

---

# EL CONSTITUCIONALISMO ECONÓMICO EN LA CARTA DE QUERÉTARO 1917-2017

---

DR. JORGE WITKER VELÁSQUEZ

TOMO II







*Colección*  
*“La Constitución nos une”*

---

EL CONSTITUCIONALISMO  
ECONÓMICO EN LA CARTA  
DE QUERÉTARO  
1917-2017

---

**DR. JORGE WITKER VELÁSQUEZ**

*El Constitucionalismo Económico en la Carta de Querétaro 1917-2017, Tomo II*

Es una obra que forma parte de la Colección “La Constitución nos une”, como un esfuerzo colectivo que encabeza el Consejo Editorial en coordinación con la Secretaría General; Secretaría de Servicios Parlamentarios; Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados.

Coordinación editorial

ALEJANDRO CISNEROS MÉNDEZ

Diseño y formación

ROXANA GONZÁLEZ MENESES

LUIS PARRA MARURE

ISBN de la Colección “La Constitución nos une”: 978-607-9423-88-9

ISBN del Tomo II: 978-607-9423-91-9

Primera edición, 2016.

© Jorge Witker Velásquez

© LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados

Av. Congreso de la Unión, Núm. 66

Edificio I

Col. El Parque, C.P. 15960

Ciudad de México

Tel. 5036 0000 Ext. 56006

<http://diputados.gob.mx>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización de los titulares del “Copyright”, bajo las sanciones establecidas en las Leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos.

Impreso en México/ *Printed in Mexico*

**H. CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA**

**JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA**

**Dip. César Camacho**

*Presidente y Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI*

**Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza**

*Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN*

**Dip. Francisco Martínez Neri**

*Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD*

**Dip. Jesús Sesma Suárez**

*Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM*

**Dip. Norma Rocío Nahle García**

*Coordinadora del Grupo Parlamentario de MORENA*

**Dip. José Clemente Castañeda Hoeflich**

*Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano*

**Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza**

*Coordinador del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza*

**Dip. Alejandro González Murillo**

*Coordinador del Grupo Parlamentario de Encuentro Social*

# H. CÁMARA DE DIPUTADOS LXIII LEGISLATURA

## MESA DIRECTIVA

Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva  
*Presidente*

Dip. Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano  
Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar  
Dip. María Bárbara Botello Santibáñez  
Dip. Daniela de los Santos Torres  
*Vicepresidentes*

Dip. Ramón Bañales Arámbula  
Dip. Ernestina Godoy Ramos  
Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez  
Dip. Verónica Delgadillo García  
Dip. Isaura Ivanova Pool Pech  
Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla  
Dip. Juan Manuel Celis Aguirre  
Dip. Ana Guadalupe Perea Santos  
*Secretarios*

# H. CÁMARA DE DIPUTADOS LXIII LEGISLATURA

## CONSEJO EDITORIAL

### PRESIDENCIA

#### GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Dip. Adriana Ortiz Lanz, *titular*.

#### GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Dip. Emma Margarita Alemán Olvera, *titular*.

Dip. Luz Argelia Paniagua Figueroa, *suplente*.

#### GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Dip. Ángel II Alanís Pedraza, *titular*.

Dip. Victoriano Wences Real, *suplente*.

#### GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Dip. Alma Lucia Arzaluz Alonso, *titular*.

Dip. José Refugio Sandoval Rodríguez, *suplente*.

#### GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Dip. Patricia Elena Aceves Pastrana, *titular*.

Dip. Virgilio Dante Caballero Pedraza, *suplente*.

#### GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Dip. René Cervera García, *titular*.

Dip. María Candelaria Ochoa Ávalos, *suplente*.

#### GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Dip. Carmen Victoria Campa Almaral, *titular*.

Dip. Francisco Javier Pinto Torres, *suplente*.

#### GRUPO PARLAMENTARIO DE ENCUENTRO SOCIAL

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos, *titular*.

Dip. Melissa Torres Sandoval, *suplente*.

**SECRETARÍA GENERAL**

*Mtro. Mauricio Farah Gebara*

**SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS**

*Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas*

**DIRECCIÓN GENERAL DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS**

*Lic. José María Hernández Vallejo*

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

**CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA**

**CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

**CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES**

**Y LA EQUIDAD DE GÉNERO**

**CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE**

**Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA**

**SECRETARIO TÉCNICO**

*Mtro. José Luis Camacho Vargas*

*Colección*  
*“La Constitución nos une”*

---

EL CONSTITUCIONALISMO  
ECONÓMICO EN LA CARTA  
DE QUERÉTARO  
1917-2017

---

DR. JORGE WITKER VELÁSQUEZ





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

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> WITKER VELÁSQUEZ, Jorge, *Introducción al Derecho Económico*, 11A. Ed., México, UNAM, 2015, P. Vii.



# CONTENIDO

PRÓLOGO	15
Dip. César Camacho	
INTRODUCCIÓN	19
Dr. Jorge Alberto Witker Velásquez	
CAPÍTULO PRIMERO. GENERALIDADES	
a) Antecedentes generales	23
b) El Derecho económico en las constituciones del siglo XIX	26
c) El modelo porfirista de crecimiento económico	34
CAPÍTULO SEGUNDO. EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO DE 1917	
a) Antecedentes	39
b) El proyecto de Venustiano Carranza	42
c) Los proyectos económicos de Andrés Molina Enríquez y Pastor Rouaix	45
d) El proyecto económico de Múgica	50
CAPÍTULO TERCERO. LOS ARTÍCULOS SOCIOECONÓMICOS FUNDAMENTALES	
a) Antecedentes	53
b) Artículo 27 constitucional	54
c) La propiedad social	65
d) Artículo 123 constitucional	67

CAPÍTULO CUARTO. EL PAPEL DE LA CONSTITUCIÓN  
EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE MÉXICO

a) La Pacificación social	77
b) La Crisis Global de 1929-1930	81
c) Cárdenas y el inicio de la economía mixta (Plan Sexenal)	83

CAPÍTULO QUINTO.  
EL PETRÓLEO Y LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO MODERNO

a) La expropiación Cardenista	91
b) Pemex como pilar de la industrialización	95

CAPÍTULO SEXTO. DE LA TRANSICIÓN AL LIBERALISMO SOCIAL

a) Economía mixta y sus resultados, 1940-1980	101
b) Las reformas de Miguel de la Madrid de 1983	103
c) Análisis de los nuevos artículos 25, 26, y 28 constitucionales	105
d) El ingreso al GATT en proyección a una economía de mercado abierta	109

CAPÍTULO SÉPTIMO.  
EL LIBERALISMO SOCIAL DE LA DÉCADA DE LOS 80'

a) El liberalismo social	111
b) Los derechos reservados constitucionales en el TLCAN	113
c) Los derechos humanos como contrabalance al liberalismo	116

CAPÍTULO OCTAVO. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES  
DEL GOBIERNO DEL PRESIDENTE PEÑA NIETO

a) El Pacto por México	129
b) La reforma en telecomunicaciones	130
c) La reforma en materia de competencia económica	133
d) La reforma energética	136
e) La reforma educativa	140
f) La reforma laboral	143
g) La reforma en materia de acceso a la información y tecnologías de la comunicación	145

A MANERA DE CONCLUSIONES GENERALES	149
------------------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	151
--------------	-----

# PRÓLOGO

Las naciones democráticas hacen propicio el trabajo social generador de bienestar, pues únicamente en democracia la diversidad se convierte en fuerza y la pluralidad, en riqueza, en aras de materializar libertades y derechos para los ciudadanos y ofrecer mejores condiciones de vida para las familias.

Ligados de manera indisoluble, Derecho y Economía, son dos actividades que moldean la convivencia social, pues de lo que ocurra con una, dependerá lo que suceda en la otra. En este sentido, la Constitución, expresión paradigmática del Derecho, es el instrumento que garantiza que la economía se transforme en prosperidad, mejorando la calidad de vida de las personas.

Los diputados constituyentes de 1917 plasmaron en la Constitución lo que explicaría Jorge Carpizo: “cómo una dialéctica entre el ser y el deber ser, puede lograr que la realidad se adecúe a ella, pero con el límite que no permita violentar la dignidad, la libertad y la igualdad humana”, con lo que contemplaron tanto derechos laborales, como un radicalmente nuevo enfoque sobre la propiedad de la tierra, manteniendo firmes los principios acerca de la soberanía, la forma de Estado y gobierno, así como los derechos inherentes a las personas. Se hizo de nuestro texto constitucional, durante décadas, un catálogo progresivo con un horizonte que se ha ido ampliando y cobrando mayor importancia en nuestra democracia constitucional.

Los legisladores del Constituyente de Querétaro propusieron no sólo mejorar la producción y elevar la productividad, sino también, y con el mismo vigor, establecer un orden económico que pudiese favorecer a los intereses de los diferentes sectores de la sociedad. Entre ellos, estuvieron los promotores del artículo 27 constitucional, quienes pugnaron por sentar las bases de la propiedad agraria en México, entre otros: Pastor Rouaix, quien planteó la igualdad y la justicia

social para la población del campo; Andrés Molina Enríquez, quien consternado por los niveles de pobreza que padecía la nación, fue un férreo opositor de los latifundios y cacicazgos, convirtiéndose en el gran impulsor de la propiedad comunal; por su parte, Francisco J. Múgica defendería tajantemente la incorporación de derechos de los trabajadores campesinos y obreros, así como la necesidad de que el Estado llevara a cabo una distribución justa de la riqueza nacional.

Fue así que el texto constitucional de 1917 engendró no sólo un régimen jurídico y político, sino un modelo de desarrollo económico que sirvió de guía para los gobiernos posrevolucionarios.

