Código Federal de Procedimientos Civiles (defensa de legalidad o constitucionalidad).

Por tanto, las reformas constitucionales en materia agraria aquí reseñadas, sin duda inciden en el modelo económico constitucional, vía derecho agrario, para

²³ *Ibid.*, 10 de enero de 1934.

²⁴ *Ibid.*, 12 de febrero de 1947.

²⁵ *Ibid.*, 6 de enero de 1992.

²⁶ Los programas que a la fecha implementa el Gobierno federal a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) son: 1) Fomento a la Agricultura, de productividad rural, 2) Productividad y Competitividad Agroalimentaria, 3) Fomento Ganadero, 4) Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola, 5) Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, 6) Comercialización y Desarrollo de Mercados, 7) Concurrencia con las Entidades Federativas, 8) Apoyos a Pequeños Productores.

introducir instrumentos de compensación y protección hacia la clase campesina e indígena, y su convivencia con la globalización y mercantilización de los recursos naturales que constitucionalmente les pertenecen.

2.3. Régimen de los bienes públicos propiedad de la nación y su concesión, permiso o licencia a la iniciativa privada, y su desarrollo vía empresa pública o explotación directa por parte del Estado

Ahora bien, respecto a la propiedad originaria y dominio de los bienes naturales en favor de la nación, se emitiría la reforma en materia energética de 1934 a fin de dar facultad al Congreso de la Unión para legislar sobre energía eléctrica y para fijar los rendimientos de los impuestos que correspondan.²⁷ Por su parte, la reforma constitucional de diciembre de 1960 adicionó un párrafo sexto al artículo 27, que *determinó que corresponde exclusivamente a la nación, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, prohibiendo en esta materia el otorgamiento concesiones a los particulares.*²⁸

Asimismo, esta reforma estableció la facultad al Congreso para legislar en toda la República sobre industria cinematográfica,²⁹ un rubro que tiene especial protección en materia de derechos de autor y propiedad intelectual para el desarrollo de la economía en el sector de bienes culturales y artísticos.

Por otra parte, en 1940 se adicionó el párrafo sexto al artículo 27 constitucional para regular que, *tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones en la materia* y, consecuentemente, la Ley Reglamentaria determinaría la forma en que la nación llevaría a cabo las explotaciones de esos productos.³⁰ Esta disposición constitucional se volvió a reformar en 1960 en los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo fracción I, así como los artículos 42 y 48, *prohibiendo expresamente las concesiones y los contratos tratándose de petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos, y suprimió cualquier concesión o contrato que se haya otorgado sobre esta materia.* Asimismo, se declaró el *dominio directo de la Nación de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas*, y se detallaron los elementos territoriales que dependen directamente del Gobierno de la Federación.³¹ Por su parte, la reforma

²⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 18 de enero de 1934.

²⁸ *Ibid.*, 29 de diciembre de 1960.

²⁹ *Ibid.*, 18 de enero de 1935.

³⁰ *Ibid.*, 9 de noviembre de 1940. A la fecha, además del marco constitucional, en la materia se cuenta con la siguiente legislación: Ley de Hidrocarburos, Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos y la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

³¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 1960.

de 1976 adicionó al texto del artículo 27 de la Constitución *el establecimiento de una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial* en la cual la nación ejerce derechos de soberanía.³²

En materia de aguas, la reforma de 1945 estableció en favor del Ejecutivo la facultad de reglamentar la extracción, utilización y aprovechamiento de aguas del subsuelo y otras aguas propiedad de la nación.³³ Hoy, por cierto, la Constitución contempla el derecho humano al agua.

En 1995 se reformó el artículo 28, cuarto párrafo, para *otorgar a la comunicación vía satélite y a los ferrocarriles el carácter de “áreas prioritarias” para el desarrollo nacional*, y permite al Estado otorgar concesiones o permisos en estos rubros.³⁴ Aquí es oportuno recordar la distinción entre áreas prioritarias y áreas estratégicas. En las primeras se permite la participación del sector privado, mientras que las segundas son de explotación y manejo exclusivo de la nación.

En 1971 se adiciona la base 4 de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución, que faculta al Consejo de Salubridad General para adoptar medidas encaminadas a prevenir la contaminación ambiental,³⁵ hoy un tema de enorme relevancia en materia de derecho ambiental que conforma los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Desca).

Ante la constante demanda y explotación de los recursos naturales, a efecto de mantener una “economía sustentable” basada en tales recursos, en 1987 se reformó el párrafo tercero del artículo 27 y se adicionó una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución que *elevó a rango constitucional el derecho de la nación para preservar y restaurar el equilibrio ecológico*. Asimismo, facultó al Congreso para expedir leyes en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, que establezcan la concurrencia de los tres niveles de Gobierno (federal, estatal y municipal).³⁶ Lo anterior hace que, mediante reforma de 1999, se adicione un párrafo quinto al artículo 4 y se reforme el párrafo primero del artículo 25, *elevando a rango constitucional el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar*. Además de incluir el término “sustentable” entre los principios de observancia constitucional para la rectoría del desarrollo nacional.³⁷

Por reforma constitucional de 2003 se adicionó una fracción XXIX-K al artículo 73 que faculta al Congreso de la Unión *para expedir leyes en materia de turismo*, establece la concurrencia de los tres niveles de Gobierno, así como la *participación de los sectores social y privado en el sector*.³⁸ Esta misma concurrencia se estableció en

³² *Ibid.*, 6 de febrero de 1976.

³³ *Ibid.*, 21 de abril de 1945.

³⁴ *Ibid.*, 2 de marzo de 1995.

³⁵ *Ibid.*, 6 de julio de 1971.

³⁶ *Ibid.*, 10 de agosto de 1987.

³⁷ *Ibid.*, 26 de junio de 1999.

³⁸ *Ibid.*, 29 de septiembre de 2003.

materia de pesca y acuicultura mediante reforma de 2004, a través de la *participación de los sectores social y privado en concierto con los diversos niveles de gobierno*.³⁹

Para complementar la evolución en materia de desarrollo sustentable, y mantener cierto control sobre las personas jurídicas, mediante reforma de 2007 se adicionó una fracción XXIX-N al artículo 73, que faculta al Congreso para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de sociedades cooperativas.⁴⁰ Esta regulación de carácter federal ha permitido mantener un estándar y control de datos a nivel nacional de las sociedades que operan bajo el esquema cooperativo, lo que abona a su control, sobre todo, si se busca *sustentabilidad económica*.