En innumerables aspectos de la vida nacional, como resultado del eterno diálogo entre realidad y norma, sin trastocar su contenido fundamental, nuestra Carta Magna ha sido puesta al día en reiteradas ocasiones, de suerte que, a lo largo del siglo pasado, fue posible lograr el reparto agrario y la dotación de tierras y aguas a campesinos; se llevó a cabo la expropiación de los ferrocarriles y de la industria petrolera para garantizar que los hidrocarburos le pertenecieran a la nación; se consolidaron instituciones que proveyeron seguridad social a los trabajadores y a sus familias; se emprendió un ambicioso programa de industrialización que permitió comenzar la apertura al comercio internacional; se nacionalizó la industria eléctrica y se amplió la legislación favorecedora de los derechos de los trabajadores, garantizando que éstos gozaran también de las utilidades de las empresas; asimismo, por medio de la implementación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, México creció a una tasa media anual cercana a 6.5% desde principios de los años 50, y hasta los albores de los 80.

Económicamente interdependiente, el mundo indujo el tránsito de un mercado cerrado a uno de fronteras abiertas. Se emprendieron importantes tratados comerciales –primero el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, luego el Tratado de Libre Comercio de América del Norte– que le permitieron a nuestro país modernizar su estructura política y económica, por medio de una liberalización que acabó con las restricciones comerciales sobre la economía mundial y posibilitó un mejor control de la inflación, la estabilidad del tipo de cambio, el control de las tasas de interés, así como un mayor equilibrio fiscal.

Ahora, con el impulso de la segunda alternancia y el regreso de un Poder Ejecutivo que encabeza un gobierno comprometido con las reivindicaciones del movimiento revolucionario, nuestra Constitución se transformó como no lo había hecho desde su promulgación, con el propósito de ensanchar la prosperidad y materializar la esperanza de los mexicanos.

Conscientes de que el crecimiento económico sólo sirve si conlleva desarrollo social, es decir, bienestar para las personas; los legisladores que se dieron a la tarea de impulsar el paquete reformador, tuvieron presente lo que dijera Colosio: “sin una mejor distribución del ingreso, la economía se debilita y se cierra el camino al crecimiento; pero sin una economía fuerte, no hay política social ni eficiente ni duradera”. En esta tesitura, se reformó el artículo 25 constitucional, en junio de 2013, para puntualizar que “corresponde al Estado, la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento 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”.

Llamadas a protagonizar la transformación en los últimos años, producto de la construcción de consensos, se concretaron 13 reformas vitales, seis de las cuales impactan positiva y directamente al desarrollo económico: la Energética, la Educativa, la Laboral, la de Telecomunicaciones, la de Competencia Económica y la de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Trascendentes, a no dudarlo, con cada una de ellas y, sobre todo, con todas interactuando, se está logrado, y habrá de consolidarse, un desarrollo económico más equilibrado, más acelerado, más incluyente y, por tanto, más justo.

Probado investigador y hombre sensible, el doctor Jorge Alberto Witker Velásquez, aborda, con rigor académico, la historia del país y describe cómo es que la intrínseca relación entre Derecho y Economía ha influido en el desarrollo nacional. Por ello, *El Constitucionalismo Económico en la Carta de Querétaro, 1917-2017* es un texto que contribuye a esclarecer la visión de quienes estudiando nuestro pasado, intentan comprender el presente y visualizar el futuro de la economía del país y de quienes en él vivimos.

A 100 años de su promulgación, conmemorar la Constitución nos permite reflexionar acerca de su papel en la economía nacional, para velar por el crecimiento sostenido y equilibrado de la economía, asegurar la justa distribución del ingreso para combatir la desigualdad, llevar a cabo las grandes obras de infraestructura que requiere el país y ejecutar la política social que necesitamos y merecemos los mexicanos.

**DIP. CÉSAR CAMACHO**  
Presidente de la Junta de Coordinación Política  
LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados



# INTRODUCCIÓN

El Derecho económico, como rama instrumental del Derecho social en nuestro país, ha seguido el curso de las ideas dominantes en la sociedad, según la época histórica respectiva.

Por ello, al analizar la Carta de Querétaro es necesario indagar en sus antecedentes las características que la distinguen de otras Constituciones contemporáneas.

Congruente con lo anterior, el constitucionalismo económico mexicano del siglo XIX siguió de cerca las ideas liberales democráticas, que registramos en Apatzingán de 1814, pasando por la constitución de 1824. Los sucesivos ensayos constitucionales se ajustaron a la teoría liberal del Estado democrático, garantizando los derechos individuales del hombre, presumiendo que la sociedad y la economía eran vertientes autónomas que se autorregulaban sin intervención pública alguna, en cuyo escenario la propiedad individual, la libertad y un emergente libre mercado eran verdaderos estados naturales de los hombres.

Iniciada la década de los cincuentas, y bajo estos principios liberales clásicos y el impacto de descontento sociales evidentes, se convoca a la Asamblea Constituyente para iniciar los debates en torno a la gran Constitución de 1857, que articula y diseña un esquema liberal democrático con influencia en todo el siglo XIX y que dejara huella en la actual Constitución de 1917. No está de más reconocer que Ponciano Arriaga, Castillo Velazco e Isidoro Olvera plantearon en dicha Asamblea Constituyente aspectos sociales que van a permean todo el desarrollo constitucional mexicano.

Previa a esta indispensable reseña histórica, es necesario –y a la luz del Derecho económico, plasmado en las Constituciones liberales mencionadas– señalar que desde siempre en México ha estado presente el interés nacional como paradigma eje de los capítulos

económicos encontrados, implícita o explícitamente, en las Leyes Fundamentales. En efecto, se entiende por interés nacional al proceso que busca crecer con equidad en democracia, fortaleciendo la identidad nacional, integrando y articulando sectores y agentes económicos y sociales, sin friccionar o segmentar la base productiva y de servicio de la sociedad.

Así, por ejemplo, y bajo la vigencia de la Constitución de 1857, los gobiernos mexicanos –particularmente los de Porfirio Díaz– siguieron la política liberal especialmente en lo económico, alejándose sin embargo de lo político–democrático. La construcción de una amplia infraestructura ferroviaria, la modernización de los puertos, una activa política plural de atracción de la inversión extranjera, el impulso al sistema bancario, el saneamiento de las finanzas públicas y el arreglo de la antigua deuda externa, evidencian una intervención regulada del Estado bajo el horizonte del concepto de interés nacional que se percibe. Recordemos que la Carta de 1857 tenía como principios la propiedad privada, la libertad individual y la libre competencia, como expresión de una oposición a los monopolios y otras conductas concentradoras opuestas a las economías de mercado.

Corolario de esta política económica de perfil nacional, son la nacionalización de los ferrocarriles y la intervención gubernamental en la importación de granos de consumo popular, que se decretaron en la primera década del siglo xx.

Con estos antecedentes de constitucionalismo económico, se abre en 1910 el proceso revolucionario que culminaría en 1917 con la Carta Constitucional de Querétaro, la primera en el mundo que recogería las demandas más sentidas de campesinos y obreros, que habían experimentado precarias condiciones de vida a la sombra de extensos latifundios, sacrificadas explotaciones mineras y el inicio de una industria petrolera, que desde 1846 había iniciado un complejo proceso de dominio y amenazas a manos de intereses extranjeros que, bajo distintos pretextos, propiciaron dramáticas intervenciones y usurpaciones del propio territorio nacional.

A partir de 1917, y hasta 1938, el país se vio en difíciles condiciones socioeconómicas, pues –pese a la Ley Agrícola de 1915 y del propio artículo 27 constitucional– las demandas campesinas no habían podido ser atendidas por la penuria económica de los presupuestos anuales, por el impago proceso de una deuda externa bancaria y, además, por la dificultad de aplicar a la riqueza del subsuelo el dominio directo de la nación, matizado por las presiones que se ejercían sobre la república para su eventual reconocimiento por la comunidad internacional. Los esfuerzos de Venustiano Carranza, de Obregón y de Calles, lograron mantener la independencia vía arreglos diplomáticos en medio de una

desunión de regiones que, agitada por caudillos militares, impedían una indispensable política centralista en el contexto del diseño federal establecido en la Carta Fundamental.

De la expropiación petrolera de 1938 a la reconversión industrial energética de 1980, se escribió un periodo denominado *modelo keynesiano* que, utilizando como eje la teoría de sembrar el petróleo en el territorio nacional, permitió un crecimiento industrial en diversas ramas de la economía, impulsando un mercado interno dinámico que creció a tasas superiores al 6 % anual y que ubicó a México como la primera potencia industrial de la región, por sobre Argentina y Brasil. Por esos años, se habló del ‘milagro mexicano’ y del éxito de una economía mixta, que logró armonizar sabiamente las garantías individuales y sociales, e impulsando a una emergente clase media que le dio estabilidad y transición política a la sociedad mexicana.

De la reconversión industrial energética del presidente Miguel de la Madrid, se contemplan dos factores importantes al desarrollo del Derecho económico constitucional nacional: a) la reforma constitucional a los artículos 25, 26 y 28, que elevan a la máxima jerarquía a la economía mixta, la rectoría del Estado, la planeación democrática y la libre competencia junto a las áreas estratégicas, como pilares que ratifican un modelo económico exitoso como el señalado anteriormente; b) el ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986 que, facilitaría la inserción del país en las corrientes internacionales de comercios e inversiones, antecedente primigenio de la actual globalización.

Este periodo, definido en el texto como de *liberalismo social*, se consolida con dos instrumentos internacionales que impactan directamente en el modelo económico aperturista que por esos años México se aventuraba a seguir: a) el Consenso de Washington como catálogo vigente en las relaciones económicas internacionales, y aval de los organismos financieros multilaterales (FMI, Banco Mundial, etc.); y b) el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que altera las cadenas productivas que se habían construido en los años precedentes, y que visualizan un modelo de economía de mercado en donde el Estado se abstiene de regular e intervenir, dejando al escenario del mercado el qué, cómo y para quién producir.

De la década de los noventas al presente, el modelo de *liberalismo social* ha experimentado variedad de situaciones contrastantes. Por una parte, las exportaciones mexicanas superan los 400,000 millones de dólares, enviando a distintos mercados diversidad de productos elaborados o ensamblados en el país. La industria maquiladora ha concentrado una creación de empleos significativos,

y la industria automotriz y aeroespacial se exhiben como cadenas productivas ampliamente exitosas. Por otra parte, el costo social de este modelo no ha podido superar la desigualdad ni la pobreza de millones de mexicanos, registrados en el propio Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

En este contexto, y bajo las mismas premisas de la reconversión industrial energética, se han desarrollado y aprobado sendas reformas estructurales por la presente administración, que apuntan a insertar más profundamente a México en las corrientes globales del comercio y las inversiones mundiales.

El presente texto comprende ocho capítulos, que abordan sustancialmente y en forma acotada las ideas resumidas en esta Introducción, y que tienen por objeto colaborar y destacar que nuestra Carta Constitucional, al cumplir cien años de existencia, se ha adaptado a las diversas circunstancias históricas que el país ha vivido, señalando -que pese a los numerosos cambios- el interés nacional practicado en cada época histórica por Porfirio Díaz, Venustiano Carranza y Lázaro Cárdenas se han mantenido inalterable hasta nuestros días.

Finalmente, deseo expresar mi agradecimiento a mi asistente de investigación Lic. Bernardo Toro Vera, por su valioso aporte; y al Lic. Pedro Chavira Ramírez, por su colaboración en la recopilación de información.

**DR. JORGE WITKER VELÁSQUEZ.**  
Ciudad Universitaria, junio de 2016.

# GENERALIDADES

## A) ANTECEDENTES GENERALES

El Derecho económico, conceptualmente, es una rama instrumental del Derecho social, que regula la actividad económica de un país, y que generalmente se le asimila con el capítulo económico de la Carta Fundamental<sup>2</sup>.

La Carta de Querétaro de 1917 representa la expresión de lo que Ferdinand Lasalle determina como los ‘factores reales de poder’ de la época, siendo los campesinos y obreros los que plasmaron el sello de justicia social en los artículos 27 y 123, artículos originales de la primera Constitución progresista del mundo.

Estos cien años del desarrollo constitucional del Derecho económico registran dinámicas y efectos duales, en el texto mismo de la Carta Federal, la que con más de 600 reformas trata, no con pocas dificultades, de armonizar la siempre inestable relación entre el Estado y el mercado.

Las siguientes reflexiones están destinadas a analizar la evolución que el Derecho constitucional ha tenido desde los albores del siglo xx, pues el liberalismo como paradigma ha sido un elemento continuador que ha cruzado horizontalmente los 100 años de vida de nuestra Carta Fundamental.

En efecto, una Constitución, como instrumento que organiza los poderes en una sociedad, diseña proyectos de país hacia objetivos explícitos o implícitos. Su definición formal es de *“Ley Suprema de un Estado, que organiza sus instituciones políticas, que define los derechos*

---

<sup>2</sup> WITKER, Jorge, *Introducción al Derecho Económico*, op. cit., pp. 91-93.

y deberes de los habitantes de dicho Estado, y que establece los principios fundamentales que habrán de acomodar a su actuación los gobernantes”<sup>3</sup>.

La Constitución Política abarca todo el Derecho de un país, de ahí que Jorge Carpizo haya señalado que el Derecho constitucional, en su sentido amplio, “se identifica con el propio orden jurídico; es decir, es la totalidad de ese derecho, ya que la base y los principios generales y fundamentales de las otras disciplinas jurídicas se encuentran en él”<sup>4</sup>.

En efecto, entonces, para analizar la evolución de nuestro Derecho económico, es necesario, conceptualmente, relacionar la Constitución como diseño o proyecto de país, la actividad económica como eje orientador de los comportamientos de los agentes económicos, y su concreción en la rama directa del Derecho económico.

En este instrumento jurídico, se distingue siempre, para efectos didácticos, una parte dogmática y otra de carácter orgánico: mientras la parte dogmática es aquella “sección de la Constitución en donde están determinados, en forma no limitativa, los derechos y deberes de las personas que habitan determinado país, tanto civiles, políticos, sociales, económicos y culturales”<sup>5</sup>, entendiéndose “asimismo, como —a su vez— una limitación a los órganos del Estado cuyos actos no deben transgredir los principios contenidos en esta parte, así como de una obligación de hacer en el cumplimiento efectivo de los mismos”<sup>6</sup>; la parte orgánica del mismo texto constitucional es aquella “parte [que] contiene el denominado principio de organización por medio del cual se establece la forma de gobierno, los órganos de gobierno, la división de poderes, las atribuciones de cada uno de los órganos de gobierno y la distribución de competencias entre las esferas de gobierno”<sup>7</sup>. Esta es una división ya con bases jurídicas antiguas, desde que el constituyente francés de 1789 señalase en el artículo 16 de la conocida Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano que en “Toda sociedad en que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución”.

<sup>3</sup> SÁNCHEZ GOYENA, Enrique, *El Sistema Constitucional Español*, Madrid, Paraninfo, 1980, p. 29.

<sup>4</sup> CARPIZO, Jorge, voz *Derecho constitucional*, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, 1a. ed., México, UNAM-Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 145.

<sup>5</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Miguel Carbonell, voz ‘Parte dogmática de la Constitución’, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 441.

<sup>6</sup> *Ibid.* anterior.

<sup>7</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Miguel Carbonell, voz ‘Parte orgánica de la Constitución’, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 443.

Por lo anterior, la Constitución, así como el Derecho constitucional, abarca más allá del mundo del Derecho, pues, coincidiendo con Francisco Tomás y Valiente *“el concepto de Constitución (y la Constitución misma) es una escurridiza realidad nombrada con un término ambiguo siempre, pero nunca neutro, sino cargado de significación política interesada”*, agregándose que *“la Constitución no se agota en su significación jurídica, sino que comprende diversas esferas de la vida humana objetivada, vinculando por su contenido a sectores de la realidad política, jurídica, sociológica, etc.”*<sup>8</sup>. De ahí que, en una acepción ya clásica, Ferdinand Lasalle haya referido que la Constitución es *“la suma de los factores reales de poder que rigen en [un] país”*<sup>9</sup>.

Uno de estos factores reales es el determinado por la actividad económica, entendida ésta como *“aquellos comportamientos de los agentes privados, públicos o transnacionales, que tienen por objeto producir bienes o prestar servicios, para el consumo interno y externo, según el caso”*. De ella se deriva su regulación jurídica a través del Derecho económico, que podemos definir como *“aquella rama del Derecho social, formado por normas de distintas jerarquías, que tienen por objeto –precisamente– regular la actividad económica antes señalada”*.

Por lo mismo, en toda Constitución se observa una sección que se conoce como *Capítulo Económico de la Constitución*, que tiene los fundamentos básicos de cómo el Estado organiza, participa y/o dirige la actividad económica, a través de instrumentos que constituyen las normas del Derecho económico. A esta parte (también llamada *Constitución económica*), el tratadista argentino Germán Bidart Campos la definió como *“el conjunto de normas, principios y valores que, una vez incorporados a la Constitución formal, guardan relación con la economía y son aplicables a la actividad y a las relaciones económicas financieras”*<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Cit. por CARBONELL, Miguel, voz ‘Constitución’, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 96.

<sup>9</sup> LASALLE, Ferdinand, *Qué es una Constitución*, 12a. ed., México, Colofón, 2001, p. 19.

<sup>10</sup> BIDART CAMPOS, Germán J., “La constitución económica (un esbozo desde el derecho constitucional argentino)”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 6, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 1144.

## B) EL DERECHO ECONÓMICO EN LAS CONSTITUCIONES DEL SIGLO XIX

La República mexicana que surgió a la vida independiente, a partir de 1824, se articula desde temprano al modelo de Estado de Derecho liberal burgués, derivado de la Revolución francesa.

**b.1. Constitución de Cádiz.** Previo a ello, conviene señalar que la *Constitución Política de la Monarquía Española de 1812* (Constitución de Cádiz<sup>11</sup>) rigió en nuestro territorio debido al todavía dominio del sistema colonial, por más de una década. Este ordenamiento consagraba elementos de corte liberal, no despreciables, soberanía popular, división de poderes y limitaciones al actuar del Estado, aunque propiciaba el impulso a las actividades primarias, particularmente a la agrícola, a la industria, al comercio, y una incipiente protección a la propiedad intelectual<sup>12</sup>.

**b.2. Constitución de Apatzingán.** En esta misma línea de pensamiento liberal ubicamos al *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana* (conocido como Constitución de Apatzingán) de 1814<sup>13</sup>, que no fue promulgado, pero que recogió en su contenido el trascendente documento de Morelos conocido como los Sentimientos de la Nación, con más carácter de proclama, que de vigencia, en una realidad social empobrecida y caótica. Las grandes haciendas y una mano de obra campesina e indígena, pero católica, configuraban el escenario de un país que comenzaba a pugnar por convertirse en Estado independiente<sup>14</sup>.

**b.3. Constitución de 1824.** La importancia del documento anterior radica en la influencia que tuvo en la *Constitución Federal de los Estados Unidos de 1824*<sup>15</sup>, ordenamiento federalista de corte liberal también, que tendría el mérito

---

<sup>11</sup> De 19 de marzo de 1812. Vid. *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, 2011, pp. 25-82.

<sup>12</sup> REYES HEROLEZ, Jesús, *El Liberalismo Mexicano, t. I: Los orígenes*, México, UNAM, 1957, p. XVII.

<sup>13</sup> De 22 de octubre de 1814. Vid. *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, 2011, pp. 107-144.

<sup>14</sup> *Ídem* anterior.

<sup>15</sup> De 04 de octubre de 1824. Vid. *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*, pp. 207-244.

de ser la primera carta fundamental de los Estados Unidos Mexicanos, cuya independencia había sido declarada en febrero de 1821 con el Plan de Iguala.