Para el año 2013 se reformaron y adicionaron los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución en materia de energía, *permitiendo al Estado llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con estas o con particulares*, y dando la posibilidad de celebrar *contratos con particulares en materia de servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica*.⁴¹ Asimismo, se crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.⁴²

Al analizar el contexto de reformas constitucionales en materia de bienes públicos propiedad de la nación y su concesión, permiso o licencia a la iniciativa privada, y su desarrollo vía empresa pública o explotación directa por parte del Estado para generar un modelo económico compartido entre el sector privado y social, y la participación y rectoría en las áreas estratégicas por parte del Gobierno que decanten en un mejor aprovechamiento de los recursos naturales con base en el principio de sustentabilidad, pero sobre todo, como medios para lograr una mejor redistribución de la riqueza generada por los bienes naturales del país, se sostiene que los DESC han migrado de normas programáticas a normas operativas.

En 2013 se reforman los párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A del artículo 26 de la Constitución para incluir la competitividad económica como elemento del desarrollo nacional.⁴³ En ese mismo año se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de los artículos 60, 70, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 constitucionales, en materia de telecomunicaciones, para establecer una Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel) como órganos públicos autónomos.⁴⁴

³⁹ *Ibid.*, 27 de septiembre de 2004.

⁴⁰ *Ibid.*, 15 de agosto de 2007.

⁴¹ Institucionalmente, el Gobierno federal cuenta con dos grandes dependencias del Poder Ejecutivo Federal para atender y regular este sector: la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y la Comisión Reguladora de Energía, reguladas por la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

⁴² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2013.

⁴³ *Ibid.*, 5 de junio de 2013.

⁴⁴ *Ibid.*, 11 de junio de 2013.

2.4. Régimen fiscal, financiero y presupuestario

Por otra parte, no se podría entender el capítulo económico de la Constitución, y la satisfacción y vigencia de los DESC sin analizar la arquitectura del régimen fiscal, financiero y presupuestario del Estado, pues de ello depende la correcta recaudación de los ingresos, el manejo y la aplicación de los recursos a efecto de planear los egresos de manera eficiente y eficaz.

Bajo dicha premisa, por reforma constitucional de 1942 se modificaron los artículos 73 y 117 a fin de regular las contribuciones sobre producción y consumo de tabacos labrados –actualmente se le conoce como Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)–.⁴⁵ Asimismo, mediante diversa reforma de 1947, se adicionó la fracción XXIX del artículo 73 de la Norma Fundamental, que otorgó al Congreso de la Unión la facultad para *establecer contribuciones especiales sobre producción y consumo de cerveza*.⁴⁶ Por ser relevante para el sector, en 1951 se adicionó el artículo 131 y se reformó el artículo 49 de la Constitución para establecer que el Ejecutivo Federal podrá ser facultado por el Congreso para: 1) aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación que expida el propio Congreso, así como para crear otras, restringir, y 2) para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos y artículos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o con otro propósito en beneficio del país.⁴⁷

En 1946 se reformó la fracción VIII del artículo 73 y se adicionó la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución, para establecer las condiciones en materia de “deuda pública”, precisando que *los empréstitos que celebre el Ejecutivo deberán destinarse a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos*, salvo aquellos que se realicen con propósitos de regulación monetaria, operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia.⁴⁸

Dicha reforma constitucional de 1946 se complementaría con la diversa de 1981, por la que se reformó la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución, que *autoriza a los Estados y municipios contraer obligaciones o empréstitos cuando se destinen a “inversiones públicas productivas”*, conforme a las bases y los montos que establezcan las legislaturas locales en la ley y en los respectivos presupuestos (de egresos).⁴⁹

Una reforma notable es la relativa a la nacionalización de la banca, en 1982, que modificó el artículo 73 en sus fracciones X y XVIII, y adicionó los artículos 28 y 123, apartado B de la Constitución para *establecer que el servicio público de banca y crédito sería prestado exclusivamente por el Estado y no sería objeto de concesión*

⁴⁵ *Ibid.*, 24 de octubre de 1942.

⁴⁶ *Ibid.*, 10 de febrero de 1949.

⁴⁷ *Ibid.*, 28 de marzo de 1951

⁴⁸ *Ibid.*, 30 de diciembre de 1946.

⁴⁹ *Ibid.*, 21 de abril de 1981.

a *particulares*,⁵⁰ cuya disposición constitucional se suprimió (deroga el párr. quinto del art. 28) por reforma de 1990 a efecto de “privatizar la banca múltiple”.⁵¹ Por cuanto hace a la banca central (Banxico), por reforma de 1993 a los artículos 28, 73 y 123 de la Carta Magna se otorgó autonomía constitucional al banco central y se establecieron las bases para su conformación y atribuciones.⁵²

Asimismo, es relevante señalar que la reforma de 1983 modificó y adicionó los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F, para incorporar las bases constitucionales para la rectoría del Estado en la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Así también, define las áreas de interés público reservadas al Estado, y amplía las facultades del Congreso relacionadas con la planeación del desarrollo económico y la inversión.⁵³

Una institución muy importante surgió a partir de la reforma de 2006, por la que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D, que otorgó al Inegi el carácter de órgano constitucional autónomo (OCA). Asimismo, estableció las bases del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, y facultó al Congreso para expedir leyes en materia de información estadística y geografía.⁵⁴

De la misma manera, la trascendente reforma constitucional de 2008 a los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134 en 2008, facultó al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental aplicables a los tres niveles de Gobierno. Al modificar los plazos para la presentación y revisión de la Cuenta Pública, fortalece concomitantemente las facultades de la Auditoría Superior de la Federación en la materia.⁵⁵

En este mismo sentido, en 2015 se reformaron y adicionaron los artículos 25, 73, 79, 108, 116 y 117 de la Constitución, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios,⁵⁶ que se complementó al día siguiente con la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 en materia de combate a la corrupción, creándose el sistema nacional anticorrupción,⁵⁷ el cual dota de mayores herramientas a las auditorías estatales para la revisión de las cuentas públicas. Se dio también un evento de la mayor trascendencia jurídica: la homologación y el establecimiento de los plazos de caducidad y prescripción en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos a través del desarrollo legislativo de dicha reforma por la que se expidió la Ley General Responsabilidades Administrativas.

⁵⁰ *Ibid.*, 17 de noviembre de 1982.

⁵¹ *Ibid.*, 17 de noviembre de 1990.

⁵² *Ibid.*, 20 de agosto de 1993.

⁵³ *Ibid.*, 3 de febrero de 1983.

⁵⁴ *Ibid.*, 7 de abril de 2006.