Los elementos de derecho económico rescatables están referidos a los siguientes aspectos:

- a) Compete a los estados de la Federación el fortalecimiento y la protección de las actividades agrícolas, industriales y comerciales.
- b) Reconoce a la nación la propiedad original de tierras y aguas inmersas en territorio mexicano.
- c) Faculta al Ejecutivo a expropiar propiedades privadas por causa de utilidad pública, previa indemnización y con aprobación del Senado.
- d) El Poder Legislativo tiene facultades presupuestales; autoriza empréstitos, montos de endeudamiento, valor de la moneda; regula el comercio interior y exterior y aprueba los tratados internacionales. Asimismo, establece la Aduana Nacional y designa su ubicación, fija aranceles protectores a la industria nacional, fortaleciendo la productividad del país.

**b.4. Constitución de 1836.** Acto seguido, mencionamos las Leyes Constitucionales (Constitución Centralista) de 1836<sup>16</sup>. Ante la complejidad operativa de un federalismo cupular, surge este intento centralista, que se conforma por *Siete Leyes Constitucionales*, cuyos aspectos económicos fueron los siguientes:

- a) El establecimiento del centralismo modificó importantes aspectos de la conducción política del país, tales como la restricción del derecho de ciudadanía a los propietarios, las elecciones, la administración de la hacienda pública y la milicia.
- b) Se creó el Supremo Poder Conservador, el cual contaba con funciones ejecutivas permanentes y la facultad de clausurar el Congreso y suprimir la Suprema Corte.
- c) En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México.

---

<sup>16</sup> El centralismo conservador se consolidaría con Antonio López de Santa Anna, pues las condiciones para derogar la Constitución de 1824 estaban dadas y el paso a seguir era la elaboración de un marco jurídico que se conocería como las “Siete Leyes”. Se llaman así porque su expedición se dio en 7 etapas, promulgadas entre el 15 de diciembre de ese año y el 6 de diciembre de 1836, y emitidas por decreto de 29 de diciembre de 1836. Vid. *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. 251-302.

- d) A las juntas departamentales<sup>17</sup> se les concedió, en materia económica, la facultad de iniciativa de leyes referidas a impuestos, educación pública, industria, comercio y administración municipal. Resulta sobresaliente que podían presentar iniciativas referidas a modificaciones constitucionales en torno a estas materias. De igual forma, era de su competencia dictar las disposiciones dirigidas al fomento de la agricultura, industria y comercio, pero si con ello se gravaba de algún modo a los pueblos del departamento, previo a su entrada en vigor, debían ser aprobadas por el Congreso.
- e) En tanto al Congreso General le corresponde el decreto anual de las contribuciones y gastos, la aprobación de la cuenta pública, autorización de empréstitos, dar reglas para otorgar las patentes de corso; determinación del sistema monetario y la adopción del sistema de pesas y medidas más conveniente, así como el reconocimiento de obligaciones financieras y definir el método de programarlas y extinguirlas.

Entre otros aspectos, a la Cámara de Diputados, exclusivamente, se le otorgó la facultad de vigilar, mediante una comisión inspectora compuesta de cinco de sus integrantes a la Contaduría Mayor y a las oficinas generales de Hacienda.

El Ejecutivo está facultado para iniciar leyes y decretos, incluidos los de contenido económico; vigilar la recaudación conforme a lo aprobado por el Congreso y la acuñación de moneda. Entre sus prohibiciones encontramos el gravar a los particulares con contribuciones y cualquier afectación al territorio nacional. Se conserva la obligación de los ministros –figuras similares a los secretarios de Estado– de presentar al legislativo, memorias del estado que guardan los asuntos a su encargo, a través del secretario de Hacienda en los primeros días de julio. El control se enfocaba al gasto de recursos asignados.

**b.5. Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.** Continúan con el proyecto centralista de las Siete Leyes, en 1843<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> En esta Constitución se suprimieron los congresos locales, pero se conservó a los gobernadores departamentales, quienes serían nombrados por el presidente de la República.

<sup>18</sup> De 12 de junio de 1843. Vid. *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. 315-354.

Resalta en este ordenamiento, en tanto a lo que al derecho económico compete, lo siguiente:

- a) Preserva buena parte de los logros legislativos impulsados por los liberales, como: la abolición de todo tipo de esclavitud, la libertad de imprenta y de opinión, la seguridad personal, la inviolabilidad de la propiedad y el domicilio.
- b) El Ejecutivo recobra facultades de control sobre los ingresos del Estado (aprobación de contribuciones, empréstitos, rendición de cuentas sobre gasto público).
- c) Se eliminan las limitaciones económicas a la ciudadanía y al ejercicio de los derechos políticos.
- d) El Ejecutivo es el encargado de conducir las políticas de comercio exterior.

Asimismo, las asambleas departamentales tenían facultades para decretar disposiciones que de ser de contenido económico, no podrían ser derogadas o suspendidas por el Congreso, a menos que se contara con la anuencia de dos terceras partes de la asamblea correspondiente, lo que otorga una facultad sumamente importante a estos centros de poderes locales en la materia económica.

En materia de propiedad intelectual, el Ejecutivo tenía la potestad de otorgar privilegios exclusivos a los inventores, introductores y perfeccionadores de algún arte o industria útil a la nación, a fin de impulsar las actividades productivas en el país.

En virtud de que el país se encontraba en una situación adversa y de inestabilidad social a causa de conflictos locales<sup>19</sup>, se obligaba a los gobernados a contribuir a la defensa y gastos de la nación. El Estado centralista, contemplado en este ordenamiento constitucional, requería para el desarrollo integral y equilibrado en beneficio de los departamentos gubernamentales y del conglomerado político, en general, contar con los recursos económicos necesarios que le permitieran hacer frente a los gastos de la situación vigente.

---

<sup>19</sup> A los conflictos entre conservadores y liberales se sumaba la influencia externa de los Estados Unidos acrecentando la inestabilidad política y social.

**b.6. La Constitución de 1857<sup>20</sup>.** Esta Constitución es de suma importancia porque estableció las bases del Estado federal mexicano<sup>21</sup>.

Los aspectos importantes del Derecho económico a considerar en este ordenamiento son:

- a) El Estado se separa de la Iglesia. El poder social se organiza como independiente y supremo. Aparece un ejército al mismo tiempo que desaparece todo residuo del ejército español.
- b) Se establece la separación de poderes, con preeminencia del Poder Legislativo sobre los otros dos (*“la potestad más cercana a la soberanía es la de legislar”*), en gran parte al sistema unicameral que se preveía, y al control por parte de la Asamblea sobre el ejército y la armada.
- c) Existe independencia del Poder Judicial, que era nombrado por medio del voto.
- d) Se contemplan las garantías individuales o “derechos del hombre”, según el texto constitucional: derechos y libertades tanto de educación, de asociación, de petición, de imprenta, de culto, comercio, etcétera, que dieran las bases de una economía moderna: libertad de industria, comercio y trabajo, libre circulación de mercancías.
- e) En lo que respecta a la propiedad agraria, se cometieron errores de grandes consecuencias, pues por una parte se pretendía convertir al campesino mexicano en propietario individual, cosa que estaba en pugna con las costumbres comunales de nuestro pueblo, y, por otra, al establecerse la desamortización de bienes de comunidades en general (no solamente de las religiosas, sino también de las civiles), los bienes de las comunidades rurales (ejidos, montes, aguas) fueron repartidos, y esto provocó el despojo de las tierras de muchos pueblos, pues los campesinos vendieron

---

<sup>20</sup> Con el triunfo del Plan de Ayutla, agosto de 1855, se nombra presidente a Juan Álvarez, quien establece varias reformas liberales incluyendo la denominada “Ley Juárez”, redactada por el entonces ministro de Justicia, Lic. Benito Juárez, con la cual desaparecen los tribunales especiales para juzgar a eclesiásticos y militares (estos últimos se reestablecen en la Constitución de 1917) y convoca al Congreso Constituyente.

<sup>21</sup> En esta Constitución se establece el derecho de propiedad absoluta. Ponciano Arriaga advertía los conflictos agrarios sin resolver que se heredaban del virreinato, por lo que insistió en introducir elementos de propiedad función social, pero sus esfuerzos no prosperaron.

los títulos que les entregaban a los hacendados, incrementándose el desarrollo del latifundismo<sup>22</sup>.

Con lo anterior, la élite económica conservadora se debilita y es sustituida por otra. El grupo de los liberales, reducido, pero vencedor, formado por hombres cultos, preparados en la ciencia jurídica y concededores del pensamiento político y económico de la época, creían en el Estado de Derecho, y al llegar al poder sus actos se dirigen a su consecución.

Se declaró al Estado laico; al gobierno, republicano, federal y representativo. Se tenía plena conciencia del papel del Estado como garante de la seguridad, la paz y el orden, pero dentro de la ley; también de su necesaria función de establecer la infraestructura, sobre todo de comunicaciones, para lograr la integración de la economía nacional. Por lo demás, el Estado debía dejar en libertad al individuo<sup>23</sup>.

A pesar de que en este periodo existieron cambios estructurales benéficos para el desarrollo del país, las continuas luchas a que se enfrentó limitaron la posibilidad de hacer uso de los recursos productivos en beneficio del desarrollo económico nacional.

En general, los mercados estatales eran casi cerrados y autosuficientes. La única industria que cobró importancia fue la textil, a través de la utilización de maquinaria moderna, que superaba la producción artesanal.

En estos años y según se salvaban los conflictos entre grupos conservadores y liberales, comienza a articularse un modelo de crecimiento económico hacia fuera, en cuya gestación, el Porfiriato jugó un papel esencial. Políticas aduaneras y arancelarias, leyes mineras e industriales, todas ellas de perfil privatizador, impulsaron un crecimiento económico que tuvo en la infraestructura de transporte y ferroviaria una vertiente funcional a las inversiones extranjeras que ya despuntaban en el sector primario exportador<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> GONZÁLEZ BLACKALLER, Ciro E. y GUEVARA RAMÍREZ, Luis, *Síntesis de Historia de México*, segunda parte, México, Herrero, 1958.