⁵⁵ *Ibid.*, 7 de mayo de 2008.

⁵⁶ *Ibid.*, 26 de mayo de 2015.

⁵⁷ *Ibid.*, 27 de mayo de 2015.

2.5. Ejecución de planes y programas: Plan Nacional de Desarrollo y creación de órganos constitucionalmente autónomos (OCA)

Un tema de la mayor importancia para volver operativo el capítulo económico de la Constitución se da a través de la “vía ejecutiva” mediante el Plan Nacional de Desarrollo y los planes equivalentes de las entidades federativas, a los que debe sujetarse la administración pública tanto federal como de la Ciudad de México, los estados y los municipios que integran los niveles de Gobierno; tan es así, que existen ordenamientos que establecen la obligatoriedad de dichos planes. A nivel federal podemos mencionar la Ley de Planeación, cuyo ordenamiento local se reproduce por los congresos de las entidades federativas. Es a través de dicha planeación administrativa que se materializa, revisa y supervisa el apego a los presupuestos de egresos, y que permite la focalización de la contabilidad gubernamental y la revisión de las cuentas públicas (véanse las reformas constitucionales en la materia).

A su vez, las cláusulas constitucionales que integran el capítulo económico, *per se*, no garantizan la fidelidad de los fines y objetivos del constitucionalismo social (economía mixta), sino que requieren de instituciones que hagan realidad la letra de la Constitución. Así, el constitucionalismo moderno, en su división tradicional de poderes, ha realizado la *incorporación institucional de “órganos constitucionales autónomos”* que constituyen la maquinaria de los DESC. En el caso de México se cuenta con el Coneval, Inegi, INEE, Banxico, Ifetel, Cofece, INE, CNDH e INAI.

3. Los derechos fundamentales y las garantías institucionales inmersas en el capítulo económico de la Constitución

Ha quedado patente que la esencia del constitucionalismo social (capítulo económico de la Constitución) permite la participación de los sectores público, social y privado en las actividades económicas (economía mixta),⁵⁸ y que la rectoría del Estado en el ámbito económico, así como la planeación nacional, constituyen la

⁵⁸ Los principios de la economía mixta los podemos encontrar en diversos artículos de la Ley Suprema; por ejemplo, en el párrafo tercero del artículo 25, que menciona como actores del desarrollo económico nacional a los sectores público, privado y social. Aparte de las áreas estratégicas, la Constitución menciona también a las áreas prioritarias, aunque deja su desarrollo a la ley ordinaria (art. 25, párr. quinto), refiriéndose en concreto solamente a la comunicación vía satélite y a los ferrocarriles (art. 28, párr. cuarto). En el párrafo quinto precisa también que el Estado contará con los organismos y las empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, y las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado (Carlos Norberto Valero Flores, *El capítulo económico de la constitución y el desarrollo de México*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, Cedip, 2008, pp. 66).

garantía⁵⁹ de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Desca) a efecto de armonizarlos con los derechos civiles y políticos cuyo “objetivo constitucional” es el desarrollo humano.⁶⁰

El núcleo duro del capítulo económico de la Constitución se integra por los artículos: 3 (derecho a la educación básica y media superior y su gratuidad);⁶¹ 4 (derecho a la salud, al ambiente sano, derecho al agua, a la alimentación suficiente y de calidad; derecho a la vivienda);⁶² 5º y 123 (derecho al trabajo y sistema de seguridad social); 25 (rectoría del Estado en el desarrollo nacional, economía mixta, justa distribución del ingreso y la riqueza, estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, exclusividad del sector público en las “áreas estratégicas”⁶³ y concurrencia del sector privado y social en las “áreas prioritarias”,⁶⁴ y mejora regulatoria),⁶⁵ 26, apartado A (Sistema Nacional de Planeación y derecho a la consulta popular para el desarrollo

⁵⁹ Jorge Moreno Collado, “El capítulo económico de la Constitución”, en Jorge Carpizo Madrazo (coord.), *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM-IIJ, 1984, p. 513.

⁶⁰ En términos del artículo 25 constitucional, el desarrollo humano lo podríamos entender con el siguiente extracto de dicha norma fundamental: “que, mediante la competitividad, 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”.

⁶¹ Por reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2012 se incorporó como obligatoria la educación media superior, al reformarse el párrafo primero, el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3, y la fracción I del artículo 31 de la Constitución.

⁶² Reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2011.

⁶³ El artículo 28 constitucional, párrafo 4, señala: “No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión”. Recientemente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente tesis al respecto: 2a. XLIV/2017 (10a.), “Áreas estratégicas. Su concepto”, *SJF*, viernes 17 de marzo de 2017 [IUS 2 013 961].

⁶⁴ Al respecto indica el artículo 28, párrafo 4 de la Constitución: “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”. Asimismo, su párrafo decimotercero indica que: “Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de esta”.

⁶⁵ Añade el artículo 25 constitucional, párrafo séptimo, que, en todo ello, “bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés

económico), 26, apartado B (carácter obligatorio para todos los niveles de gobierno del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el establecimiento y sustitución del salario mínimo vigente por la Unidad de Medida y Actualización para el pago de obligaciones y transacciones),⁶⁶ 26, apartado C (el establecimiento del Coneval para la medición de la pobreza y evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social), 27 (propiedad y dominio directo de los recursos naturales en favor de la nación, con posibilidad de concesión por el Ejecutivo Federal, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, y exclusividad de la nación en la planeación y el control del “sistema eléctrico nacional”,⁶⁷ así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por lo que no es materia de concesión, como tampoco lo son el petróleo⁶⁸ y los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la nación y el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones,⁶⁹ el establecimiento de una zona económica exclusiva marítima, la regulación de la cláusula Calvo;⁷⁰ de la misma manera, se reglamenta el instrumento de la expropiación, el derecho a la protección de la tierra ejidal, comunal e indígena; el derecho a la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población; prohibición de latifundios y definición constitucional de pequeña propiedad ganadera y agrícola; el establecimiento de la Procuraduría Agraria; derecho al desarrollo rural integral y sustentable), 28 (prohibición de monopolios y prácticas

público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”.

⁶⁶ Dicho sistema operado por un órgano constitucionalmente autónomo denominado Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

⁶⁷ Señala el artículo 28, párrafo octavo constitucional que: “El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley”.

⁶⁸ En materia del área estrategia de petróleos la Segunda Sala, al resolver el Amparo en Revisión 415/2015, el 25 de enero de 2017, indicó que “el transporte de combustibles de la terminal de almacenamiento y reparto a las estaciones de servicio, *forma parte del área estratégica de la industria petrolera* y, por ende, la autoridad responsable Comisión Federal de Competencia, no podía ejercer sus facultades respecto de esos actos [...] esa Sala ya concluyó que el transporte de combustible de la terminal de almacenamiento y reparto a las estaciones de servicio forma parte del área estratégica de la industria petrolera, lo que implica que los actos llevados a cabo por las quejas forman parte de un monopolio constitucionalmente autorizado y, por ende, la autoridad responsable no podía desplegar sus facultades respecto de esos actos” (ver páginas 185 y 187 de la ejecutoria).

⁶⁹ Añade el artículo 27 constitucional en materia de energía eléctrica: “sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica”.

⁷⁰ Referente a personas extranjeras (jurídicas o naturales) que adquieran dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas para que se consideren mexicanos respecto de tal dominio.

monopólicas, establecimiento de la libre competencia; remisión constitucional a ley ordinaria *para establecer los precios máximos a los artículos, materias o productos* que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos; derecho de protección al consumidor; establecimiento de la banca central – Banxico, y de un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya institución fiduciaria será el banco central; el establecimiento de la Comisión Federal de Competencia Económica – Cofece, y el Instituto Federal de Telecomunicaciones - Ifotel).

Asimismo, para finalizar el “contenido base del capítulo económico de la Constitución”, es importante mencionar el artículo 123 en su apartado A, fracciones VI (establecimiento de los parámetros del salario mínimo), IX (derecho del trabajador a las utilidades de la empresa), XII (derecho al crédito a la vivienda), XXIX (derecho a la seguridad social) y su apartado B, fracciones XI (derecho a la seguridad social) y XII (establecimiento de un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje).

Por su parte, las normas complementarias que conforman, en conjunto con el núcleo duro, el bloque de regularidad del capítulo económico de la Constitución son los artículos: 31, fracción IV (proporcionalidad y equidad en materia tributaria),⁷¹ 49 (facultades extraordinarias 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), 73, fracciones VIII (bases y parámetros para contratar y administrar la deuda pública), XXIV (sistema nacional anticorrupción y Autoría Superior de la Federación), XXVIII (bases de la contabilidad gubernamental), XXIX-D (regulación de la planeación nacional del desarrollo económico y social), XXIX-E (programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente referentes al abasto y la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios), XXIX-F (regulación de la inversión mexicana y extranjera) y XXIX-W (responsabilidad hacendaria para el manejo sostenible de las finanzas públicas); como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados las previstas en el artículo 74, fracciones IV (aprobación anual del Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo Federal y discusión/aprobación de la Ley de Ingresos), VI (revisión

⁷¹ Al respecto existen jurisprudencias de interés sobre el capítulo económico de la Constitución y el régimen fiscal: 1a./J 105/2011 (9ª), “Estímulos fiscales. Facultades del Congreso de la Unión para determinarlos conforme a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *SJFG*, t. xxxiv, septiembre de 2011 [IUS 161 085], y la diversa: 1a./J 28/2007, “Fines extrafiscales. Las facultades del Estado en materia de rectoría económica y desarrollo nacional constituyen uno de sus fundamentos”, *SJFG*, t. XXV, marzo de 2007 [IUS 173 020].

anual de la cuenta pública a través de la Auditoría Superior de la Federación) y VII (aprobación del Plan Nacional de Desarrollo), 79 (deber de fiscalización de los recursos públicos y sus principios), 113 (sistema nacional anticorrupción), 115, fracción IV (libertad hacendaria municipal), 117 (prohibiciones a los Estados, especialmente en materia impositiva que afecte la coordinación fiscal o que incida en la doble tributación), destaca la fracción VIII (deuda pública estatal destinada a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructuración), 118 (prohibición a cargo de los Estados de gravar las importaciones y exportaciones), 131 (la facultad del Congreso de regular el comercio exterior y prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República) y 134 (uso de recursos públicos y los principios que rigen su uso y administración).⁷²

Sobre este diseño constitucional no debe olvidarse la influencia que ejercen instituciones y órganos internacionales y regionales, como el caso del Fondo Monetario Internacional (FMI); la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que ha recomendado a México mayor inversión extranjera directa en bancos y transporte; la Organización Internacional del Trabajo (OIT); los tratados de libre comercio que México ha celebrado;⁷³ la Organización Mundial de Comercio (OMC); el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y toda la normativa internacional, regional y universal en materia de derechos humanos.

Todo este catálogo de derechos fundamentales y garantías institucionales se reconoce como bloque de regularidad constitucional en materia económica, entendido como el conjunto de normas, valores y principios que deben observar como parámetro para la revisión (judicial, administrativa o legislativa) de normas, omisiones y actos todas las autoridades en el ámbito de sus competencias en atención a la reforma constitucional de junio de 2011 en materia de derechos humanos.

Por otro lado, es evidente que la interacción entre los DESC y el modelo económico se desdobra en las vías ejecutiva, legislativa, judicial y a través de la actuación de los órganos constitucionalmente autónomos. Así, en la vía ejecutiva, a través del Plan Nacional de Desarrollo que constituye una directriz obligatoria para todos los niveles de gobierno del Estado mexicano y que se ejecuta por la administración pública, esencialmente en dos frentes: las áreas estratégicas⁷⁴ mediante organismos

⁷² Al respecto, la Corte ha expresado que los principios contenidos en el artículo 134 constitucional son aplicables al sistema radioeléctrico: P/J 72/2007, "Espectro radioeléctrico. A las concesiones relativas son aplicables los principios contenidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conjuntamente con los establecidos en los numerales que conforman el capítulo económico de esta, y preferentemente los relativos a los derechos fundamentales de los gobernados", *SJFG*, t. XXVI, diciembre de 2007 [IUS 170 758].

⁷³ En materia del TLCAN, Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía, ha sugerido la renegociación del capítulo agropecuario y una reforma petrolera para nuestro país. Propuestas citadas en: Valero Flores, *op. cit.*, pp. 75.

⁷⁴ Las áreas estratégicas son: a) Servicio Postal Mexicano; b) Telecomunicaciones de México; c) Petróleos Mexicanos y sus cuatro subsidiarias (Refinación, Gas, Petroquímica Básica, Petroquímica y Exploración-Producción); d) Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares;

descentralizados y órganos constitucionalmente autónomos, y las áreas prioritarias⁷⁵ mediante fideicomisos públicos, empresas de participación estatal en donde concurren los sectores público, social y privado.