<sup>23</sup> GAMAS TORRUCO, José, “La vigencia de la Constitución de 1857 (reformas)”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2007, pp. 325-360.

<sup>24</sup> En este periodo, conviene recordar que el país sufre presiones externas, ahora, provenientes de Francia, que intentó recuperar una presencia que ya los acontecimientos europeos habían superado.

El empleo de estos instrumentos de derecho económico, con la finalidad de cambiar las estructuras económicas y sociales del sistema colonial, no impidió, sin embargo, que dichas instituciones fueran aplicadas con un espíritu conservador por las élites dirigentes.

Así, la filosofía económica liberal, que proyectaba una dimensión progresista en el plano de la construcción interna y la imagen externa de México, fue utilizada para reforzar el poder político y económico de los grupos dominantes.

Por ello, la intervención reguladora del Derecho económico de la época, que en los países protagonistas de la Revolución Industrial había resultado funcional para el crecimiento equilibrado de la sociedad, implicó en México un medio para la preservación a largo plazo del *estatus quo* virreinal, limitante de los cambios sociales. Aunado a lo anterior, el Código Civil, la propiedad como derecho absoluto, el contrato como ley entre las partes y la seguridad jurídica como valor supremo supieron armonizar las ideas liberales evolucionistas y los principios científicos positivistas con la más cerrada defensa de los intereses de las oligarquías locales<sup>25</sup>.

La propiedad del suelo estaba concentrada en pocas manos, y las mejores tierras para el desarrollo de la agricultura estaban en manos de extranjeros y del clero. Con el propósito de combatir tal situación, durante la vigencia de este ordenamiento se promulgaron las Leyes de Reforma.

Previamente, el 18 de agosto de 1842 se estableció el derecho de amortización, en razón del cual la Iglesia tendría que pagar un 15% del valor de cada inmueble; situación que se cumplió hasta veinte años después.

El gobierno de Benito Juárez promulgó en 1859 la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, dando lugar a que se desarrollaran inversiones productivas en la propiedad urbana y rural como paso hacia un desarrollo capitalista.

Para 1867, ya restablecido el gobierno republicano en la capital, se siguió con la nacionalización de los bienes eclesiásticos. De esta forma, las tierras de cultivo propiedad de la Iglesia y de las comunidades indígenas, pasaron a ser

---

<sup>25</sup> WHITE, Eduardo, “El derecho económico en los países del tercer mundo. El caso de América latina”, en WITKER, Jorge (coord.), *Antología, Estudios sobre Derecho económico*, México. UNAM, 1978. pp. 135-n, 200.

explotadas conforme al tipo de agricultura latifundista, basado en grandes extensiones de tierras, semejantes a las grandes haciendas de la época colonial<sup>26</sup>.

El debilitamiento del sistema comunal de la agricultura, y la aparición de grandes latifundios orientados al mercado bajo el control de particulares contribuyeron al nacimiento de una economía de mercado, al lado de una agricultura de subsistencia (características de la Iglesia y de las comunidades indígenas) y empezó a gestarse una agricultura comercial.

Es pertinente mencionar que conforme a lo analizado hasta el momento, el modelo del liberalismo formal en su dimensión económica coloca al Estado en una dicotomía: a ser abstencionista y gendarme al mismo tiempo. Por un lado, no debía intervenir en la vida económica, puesto que el libre desenvolvimiento de la iniciativa de los particulares aseguraría el bienestar en la población. Por otro lado, el Estado debía actuar a fin de asegurar en el público y garantizar la libre competencia, clave del funcionamiento en la economía.

Las primeras Constituciones, anteriormente señaladas, reflejan claramente el ideario liberal, impregnado además, por la noción iluminista de progreso. Los constituyentes intentan transformar e impulsar económica y políticamente a una sociedad desorganizada y arcaica, y para ello confían en el valor del Derecho como factor de racionalidad y cambio.

Por ello, la acción de los gobiernos de la época, pese a su perfil liberal, actuaron en el comercio exterior, fomentando las actividades agrícolas, industriales y mineras e integrando regiones y pueblos a través de carreteras, de cara a escenarios internacionales que ya articulaban una división del trabajo a favor de las economías industrializadas dominantes.

En síntesis, en tres puntos es posible identificar como elementos que orientan al Derecho económico de esta Constitución:

- a. La propiedad privada como derecho absoluto.
- b. La cuestión de los trabajadores (agrarios, mineros, artesanos),
- c. La libertad de comercio e industria (economía de mercado<sup>27</sup>).

---

<sup>26</sup> No obstante que la intención de los liberales fue la de favorecer a quienes trabajaban la tierra, con el ánimo de crear una clase media que apoyara políticamente al gobierno.

<sup>27</sup> DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857*, México, Porrúa, 1982, p. 102.

### C) EL MODELO PORFIRISTA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

En dicho contexto, emerge la figura del General Porfirio Díaz, victorioso en batallas militares, asumiendo el poder en 1877, y bajo cinco reelecciones de dudosa legitimidad gobernó durante 30 años a México.

Evaluar la obra y gobierno de Porfirio Díaz, ha sido uno de los temas más difíciles de realizar, incluso hasta nuestros días. En efecto, la historiografía al respecto se encuentra polarizada en panigeristas y detractores.

Entre los primeros, destacan las obras de Martín Romero, Francisco Bulnes, Justo Sierra, y en forma equilibrada Emilio Rabasa y Andrés Molina Enríquez. Por los detractores, encontramos a Luis Lara Pardo, Ramón Prida y José López Portillo y Rojas. Todo lo cual hace complicado encontrar análisis objetivos al respecto. Tal vez, la obra de Daniel Cossío Villegas “Historia Moderna de México”, publicada en varios tomos, y la de José Valadez en “El Porfirismo: Historia de un Régimen”, sean los más objetivos al respecto. Contemporáneamente, debemos mencionar a Enrique Krauze y a Paul Garner, que con más objetividad científica evalúan tan importante etapa histórica. Pues no debemos olvidar que a cien años de la muerte de Porfirio Díaz, aun sus restos descansan en París, lejos de su tierra nativa Oaxaca.

El liberalismo de Porfirio Díaz asumió posiciones duales que deben analizarse con mucha detención, pues si bien es cierto que en lo político se alejó de la libertad política de los ciudadanos y que utilizó la fuerza del Estado para sofocar rebeliones campesinas, indígenas y mineras, aduciendo que los propios evangelios cristianos no son aplicados en todas las situaciones, por la propia Iglesia Católica, un gobernante liberal debe enfrentar situaciones con la discrecionalidad suficiente para mantener el principio de autoridad. Bajo ese prisma, el régimen porfirista durante 30 años fue autoritario y en regiones represivo, elementos que contradicen lógicamente los principios más elementales de un gobierno liberal auténtico.

En lo económico, sin embargo, el General Díaz desarrolló políticas públicas de contenido nacional, que en muchos aspectos el desarrollo de la infraestructura de la economía mexicana se diseñó bajo la orientación del Porfirismo y la herencia Juarista.

Los siguientes puntos de su política económica y Derecho económico, muestran que el interés nacional al respecto estuvo presente en este período de la Historia de México:

1) En materia de comunicaciones, se diseñó la primera red de Telégrafos y Telefónica del país, con lo cual se unió virtualmente las dispersas y alejadas

regiones de la época. El tendido de cables submarinos dio impulso al comercio exterior.

2) En materia de transportes, la red ferroviaria que logró unir a todo el territorio nacional, incluyendo puertos y capitales de los Estados, logró cubrir cerca de veinte mil kilómetros de red ferroviaria. Conviene señalar que estas inversiones extranjeras, fueron oportunamente cubiertas por el sistema financiero nacional antes del término del gobierno Porfirista.

3) En materia fiscal y aduanera, eliminó las alcabalas, primer impuesto indirecto al consumo, que se creó en 1571 por la corona española y que regía hasta esas fechas en el mercado nacional (gravaba muebles, inmuebles y semovientes).

En materia aduanera, logró discriminar entre productos extranjeros, con pago de un 20% de arancel respecto a productos nacionales que pagaban sólo un 3%. Es claro al respecto que este tipo de medidas incluyendo apoyos a la naciente industria textil de algodón, henequén e ixtle, están vinculadas al interés nacional de los mexicanos tan alejado de la filosofía neoliberal de nuestros días.

4) Política de colonización agrícola y terrenos baldíos, cuya ley intentó atraer migraciones extranjeras para la explotación agrícola, e impuso el límite de 2500 hectáreas para la propiedad privada, pero fijó condiciones y sanciones fuertes para las empresas deslindadoras, que tenían a su cargo, una distribución mercantil de la tierra, que fue en parte cumplida, pues debemos reconocer que, en este sector, proliferaron haciendas de 100 hasta 200 mil hectáreas, muchas de las cuales estaban en manos extranjeras.

5) En materia de inversiones extranjeras, el gobierno fijó como política una presencia nivelada de capitales ingleses, franceses y estadounidenses, pues el gobierno entendía que no se podía entregar a un solo país dicha presencia productiva, ya que se arriesgaba enormemente la seguridad y soberanía nacional.

6) Petróleo y minería. El liberalismo porfirista visualizó al petróleo como un recurso energético que estaba destinado a reemplazar el carbón como palanca de la industria naciente y de los propios ferrocarriles. Al inicio del siglo xx, la presión sobre la legislación minera y petrolera se hizo sentir con fuerza, pues se inició la batalla legal y política de asimilar la legislación estadounidense que plantea que los propietarios de la superficie de los terrenos acceden sin problema a la propiedad del subsuelo donde se encuentran precisamente petróleo y minerales. Estas presiones prosperaron en parte, en el Porfiriato, pues una confusa legislación (mediante tres legislaciones consecutivas: el Código de Minería de 1884, y las Leyes Mineras de 1892 y 1909) al respecto abrió las puertas a dicha concepción legal, rompiendo el esquema del Derecho colonial que asignaba a la

nación la propiedad originaria y que el subsuelo no podía ser materia de negociación asimilable a la propiedad de los terrenos superficiales<sup>28</sup>.