Ahora bien, respecto a la vía legislativa su desdoblamiento se da a través del diseño y la implementación de los ordenamientos legales, a efecto de contar con el fundamento normativo que otorgue seguridad jurídica a los actores de la cadena productiva e inversionistas en todos los sectores de la economía (excepto las consideradas como áreas estratégicas), promoviendo la sana competencia y la creación de empleos formales.⁷⁶

Igualmente, a través de los órganos constitucionales autónomos es que se cuenta con herramientas institucionales para la operatividad y vigencia de las normas que contienen DESC. En el caso mexicano se cuenta con el Coneval, encargado de medir la pobreza en el país y emitir las recomendaciones respectivas para el diseño de programas y políticas públicas para su combate; el Inegi, que es el encargado de la elaboración y el diseño de censos e información vinculantes para todos los niveles de gobierno que sirvan para el diseño de programas sociales; Banxico, que tiene a su cargo la emisión de moneda y billetes así como fungir como fiduciario de las utilidades del sector petrolero; Ifetel, encargado de ser la máxima autoridad en materia de telecomunicaciones para la libre competencia y la neutralidad tecnológica; Cofece, encargada de garantizar la competencia entre los agentes económicos que eleve el poder adquisitivo de las personas.

Finalmente, la vía judicial (SCJN, TCC, TUC, JD y TSJ de los estados) a través del control concentrado o difuso de constitucionalidad y *ex officio* de convencionalidad vía directa, o mediante la vía incidental en la aplicación del bloque de constitucionalidad en materia económica (bloque de regularidad constitucional) ejerce uno de los papeles de mayor dinamismo en materia de protección y resguardo de los DESC. Para muestra, enseguida se analizará la resolución que emitió al conocer de la revisión de constitucionalidad de la consulta popular 2/2014, relativa a los parámetros para fijar el salario mínimo.

e) Comisión Federal de Electricidad; f) Banco de México; y) Casa de Moneda de México (Sergio Monserrit Ortiz Soltero, *Las entidades paraestatales. Aspectos jurídicos*, México, Porrúa, 2008, pp. 16-17).

⁷⁵ Las áreas prioritarias previstas constitucionalmente en el artículo 28 son: a) ferrocarriles y b) telecomunicaciones. Otras consideradas como prioritarias en ordenamientos secundarios son: a) prevención de la discriminación; b) talleres gráficos; c) seguridad social; d) protección al ahorro bancario; e) protección y defensa a los usuarios de servicios financieros, apoyo crediticio al campo; f) administración y enajenación de bienes nacionales; g) asistencia pública; h) desarrollo técnico de las haciendas públicas; i) regularización de la tenencia de la tierra; j) evaluación de la política de desarrollo social; k) materia forestal, agrícola, pecuaria y geológica; l) zonas áridas; m) producción de biológicos veterinarios y de semillas; n) caminos y puentes federales; ñ) enseñanza técnica industrial; o) libros de texto gratuitos, entre otras (Ortiz Soltero, *op. cit.*, p. 45).

⁷⁶ Valero Flores, *op. cit.*, pp. 22.

4. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el bloque de constitucionalidad y el capítulo económico de la Constitución: un caso emblemático⁷⁷

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete del bloque de constitucionalidad (bloque de regularidad constitucional),⁷⁸ cuenta con diversos mecanismos para interpretar, extender, armonizar, complementar las disposiciones de dicho “bloque normativo”, entre las que destacan: el juicio de amparo (también a través de los recursos establecidos en la Ley de Amparo); las controversias constitucionales; las acciones de inconstitucionalidad; la declaratoria general de inconstitucionalidad; el sistema jurisprudencial previsto por la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, fracciones I y II; la revisión de oficio de constitucionalidad de los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión de derechos (art. 29 Cpeum); y, la revisión de constitucionalidad de las materias que pueden ser objeto de consulta popular (art. 35, fracción VIII Cpeum).

En este sentido, resulta oportuno hablar de la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 2/2014⁷⁹ que tuvo por objeto establecer el parámetro de regularidad constitucional en materia de salario mínimo, tema central para el desarrollo económico del país y para la justa redistribución de la riqueza y el logro del desarrollo humano.

Dicha revisión de constitucionalidad tuvo como origen la recepción por parte de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en julio de 2014, de un formato de aviso de intención de consulta popular relativa al tema de “ingreso digno para los trabajadores”, realizada por el presidente del Partido Acción Nacional en turno, formato que después de autorizado se remitió al solicitante para la obtención de las firmas de apoyo. Recabadas las firmas, la citada Mesa Directiva remitió al Instituto Nacional Electoral (INE) la documentación relativa para su trámite correspondiente, relativo a la verificación de los requisitos establecidos en el artículo 33 de la Ley Federal de Consulta Popular. Cumplidos tales requisitos, el INE remitió para el estudio de constitucionalidad de la consulta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

La pregunta materia de la consulta popular que revisaría la SCJN fue la siguiente: ¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las

⁷⁷ Tomado de: Maldonado Sánchez, *op. cit.*

⁷⁸ Llamado en nuestro país como bloque de regularidad constitucional en términos de la Contradicción de Tesis 293/2011 resuelta por el Pleno de la SCJN, el 3 de septiembre de 2013.

⁷⁹ Resuelta por el Pleno de la SCJN, el 29 de octubre de 2014. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el Coneval?⁸⁰

Así, en términos del artículo 5° de la Ley Federal de Consulta Popular, la participación de la Suprema Corte de Justicia consistió en: a) la calificación de trascendencia nacional;⁸¹ y b) la calificación de la materia objeto de la consulta en términos de los artículos 35, fracción VIII, numeral 3° constitucional y 11 de la Ley Federal de Consulta Popular.⁸²

Para efectos de la tesis del bloque de constitucionalidad, interesa la calificación de la materia objeto de la consulta popular, misma que fue declarada inconstitucional con una votación dividida en dos grupos, respecto de las consideraciones, no así del resultado de la inconstitucionalidad:

⁸⁰ El camino institucional (trámite) que siguió la *intención de consulta popular* en términos de la Ley Federal de Consulta Popular fue el siguiente: a) el 25 de julio de 2014, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibió el *formato de aviso de intención de consulta popular*; b) el 28 de julio de 2014, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados *emitió la constancia que acredita la presentación* del aviso de intención de solicitud de consulta popular relativa al tema de “ingreso digno para los trabajadores” y le remitió al solicitante el formato para la obtención de firmas de apoyo; c) el 10 de septiembre de 2014, Gustavo Enrique Madero Muñoz presentó en la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados “Petición de consulta popular: ingreso digno para los trabajadores” con sus anexos correspondientes; d) el 22 de septiembre de 2014, el Instituto Nacional Electoral, mediante oficio INE/SE/0658/2014, acusó recibo de la documentación correspondiente a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados e informó que comenzaría a realizar las actividades relativas a la verificación de los requisitos establecidos en el artículo 33 de la Ley Federal de Consulta Popular; e) el 17 de octubre de 2014, mediante oficio INE/SE/0990/2014, el Instituto Nacional Electoral remitió a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados “el Informe detallado y desagregado que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Secretaría Ejecutiva, respecto de la solicitud de Consulta Popular presentada por el C. Gustavo Enrique Madero Muñoz”; y f) el 21 de octubre de 2014 se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el oficio LXII-II/PMD-ST/0022/14 del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por el que remite a esta Corte la citada solicitud de consulta popular con sus anexos, y se ordenó su registro con el expediente 2/2014.