Durante el mandato de Porfirio Díaz se consolidó el modelo económico “crecimiento hacia fuera”, es decir, de producción orientada a la exportación.

Durante la década de 1900 a 1910 se logró un crecimiento económico del 3.3% anual, crecimiento, más no desarrollo económico, pues sólo un sector muy reducido de la población se vio beneficiado con el despunte de la economía nacional<sup>29</sup>.

Un antecedente económico importante y de gran impacto en el derecho económico de la época fue el problema de la tierra tanto agrícola como minero industrial.

Así, en efecto, en torno a la propiedad, especialmente de los recursos naturales, hasta antes de la expedición de las leyes de Minería de 1884 y 1892 y la Ley de Petróleos de 1901, expedidas en el régimen porfirista, las ordenanzas del 22 de mayo de 1883, entre otros ordenamientos de la época, distinguían la propiedad de la superficie de los terrenos de la de los recursos del subsuelo, recogiendo el criterio imperante en España, según el cual se separaban los derechos de propiedad territorial de los derechos de explotación sobre los minerales y demás recursos naturales que se obtenían mediante concesión gubernamental. Es así como, previo a las leyes de minería y del petróleo, el titular de la propiedad de los recursos del subsuelo era el Estado (propiedad originaria).

De acuerdo con la legislación liberal, los propietarios de la superficie eran los dueños del carbón de piedra y del petróleo, y podían explotarlos fuera del régimen de concesiones de los demás minerales<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> SILVA-HERZOG, Jesús, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

<sup>29</sup> CÓRDOVA, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana*, ERA, 2011; CUADRA, Héctor, “Las vicisitudes del derecho económico en México”, en WITKER, Jorge (coord.), *Antología de Estudios sobre Derecho Económico*, México, UNAM, 1978, pp. 97- 1 34.

<sup>30</sup> Cabe mencionar que desde la Constitución de 1824 hasta la de 1857 se conservó, en materia de propiedad, la línea de los ordenamientos españoles que rigieron durante la Colonia, sobre la pertenencia de la propiedad del subsuelo al Estado. Las leyes porfiristas son las primeras que modifican este principio que luego es reestablecido por el artículo 27 de la actual Constitución Política. PATIÑO CAMARENA, Javier, *La hazaña jurídica petrolera (1914-1938)*, México, Porrúa, 1990, pp. XXII-XXXII; CADENA HERNÁNDEZ, Efrén, “Propiedad y control del petróleo y su eventual inclusión en el TLCAN”, *Estudios sobre el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 334-336.

Con todos los factores anteriores, el descontento social campesino, indígena y obrero era evidente, y fue el detonante que llevó, entre otras causas, al inicio de la Revolución en 1910<sup>31</sup>.

En síntesis, Horacio Labastida resume al gobierno de Porfirio Díaz en estos términos<sup>32</sup>:

- Una grave distorsión en las estructuras económicas, dispuestas en gran medida al servicio de los intereses ajenos a los nacionales.
- Una concentración de los recursos naturales y sociales, en manos de los ascendidos, de los usos fructuarios de la política y de los inversionistas norteamericanos y europeos.
- La limitación del ejercicio de la soberanía con la influencia creciente de los sectores extranjeros.
- Una situación de extrema injusticia en la que los obreros, campesinos y clases medias disponían de un mínimo porcentaje del ingreso nacional y de muy escasas posibilidades de participar en las instituciones sociales;
- La cancelación de la vida democrática y el establecimiento de un gobierno policial y violento, a través de los jefes políticos y los caciques municipales.
- Una intensa publicidad simuladora de un progreso falso y de un bienestar inexistente.

---

<sup>31</sup> WITKER, Jorge, *La Empresa Pública en México y España. Un estudio comparativo de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1982, pp. 26 y ss.

<sup>32</sup> LABASTIDA, Horacio, *Las Constituciones de México 1814-2016*, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, 2016, p. 48.



## EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO DE 1917

### A) ANTECEDENTES

Uno de los referentes esenciales del constitucionalismo de la primera parte del siglo xx, y quizá el impulso de la senda del nuevo modelo de Estado de Derecho, lo cierto es que la labor de la Constitución de 1917 tiene en el Constituyente el punto cúlmine de toda la lucha social que ya era fermento desde fines del gobierno Porfirista. Como señaló en su momento el Dr. Jorge Carpizo, es probable que el componente característico de la casi centenaria Carta Magna esté referido al aspecto social:

*Con estas garantías sociales [las incorporadas por el Constituyente de Querétaro] nunca se persiguió menoscabar las de carácter individual sino, al contrario, complementarlas, armonizarlas, para hacer realidad la igualdad, la libertad y la dignidad humanas. Así nació el constitucionalismo social. La Constitución mexicana tuvo esta originalidad, que es desde entonces su sello distintivo<sup>33</sup>.*

Aunque su discusión tiene como fecha de apertura el 20 de noviembre de 1916, cuando se inician las once sesiones preparatorias

---

<sup>33</sup> CARPIZO, Jorge y Jorge MADRAZO, *Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991, p. 13.

del Congreso Constituyente<sup>34</sup>, sus antecedentes cobran calado con el *Programa del Partido Liberal*, referido por los hermanos Flores Magón en julio de 1906<sup>35</sup>. Este Programa, precedido de un Manifiesto, constaba de 52 artículos, en los cuales se tocaban temas esenciales de crítica al Porfirismo (como la no reelección, abolición de la pena de muerte, entre otras), insertando tópicos sociales: multiplicación de escuelas primarias, educación laica, instrucción obligatoria hasta los 14 años de edad, buenos sueldos a los maestros primarios, enseñanza obligatoria de artes y oficios, supresión de las escuelas en poder del clero; nacionalización de los bienes raíces del clero; jornada diaria laboral no mayor a 8 horas, salario mínimo, reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio, prohibición del trabajo de menores de 14 años de edad, obligación de dueños de minas, fábricas, talleres, etc., de establecer medidas de higiene y seguridad, seguro por accidentes, prohibición al empleador de pagos que no fuesen en dinero efectivo, contratación de “una minoría de extranjeros”; obligación de hacer productivas las tierras por parte de sus dueños; entrega por parte del Estado de tierras a quienes las soliciten de manera gratuita, con el compromiso de dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas; en materia tributaria, “gravar el agio, los artículos de lujo, los vicios y aligerar de contribuciones los artículos de primera necesidad”; y, protección a los indígenas.

Muchos de estos puntos son claramente identificables con los que serán desde 1910 bandera de lucha en el proceso revolucionario, y se replicarían tanto en los diversos Planes como en mucho de lo que se insertará más tarde como contenido social por el Constituyente de 1916-1917.

Como se ha indicado en el Capítulo anterior, los efectos del proceso aperturista y liberal del Porfirismo significaron graves consecuencias para amplios sectores de la población. Bien se ha señalado, en materia laboral, que:

*Las condiciones de los trabajadores mexicanos a inicios del siglo XX –distinguidos entre ‘obreros’ y ‘empleados’– era pésima con rasgos de esclavitud toda vez que –a título de ejemplo– con motivo de lo raquítico de sus salarios y la ausencia de prestaciones sociales, con frecuencia se veían en la necesidad de solicitar*

---

<sup>34</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ilustrada y actualizada 1917-1990*, México, H. Cámara de Diputados. LIV Legislatura, 1990, p. 22. SAYEG HELÚ, Jorge, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1978, p. 75.

<sup>35</sup> *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*, pp. 501-528.

*préstamos a sus patrones generando deudas que rápidamente crecían por los elevados intereses que les eran fijados. La imposibilidad de pagar dichas deudas los obligaban a heredarlas de generación en generación*<sup>36</sup>.

Dentro de los Planes que profundizaron el proyecto liberal de 1906, podemos observar el *Plan de San Luis (Manifiesto a la Nación) de 5 de octubre de 1910*, cuya creación se atribuye a Francisco I. Madero, y que será la chispa que gatille el proceso revolucionario.

Posteriormente guarda relación, como parte de las reivindicaciones sociales del proceso revolucionario, el *Plan de Ayala* (de 28 de noviembre de 1911)<sup>37</sup>, impulsado por Emiliano Zapata, y en el que se acusaba a los hacendados de conspirar contra dicho proceso, por lo que aspiraba a expropiar, previa indemnización, una tercera parte de las tierras de los hacendados, para repartirlas entre el pueblo. Igualmente, el *Plan de Guadalupe*, de 26 de mayo de 1913, en el que principalmente Venustiano Carranza desconoce a Victoriano Huerta, pero también se insertan aspectos de reivindicaciones sociales, a los que haremos alusión más adelante.

También se da en parte de la llamada Legislación Preconstitucional de 1910-1915, a saber: *Ley Agraria*, de 6 enero de 1915; *Ley sobre el Petróleo*, de 7 de enero de 1915; y el *Decreto que Adiciona la Fracción X de artículo 72 de la Constitución de 1857 (Trabajo)*, de 29 de enero de 1915<sup>38</sup>.

Es importante destacar que tanto el proceso revolucionario de 1910, así como el constituyente de 1916-1917, no son fenómenos aislados del contexto mundial. Efectivamente, las dos primeras décadas del siglo xx habían puesto a la palestra la llamada cuestión social, esto es, los reclamos sociales incubados desde la segunda mitad del siglo xix, que en México claramente se expresan –en forma dramática– con la masacre de la mina de Cananea, Sonora, en 1906, pero que también tuvo su correlato en otras jornadas sangrientas a nivel latinoamericano,

---

<sup>36</sup> KURCZYN VILLALOBOS, Patricia, “El surgimiento del constitucionalismo social”, en VALADÉS, Diego, GAMAS TORRUCO, José, JULIEN-LAFERRIÈ, François, y MILLARD, Eric (eds.), *Ideas e Instituciones Constitucionales en el Siglo xx*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Siglo XXI Editores, 2011, p. 316.

<sup>37</sup> *Ídem.* anterior, pp. 543-554.

<sup>38</sup> Los otros documentos que completan esta Legislación Preconstitucional son el *Decreto que Reforma los artículos 78 y 109 de la Constitución de 1857 (No reelección)*, de 28 de noviembre de 1911; y, el *Decreto que Reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857 (Municipio libre)*, de 26 de diciembre de 1914.

como son el caso de la matanza de la Plaza Santo Domingo en Argentina (1905), en la Escuela Santa María de Iquique en Chile (1907), la Semana Trágica nuevamente en Argentina (1919), la represión de la huelga en Ecuador (1922), o la masacre de las Bananeras en Colombia (1928).

Esta etapa es la de la segunda fase de los procesos constituyentes, que establecen una sistematización de lo social en el constitucionalismo (después de la efectuada entre fines del siglo XVIII y XIX tras la Revolución Francesa de 1789), que abre el siglo XX con los dos grandes procesos constituyentes: el ruso soviético y el mexicano<sup>39</sup>. Dicho proceso se completa con los textos constitucionales de Weimar de 1919, y la Constitución de la Segunda República Española de 1931.

También responde a la llamada ‘cuarta fase’ del constitucionalismo latinoamericano: la primera de estas olas había sido la de la introducción del modelo ilustrado y republicano, en el período 1810-1847; la segunda la etapa idealista del alto liberalismo, entre los años 1848 a 1880; y, la tercera fase la de la consolidación bajo signos del Estado-Nación. Estas etapas se habrían identificado con el proceso heredero de la Ilustración (inaugurado con la primera etapa constituyente), mientras que esta cuarta etapa entrega un énfasis social<sup>40</sup>.

Para comprender la estructura de los artículos que corresponden al núcleo social de nuestra Carta Magna, y que se abordará en extensión en el Capítulo siguiente, pasemos a revisar las visiones respectivas de los principales protagonistas de su redacción.

## B) EL PROYECTO DE VENUSTIANO CARRANZA

La visión de Carranza estribaba no en la creación de un nuevo orden jurídico, sino más bien la restauración del orden constitucional de 1857, adicionado con muy breves propuestas en materia social.

Se ha señalado que el anteproyecto presentado por Carranza pudo haber tenido como antecedente inmediato un anteproyecto realizado por la Secretaría

---

<sup>39</sup> PISARELLO, Gerardo, *Procesos Constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, Madrid, Trotta, 2014, pp. 49-51.

<sup>40</sup> MARQUARD, Bernd, “La cuarta fase del constitucionalismo iberoamericano. El ascenso del constitucionalismo social, 1917-1949”, en *Pensamiento Jurídico*, núm. 28, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, p. 120.

de Justicia en 1916, aunque su resultado era poco innovador<sup>41</sup>: se limitaba a apenas algunas reformas formales y de carácter orgánico de los Poderes de la Unión, sin reflejar las grandes aspiraciones económicas, políticas y sociales que exigía el movimiento revolucionario en su conjunto, por lo que las diversas comisiones del Congreso debatieron intensamente algunos aspectos particularmente trascendentales: reforma agraria, derechos laborales y sociales, relaciones Iglesia-Estado, redefinición del presidencialismo, la estructura económica y el federalismo<sup>42</sup>.

La preocupación mayor del Jefe Constitucionalista se enfocaba, más bien, en:

*(...) las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar, sobre las bases sólidas, las instituciones, al amparo de las que deba y pueda la nación laborar últimamente por su prosperidad, encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho (...)*<sup>43</sup>.

El mismo mensaje, señalado por Carranza en su discurso del 1º de diciembre de 1916, iba dirigido en aspectos específicos en materia social, que vale la pena destacar someramente:

- El artículo 27 constitucional de 1857 era suficiente para el proceso de expropiación y reparto equitativo de tierras; para este efecto, sólo se requería una única reforma para poder efectuar la correspondiente declaratoria de utilidad<sup>44</sup>.
- El mismo artículo 27 de 1857 permitía profundizar las Leyes de Reforma, en el sentido de establecer la incapacidad, tanto de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces, como de las sociedades anónimas, civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes (con excepción de las instituciones de beneficencia privada y pública)<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> SAYEG HELÚ, Jorge, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, op. cit., p. 82.

<sup>42</sup> *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 606.

<sup>43</sup> MARVÁN LABORDE, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 1.

<sup>44</sup> *Ídem* anterior, p. 11.

<sup>45</sup> *Ídem*, p. 11.

- La necesidad de que todo extranjero que pretenda adquirir bienes raíces en México, debía renunciar expresamente a su nacionalidad, sometiendo dichos bienes a las leyes nacionales mexicanas<sup>46</sup>.
- Combatir eficazmente los monopolios “y asegurar en todos los ramos de la actividad humana la libre concurrencia, la que es indispensable para asegurar la vida y el desarrollo de los pueblos”<sup>47</sup>.
- Entregar al Legislativo federal la capacidad de expedir leyes en materia laboral, “en las que se implantarán todas las instituciones del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores”<sup>48</sup>. Esto implicaba limitación de jornadas de trabajo, responsabilidad empresarial en casos de accidente, seguros de enfermedad y vejez, fijación del salario mínimo.
- En materia familiar, la ley de divorcio; la elevación del matrimonio a rango constitucional para “la alta misión que la sociedad y la naturaleza ponen a su cargo, de propagar la especie y fundar la familia”<sup>49</sup>.

Aunque se puede observar que muchas de estas indicaciones parecieran tener perfiles claramente identificables, por lo menos en gran parte del texto constitucional casi centenario, lo cierto es que se ha dicho que, a diferencia del Constituyente de 1857, que acogió casi sin miramientos el proyecto encabezado por Benito Juárez, el de 1916-1917 trabajó sobre un proyecto que Carranza no presenta. De hecho, quizá uno de los aspectos que más haya caracterizado la norma constitucional de 1917, en el desarrollo doctrinal, jurisprudencial y efectivo de los derechos humanos (y con ello, de los propios derechos sociales), es que se rompiera el esquema de 1857 de ‘derechos del hombre’ reconocidos, sino más bien del otorgamiento de garantías frente al poder estatal, estableciendo una clara división entre ‘garantías individuales’ y ‘garantías sociales’, lo que se puede señalar manifiestamente en la primacía de las primeras sobre las segundas<sup>50</sup>. Este hecho, como se sabe, no sería superado sino hasta la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011<sup>51</sup>, así como las consecutivas normas

<sup>46</sup> *Op. cit.*, p. 12.

<sup>47</sup> *Ibíd.*

<sup>48</sup> *Ídem.*

<sup>49</sup> MARVÁN LABORDE, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>50</sup> SAYEG HELÚ, Jorge, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, *op. cit.*, p. 87.

<sup>51</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011.

secundarias en materia de acciones colectivas y amparo<sup>52</sup>, y la correspondiente jurisprudencia derivada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>53</sup>.

### C) LOS PROYECTOS ECONÓMICOS DE ANDRÉS MOLINA ENRÍQUEZ Y PASTOR ROUAIX

En el proceso de favorecimiento de los sectores más vulnerables del país, quizá las figuras de Andrés Molina Enríquez y Pastor Rouaix son las que destacan en este proceso constituyente, que revisamos a continuación.

**c.1. Andrés Molina Enríquez.** Parte del sector del positivismo, el llamado *Juez del Pueblo* fue uno de los grandes intelectuales del proceso revolucionario de 1910 y miembro del constituyente de 1916-1917. Más allá de las querellas en la participación de la tarea constituyente con el Ing. Pastor Rouaix<sup>54</sup>, su labor en cuanto a la posición en materia agraria es absolutamente de las decisivas a favor de acabar con los grandes rezagos que se habían heredado del régimen porfirista en este tema.

Nacido en Jilotepec, Estado de México, el 30 de noviembre de 1868, y de formación jurista, hacia 1909 había publicado su libro *Los Grandes Problemas de México*, basado en la visión sociológica positivista de Spencer, en el que realizó una crítica del latifundismo, “*como fenómeno que deformaba a la sociedad mexicana e impedía su progreso y, al mismo tiempo, en una aceptación del gran papel que tocaba desempeñar al Estado (que debía ser, como para los porfiristas, un Estado de gobierno fuerte) en la dirección de la economía nacional*”<sup>55</sup>.

Ya en septiembre de 1911 plantea esta visión en el llamado *Plan de Texcoco*<sup>56</sup>, en el que, entre otros puntos, señala:

- Se reservaba la facultad de legislar sobre el fraccionamiento de los latifundios mayores a 2000 hectáreas.

<sup>52</sup> Publicadas en los Diario Oficial de la Federación de 29 de julio de 2010 y 6 de junio de 2011, respectivamente.

<sup>53</sup> Principalmente la *Contradicción de Tesis 293/2011*, de abril de 2014, que establece el *Parámetro de Control de Regularidad Constitucional*.

<sup>54</sup> De lo que haremos mención más adelante.

<sup>55</sup> CÓRDOVA, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana*, México, Ediciones Era, 2011, p. 20.

<sup>56</sup> En <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1911PLT.html>.

- Se pedía libertad para el comercio exterior de cereales.
- Se proponía que las rancherías se declarasen corporaciones de interés social y político de la nación.
- Se proponía vigencia de contratos de trabajo para los campesinos con mejores salarios, contemplando pago de anticipos.

En el Congreso Constituyente de 1916-1917, Molina Enríquez no participó como integrante en pleno en calidad de Diputado. Sin embargo, participó en la redacción del artículo 27 constitucional a nombre del gobierno, en cuanto era en ese entonces abogado asesor de la Comisión Nacional Agraria.