⁸¹ En cuanto a la trascendencia nacional de la consulta popular la Corte dijo: “*De conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley Federal de Consulta Popular, el tema [...] es de trascendencia nacional, toda vez que versa con el salario mínimo que toda persona tiene derecho a recibir por el desarrollo de su trabajo*, lo que impacta necesariamente a la clase trabajadora a nivel nacional, pues se pretende involucrar a la ciudadanía en el debate acerca de la fijación de un nuevo salario mínimo que satisfaga las necesidades normales de una familia, acorde con el orden nacional e internacional” (Resolución, párr. 9).

⁸² En este sentido Cossío Díaz, en su voto particular, sintetiza la intervención de los diversos poderes en el trámite de la consulta popular, en los siguientes términos: “El Congreso de la Unión, el INE, el Tribunal Electoral y esta Corte cumplen funciones detalladas y específicas dentro del procedimiento de consulta popular. Al Congreso de la Unión le compete la convocatoria, al INE le corresponde verificar el porcentaje requerido y la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta, al Tribunal Electoral le corresponde la resolución de los medios de impugnación, y a esta Corte le corresponde el análisis de los temas a los refiere la consulta y la revisión de la pregunta bajo los criterios establecidos en la Constitución y la Ley” (voto particular, p. 14).

- a) Inconstitucional porque la consulta afecta los ingresos y gastos del Estado (modificación de pensiones, jubilaciones, ingresos fiscales/deducciones).⁸³
- b) Inconstitucional por implicar una restricción al derecho humano al salario mínimo reconocido en el artículo 123 fracción VI de la Constitución General, pues la base para determinarlo vía Comisión Nacional de los Salarios Mínimos es más garantista que la propuesta en la consulta popular vía Coneval.

Asimismo, puede identificarse una postura minoritaria que votó en contra y en favor de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular, a través de los votos particulares de Silva Meza y Cossío Díaz, los cuales se pronunciaron sobre la complementariedad (perfeccionamiento) de los factores considerados por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, por un lado, y el Coneval, por el otro; sus argumentos quedaron expresados en los términos siguientes:

- c) Es constitucional porque los parámetros, uno de carácter social (basado en las necesidades de la familia), previsto en el artículo 123, apartado A, fracción VI, párrafo segundo de la Constitución y determinado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; y otro de carácter individual (basado en el umbral de la pobreza de las personas), derivado de las recomendaciones que emite el Coneval (art. 26, apartado C), no se contraponen, ni se restringe el derecho humano al salario mínimo, antes bien, son parámetros que se pueden sumar/complementar para determinar un nuevo salario.

Ahora bien, para determinar que la materia objeto de la consulta popular resultaba inconstitucional, la Corte primero definió la materia⁸⁴ así:

El salario mínimo es un concepto ubicado en la fracción VI del apartado A del artículo 123 de la Constitución; la Comisión Nacional de Salarios Mínimos es el órgano encargado de fijar los salarios mínimos conforme a la misma fracción del artículo 123; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es un órgano autónomo, establecido en el inciso C del artículo 26 de la Constitución Federal encargado de “la medición de la

⁸³ Ortiz Mena, en su voto concurrente, se pronunció en contra de esta posición expresando: “No coincido con la posición que afirma que la presente consulta verse sobre la materia de ingresos y gastos del Estado por las siguientes razones [...] *No participo de la opinión que un derecho humano reconocido en la Constitución se defina por referencia a una función asignada de manera contingente por el legislador secundario*, como podría ser un referente de indexación para operaciones tributarias y financieras. Que ello sea así no debe impedir a esta Suprema Corte perder de vista la naturaleza de las entidades constitucionales”.

⁸⁴ Ver párrafo 13 de la resolución.

pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social”.

Enseguida dijo que el Coneval, como organismo constitucional autónomo en términos del artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social, emite lineamientos y criterios para la medición de la pobreza, cuyo lineamiento segundo, fracción X,⁸⁵ identifica dos indicadores de ingreso: 1) línea de bienestar, y 2) línea de bienestar mínimo, conceptos que son definidos en el lineamiento décimo primero.⁸⁶ En este orden de ideas, la Suprema Corte determina que la materia específica de la consulta es:

modificar la Ley Federal del Trabajo para que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos tenga claramente reglamentada su atribución de fijar un nuevo salario mínimo, ajustando a la línea de bienestar que establece el Coneval y con ello garantizar las necesidades de un trabajador y su familia, y si se encuentra acorde tanto con los instrumentos internacionales de los que México forma parte, como con la propia Constitución Federal.⁸⁷

Así, ante la acotación de la materia objeto de la consulta popular, la Corte resuelve que es inconstitucional, por las siguientes razones:

- a) *La materia tiene que ver con los ingresos y gastos del Estado*, materia vedada por el artículo 35, fracción VIII, numeral 3° de la Constitución Federal, y el artículo 11, fracción IV de la Ley Federal de Consulta Popular, puesto que el salario mínimo no puede desvincularse de aquellos aspectos, elementos y ordenamientos (tributarios y financieros) que hacen referencia a dicho concepto ya sea de manera directa o indirecta.⁸⁸
- b) La materia de consulta también encuadra en la prohibición relativa al tema de la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución, prevista en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3° de la Constitución

⁸⁵ Lineamientos derivados del documento: “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 16 de junio de 2010.

⁸⁶ “Décimo Primero. Para la identificación de las personas o grupos de personas en situación de pobreza de acuerdo con los criterios asociados al bienestar económico se utilizará alguna de las siguientes líneas:

I. Línea de bienestar: permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).

II. Línea de bienestar mínimo: permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada”.

⁸⁷ Ver párrafo 16 de la resolución.

⁸⁸ Ver párrafos 19-20 de la resolución.

- Federal, y el artículo 11, fracción I de la Ley Federal de Consulta Popular, dado que se pretende sustituir una base constitucional (para satisfacer las necesidades normales de un jefe familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos) por una base de legalidad (línea de bienestar), dejando de lado el derecho humano social de los trabajadores al salario contenido en el artículo 123 constitucional.⁸⁹
- c) La línea de bienestar establecida por el Coneval es definida en los lineamientos y criterios generales para la definición, justificación y medición de la pobreza, como parámetro que permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere a fin de satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (umbral de pobreza). Parámetro que no se adecua al contenido normativo contenido en el artículo 123, apartado A, fracción VI, párrafo 2º de la Constitución (necesidades integrales del trabajador y su familia); por ello, la materia de la consulta resulta restrictiva del derecho humano al salario mínimo, vulnerando adicionalmente la libertad que el artículo constitucional otorga a los representantes de los trabajadores como integrantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, porque se le impone tomar como parámetro dicha línea de bienestar, siendo más protectora la que otorga el artículo 123 de la Constitución Federal que la que se pretende en la consulta a través del Coneval.⁹⁰
- d) La sustitución de la base constitucional (necesidades integrales del trabajador y su familia) por la base legal (línea de bienestar: umbral de pobreza), degrada el contenido constitucional del derecho humano al salario mínimo, al establecerse en una fuente infraconstitucional (lineamientos del Coneval), que se integra por un parámetro individual y no plural como se establece en el artículo 123 constitucional.

Ortiz Mena precisa un elemento importante en su voto concurrente, en relación con las determinaciones que tome la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos para fijar el salario, las cuales deben ajustarse al parámetro de control con base en el

⁸⁹ Ver párrafo 21 de la resolución.

⁹⁰ Ver párrafos 24-27 de la resolución. Sobre este aspecto se pronuncia Zaldívar Lelo de Larrea en su voto concurrente, en los siguientes términos: “Así, la pregunta que propone la consulta no especifica a qué línea de bienestar se refiere, si a la de bienestar mínimo o la línea de bienestar. Interpretando la petición de consulta de la manera más favorable, podría suponerse que se trata de la línea de bienestar. Sin embargo, aún en dicho supuesto, la consulta restringe el concepto y alcance del salario mínimo contenido en el artículo 123, ya que dicho precepto habla del ingreso necesario para una familia, mientras que el Coneval determina el ingreso que requiere una persona para sobrevivir. Sin duda, la protección que otorga el artículo 123 constitucional es mucho más amplia que aquella que se pretende a través de incorporar las mediciones del Coneval” (ver voto concurrente, p. 5).

contenido del artículo 123, apartado A, fracción VI,⁹¹ en virtud de que esa facultad no es de carácter discrecional.

Esta decisión de inconstitucionalidad sobre la materia (objeto) de la consulta popular hubiera tenido otro resultado ante la aplicación judicial del bloque de constitucionalidad para resolver de manera armónica entre la visión plural (art. 123) y la postura individual (art. 26, apartado C), que permitiera a ambas cláusulas de la Norma Fundamental coordinar/complementar/sumar⁹² los instrumentos institucionales (productos de investigación) emitidos por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y el Coneval, a efecto de establecer un salario mínimo con carácter multidisciplinario (desde la perspectiva plural e individual).

Destacan sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta los votos particulares de Cossío Díaz y Silva Meza, de los cuales es conveniente rescatar lo siguiente:

Voto particular Cossío Díaz

- a) La materia de la consulta no incide en los ingresos y gastos del Estado, salvo que se interprete de manera amplia que impida el ejercicio efectivo de la democracia directa a través de la consulta popular, y ante las restricciones al ejercicio de los derechos, la interpretación de las mismas debe ser restringida.⁹³
- b) El Coneval, al ser encargado de la medición de la pobreza también se encuentra en condiciones de fijar el parámetro mínimo para un nuevo salario mínimo, satisfaciendo los elementos establecidos en el artículo 123, lo que de ninguna manera degrada el contenido del derecho humano social establecido en el artículo 123, pues ante la suma de la línea de bienestar para su fijación no menoscaba tal derecho.⁹⁴

⁹¹ Ver voto concurrente, pp. 4-5.

⁹² Sobre esta posibilidad interpretativa se pronunció en contra Ortiz Mena, expresando literalmente: “Ahora bien, *tampoco encuentro persuasivo el argumento de que la anterior conclusión es inexacta por la aducida razón de que la consulta no pretende preguntar si se desea cambiar la base de fijación constitucional del salario mínimo, sino si desea complementarlo con un elemento adicional*, a saber: la línea de bienestar determinada por el Coneval.

No coincido con esta posición porque igualmente [...] supondría reducir la función que el artículo 123, apartado A, fracción VI, segundo párrafo constitucional está llamada a desempeñar: *establecer una base universal de fijación del salario mínimo de una perspectiva incluyente de todos los órdenes de la vida*.

Los términos amplios del Constituyente originario no admiten una lectura como la mencionada: ‘Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas’ (voto concurrente, p. 4).

⁹³ Ver voto particular, p. 11.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 12.

- c) Una confrontación entre la “línea de bienestar” y los “elementos del artículo 123, apartado A, fracción VI constitucional” para establecer un nuevo salario mínimo produciría el efecto de segmentar la interpretación de la Constitución.⁹⁵

Voto particular Silva Meza

- a) No se restringe el derecho humano al salario mínimo, pues únicamente se pretende cuestionar la manera de regularlo y calcularlo.⁹⁶
- b) En mi concepto, por “ingresos y gastos del Estado” deben entenderse únicamente aquellas materias que se relacionen directamente con los elementos del sistema financiero que regula la percepción del ingreso y el gasto en el Estado; esto es, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Por consiguiente, el tema en cuestión no incide en ninguno de los aspectos antes mencionados, por lo que no afecta la función financiera del Estado.⁹⁷
- c) En los términos en los que se formula la pregunta, no se sometería a consulta popular la posibilidad de sustituir los parámetros que fija el texto constitucional para la cuantificación del salario mínimo, sino que, en todo caso, se propone la inclusión de un nuevo parámetro, el de la línea de bienestar fijada por el Coneval, que sirva como mínimo, y no como tope.⁹⁸
- d) El artículo 35, fracción VIII, numeral 3 es un derecho humano (a la consulta popular) que debe interpretarse conforme al artículo 1º de la Norma Fundamental y, por ende, sus restricciones deben ser las menos intensas posibles (principio *pro homine*).⁹⁹
- e) La redacción de la pregunta objeto de la consulta popular era constitucional en sus términos atendiendo a que según los artículos 40 y 41 de la Ley Federal de Consulta Popular –que disponen que el Instituto Nacional Electoral realizará una campaña de información respecto de las consultas– consideró que, entre otras cosas, para someter esta pregunta a la consulta popular tendría que informarse a los consultados acerca de la modificación que sufriría el salario mínimo, o al menos el parámetro concreto para cuantificarlo, al tomarse como base la línea de bienestar del Coneval en un periodo de tiempo determinado.¹⁰⁰

⁹⁵ *Ibid.*, p. 13.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 13.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 15.

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 20-21.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 22.

5. Conclusiones

Primera. El constitucionalismo social se define por dos elementos: el sustantivo y el adjetivo. La parte sustantiva se refiere al conjunto de cláusulas constitucionales o convencionales (bloque de constitucionalidad) que componen el capítulo económico de la Constitución, cuyo bloque de normas esencialmente persigue evitar la desigualdad económica entre las personas, con el objetivo de alcanzar el desarrollo humano;¹⁰¹ mientras que la parte adjetiva se integra por los mecanismos institucionales y las garantías para lograr el equilibrio entre los derechos civiles y políticos (teoría individualista); y los derechos económicos, sociales y culturales (teoría social y colectiva).

Segunda. El núcleo duro del capítulo económico de la Constitución está integrado por los artículos 3º, 4º, 5º, 25, 26, 27, 28 y 123, y sus normas complementarias son los artículos 31 (fracción IV), 49, 73 (fracciones VIII, XXIV, XXVIII, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F y XXIX-W), 74 (fracciones IV, VI y VII), 79, 113 y 117 (se destaca la fracción VIII); 118, 131 y 134.

Tercera. Es necesaria la participación/intervención y promoción del Estado en las actividades del sector económico, así como plenamente justificada la exclusividad del Estado en la planeación, operación y explotación de los sectores estratégicos y la concurrencia con el sector social y privado en las áreas prioritarias.¹⁰²

Cuarta. Es necesaria la aplicación del bloque de constitucionalidad a través de las vías ejecutiva (Plan Nacional de Desarrollo); legislativa (normas); órganos constitucionales autónomos (Coneval, Inegi, Banxico, Ifetel, Cofece); y judicial (SCJN, TCC, TUC, JD y TSJ de los estados), a efecto de equilibrar los factores económicos para una armónica cohabitación entre los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales.

Bibliografía

FAYA VIESCA, Jacinto, *Teoría constitucional*, 2 ed., México, Porrúa, 2008.

¹⁰¹ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha señalado al respecto que: “El desarrollo humano tiene por objeto las libertades humanas: la libertad de desarrollar todo el potencial de cada vida humana —no solo el de unas pocas ni tampoco el de la mayoría, sino el de todas las vidas de cada rincón del planeta— ahora y en el futuro. Esta dimensión universal es lo que confiere al enfoque del desarrollo humano su singularidad” (Informe sobre Desarrollo Humano 2016, PNUD, Washington, 2016, prólogo, p. iii).

¹⁰² En este sentido: el Estado debe intervenir en la vida económica nacional, tanto de forma directa, como de manera indirecta, pero siempre con el propósito de corregir desigualdades económicas a través del gasto público en programas sociales y a través de mecanismos que produzcan realmente un reparto más justo de la riqueza nacional (Jacinto Faya Viesca, *Teoría constitucional*, 2 ed., México, Porrúa, 2008, p. 63).

- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Estado social de derecho y cambio constitucional”, en Jorge CARPIZO y Jorge MADRAZO (coords.), *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM-IIJ, 1984.
- GRAU, Luis, *El constitucionalismo americano. Materiales para un curso de historia de las constituciones*, Madrid, Dykinson, Universidad Carlos III de Madrid, 2011.
- _____, *Los orígenes del constitucionalismo norteamericano*, Madrid, Dykinson, Universidad Carlos III de Madrid, t. II, 2009.
- MALDONADO SÁNCHEZ, Adán, *El bloque de constitucionalidad en México. Hacia su integración y aplicación*, México, 2017 (en proceso de edición).
- MORENO COLLADO, Jorge, “El capítulo económico de la Constitución”, en Jorge CARPIZO y Jorge MADRAZO (coords.), *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM-IIJ, 1984.
- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Las entidades paraestatales. Aspectos jurídicos*, México, Porrúa, 2008.
- PERRY, Richard L. y John C. COOPER, *Sources of our Liberties*, 3 ed., Chicago, American Bar Foundation, 1962.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2016*, Washington, PNUD, 2016.
- SUÁREZ DÁVILA, Francisco, “La evolución del proyecto económico de la Constitución de 1917 y los cambios en el modelo de desarrollo del país: ¿congruencia, vigencia o utopía?”, en Francisco Alberto IBARRA PALAFOX, et al. (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 3, *Estudios económicos y sociales*, México, UNAM-IIJ, 2017.
- VALERO FLORES, Carlos Norberto, *El capítulo económico de la constitución y el desarrollo de México*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, Cedip, 2008.
- HUERTA LARA, María del Rosario, “Los conceptos de Estado social de derecho, bienestar social e interés colectivo”, *Revista Letras Jurídicas*, núm. 18, julio-diciembre, 2008.

Criterios jurisdiccionales

- 1a./J 105/2011 (9ª), “Estímulos fiscales. Facultades del Congreso de la Unión para determinarlos conforme a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, t. XXXIV, septiembre de 2011 [IUS 161 085].
- 1a./J 28/2007, “Fines extrafiscales. Las facultades del Estado en materia de rectoría económica y desarrollo nacional constituyen uno de sus fundamentos”, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, t. XXV, marzo de 2007 [IUS 173 020].
- 2a. XLIV/2017 (10a.), “Áreas estratégicas. Su concepto”, *Semanario Judicial de la Federación*, viernes 17 de marzo de 2017 [IUS 2 013 961].
- P/J 72/2007, “Espectro radioeléctrico. A las concesiones relativas son aplicables los principios contenidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conjuntamente con los establecidos en los numerales que

conforman el capítulo económico de esta, y preferentemente los relativos a los derechos fundamentales de los gobernados”, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXVI, diciembre de 2007 [IUS 170 758].

Sentencias o resoluciones

Ejecutoria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la revisión de constitucionalidad de la materia que será objeto de consulta popular 2/2014.

Ejecutoria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el 25 de enero de 2017, el Amparo en revisión 415/2015.