Aún cuando existe polémica en cuanto a la trascendencia dentro de la Comisión correspondiente de la labor de Molina Enríquez<sup>57</sup>, lo cierto es que en la *Introducción* presentada para un número del Boletín de la Secretaría de Gobernación (de septiembre de 1922), referido especialmente al referido artículo 27 constitucional, señalaba que en dicho articulado concurrían los siguientes fines especiales:

*El derecho de propiedad primordial de la Nación sobre todo el territorio nacional existía antes en el rey de España; los derechos de dominio en calidad de propiedad privada de los particulares, dentro de los derechos de propiedad de la Nación, constatan en los títulos primordiales expedidos a los particulares en la época colonial, que son los títulos que amparan todavía los mismos derechos de los particulares; la sumisión de los dominios de los particulares en calidad de propiedad privada a los derechos sociales, que ahora representa la Nación, viene también de la Época Colonial, puesto que la Nación ha sustituido al rey; la aplicación de los derechos sociales que ahora representa la Nación, para imponer a los derechos de dominio de los particulares, las modalidades que exija el interés público, viene de la época colonial igualmente; la división de los derechos de dominio a los particulares, entre los derechos de carácter individual de muchos individuos aislados, y los derechos de carácter comunal de las agrupaciones de población genéricamente llamados pueblos, viene asimismo de la Época Colonial; las disposiciones de ejecución inmediata que para equilibrar los derechos de dominio individual y los de*

<sup>57</sup> Pastor Rouix llegó a señalar que la lectura del proyecto entregado por Molina Enríquez generó “desilusión completa”, ya que “presentó algo semejante a una tesis jurídica, con ideas totalmente distintas a las que debían figurar en el artículo 27 y redactada con una terminología inapropiada para su objeto”. ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición facsimilar*, México, El Colegio de la Frontera Norte- El Colegio de Chihuahua, Delegación Coyoacán, 2010, p. 130.

*dominio comunal, como las restituciones y dotaciones en favor de los pueblos, tienen, del mismo modo, precedentes coloniales. Ninguno de los elementos jurídicos que componen el artículo 27 era nuevo ni desconocido en el momento en que dicho artículo se elaboró*<sup>58</sup>.

En consecuencia, podemos perfectamente señalar que la tarea del constituyente de 1916-1917 responde a la tradición jurídica nacional, y que el proceso de elaboración de la actual norma fundamental, tanto como establecer un nuevo paradigma que da luz al constitucionalismo mundial, recoge lo mejor de la defensa histórica de nuestros recursos naturales y nuestro territorio.

**c.2. Pastor Rouaix.** Constituyente destacado, y uno de los principales impulsores en el proceso del artículo 27 constitucional, fue el poblano Pastor Rouaix. Nacido el 19 de abril de 1874, en Tehuacán, Puebla, estudió en la Ciudad de México, en donde se recibió de ingeniero<sup>59</sup>. Posteriormente se traslada a Durango, en donde ejerce su profesión y la mayor parte de su vida.

Es precisamente, en esta norteña ciudad en donde a Rouaix le toca el proceso revolucionario de 1910, convirtiéndose en el primer gobernador revolucionario del Estado de Durango, a la que llamó su tierra adoptiva<sup>60</sup>, en julio de 1913. Carranza le nombra en agosto de 1914 como titular de la Secretaría de Fomento y Colonización, cargo desde el que será el impulsor de la ya referida *Ley Agraria* de 6 de enero de 1915, lo que se considera como el inicio de la reforma agraria en el país. Este documento es una de las claves para entender el impulso económico en materia agraria que Rouaix impulsaría en el artículo 27, cuando indica:

*Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el Gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena (...) Que en el mismo caso se encuentran multitud de otros poblados de diferentes partes de la República, y que, llamados congregaciones, comunidades o rancherías, tuvieron origen en alguna familia o familias*

<sup>58</sup> MOLINA ENRIQUEZ, Andrés, *Antología*, Biblioteca Mexiquense del Bicentenario, Toluca, Biblioteca Mexiquense del Bicentenario, 2010.

<sup>59</sup> Señala Gerardo PISARELLO que hubo 16 profesionistas ingenieros como miembros del Constituyente de 1916-1917. En *Procesos Constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, Madrid, *op. cit.*, p. 51.

<sup>60</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ilustrada y actualizada 1917-1990*, *op. cit.*, p. 366.

*que poseían en común extensiones más o menos grandes de terrenos, los cuales siguieron conservándose indivisos por varias generaciones, o bien en cierto número de habitantes que se reunían en lugares propicios, para adquirir y disfrutar, tan cómodamente, aguas, tierras y montes, siguiendo la antigua y general costumbre de los pueblos indígenas; Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros del Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos o deslindes, para favorecer a los que hacían denuncios de excedencias o demasías, y las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia; (...) Que, según se desprende de los litigios existentes, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo ellos, conforme al Art. 27 de la Constitución Federal [de 1857], de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos (...) Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el Gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía; (...)»<sup>61</sup>.*

Como se puede observar, todo el esbozo de lo que posteriormente constituirá la figura del ejido queda de manifiesto, al dar cuenta de la precaria situación en que vivían las comunidades rurales, indígenas y campesinas, a la época del proceso revolucionario. Hay que recordar que, en su calidad de topógrafo, Pastor Rouaix había recorrido el Estado de Durango, a partir de lo cual pudo conocer en detalle el dramático problema de la propiedad territorial, la miseria, humillación y explotación a la que estaban sujetos los peones, así como la extorsión en las tiendas de raya, compartiendo el ínfimo y lamentable espacio de las casas de cuadrilla<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*, pp. 593 y ss.

<sup>62</sup> MADRAZO, Jorge, "Pastor Rouaix. 1874-1950", en *La Constitución Mexicana de 1917: Ideologías. El núcleo fundador y otros constituyentes*, México, UNAM, 1990, p. 366.

Para el proceso constituyente de 1916-1917, Rouaix fue electo uno de los 18 representantes del Estado de Puebla, por el distrito de su natural Tehuacán, siendo su suplente el militar Irineo Villarreal<sup>63</sup>.

Se ha señalado que mantenía una posición privilegiada dentro de los constituyentes, pues contaba con la confianza del Presidente<sup>64</sup>.

Lo cierto, es que la presencia de Pastor Rouaix fue fundamental en el impulso redactor de los artículos 5, 27 y 123 constitucionales de 1917, que hasta hoy constituyen el núcleo social en nuestro ordenamiento jurídico.

En cuanto al artículo 5º, Rouaix fue clave en el proceso de redacción y aprobación, basándose en el proyecto elaborado en 1914 por José Natividad Macías, que claramente presentaba la reivindicación de las demandas de los obreros. Con razón se ha señalado que fue Rouaix *“El alma de esta comisión, su más entusiasta organizador y su concertador más eficaz (...)”*<sup>65</sup>.

Sobre el artículo 27, el proyecto original de Carranza (ya comentado en el apartado anterior) había causado clara desilusión por la tibia alusión a un proceso reformista no coherente con todo el ambiente revolucionario, cuyo eje esencial, precisamente, había sido la lucha agraria<sup>66</sup>. A diferencia de Carranza, Rouaix no estimaba que el artículo 27 constitucional de 1857 fuese suficiente para resolver el fortísimo rezago que –en esta materia– había quedado de manifiesto durante el Porfiriato. Su labor incide directamente en la redacción del párrafo primero, así como en las fracciones IX y X del proyecto del texto constitucional de 1917<sup>67</sup>.

Como menciona el propio Pastor Rouaix:

*Desde luego, el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los*

---

<sup>63</sup> *Directorio del Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos 1916-1917*, Querétaro de Arteaga, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, p. XLVIII.

<sup>64</sup> MADRAZO, Jorge, “Pastor Rouaix. 1874-1950”, *op. cit.*, p. 375.

<sup>65</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ilustrada y actualizada 1917-1990*, *op. cit.*, p. 27.

<sup>66</sup> ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición facsimilar*, *op. cit.*, pp. 125-126.

<sup>67</sup> MADRAZO, Jorge, “Pastor Rouaix. 1874-1950”, *op. cit.*, p. 380. También *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ilustrada y actualizada 1917-1990*, *op. cit.*, pp. 28-29.

*derechos superiores de la Sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación*<sup>68</sup>.

Este principio se complementa en el primer párrafo en la entonces fracción IX del proyecto, en donde se señala que la Nación tendría en todo tiempo el derecho de imponer a esa propiedad privada las modalidades que dictase el interés público. Además, la fracción X del mismo articulado refirió otro de los principios ilustres del Constituyente de 1917, respecto al derecho de propiedad absoluta de la Nación sobre todos los minerales y sustancias del subsuelo, rescatando así de los provechosos negocios hechos a partir de 1884; hay que recordar que esto ya había sido expuesto por el propio Rouaix al frente de la Secretaría de Fomento<sup>69</sup>.

En lo que respecta al artículo 123, su papel fue preciso en el aspecto conciliador y consensuador, aprovechando su cercanía con Carranza, permitiendo que la labor de José Natividad Macías (con mayor experiencia en el ámbito laboral) quedase plasmado en este característico artículo. De hecho, Rouaix fue uno de los firmantes del proyecto del artículo 123, junto a Góngora, Esteban Baca Calderón, Luis Manuel Rojas, y otros más<sup>70</sup>.

## D) EL PROYECTO ECONÓMICO DE MÚGICA

El papel de Francisco José Múgica en la Constitución de 1917 es clave, al ser quien plantea la visión más socializante respecto del tema agrario, mucho antes que Pastor Rouaix.

Había nacido en Michoacán el 3 de septiembre de 1884, en Tingüindín<sup>71</sup>. Al terminar sus estudios de preparatoria, comienza a ejercer el periodismo, posteriormente ingresa al Seminario, y al egresar de éste ya se declara un férreo opositor al Porfiriismo. Esto le lleva a trasladarse a la Ciudad de México, y hacia

<sup>68</sup> ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición facsimilar, op. cit.*, p. 135.

<sup>69</sup> MADRAZO, Jorge, "Pastor Rouaix. 1874-1950", *op. cit.*, p. 381.

<sup>70</sup> CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Revolución y el Constituyente de 1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1994, p. 59.

<sup>71</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ilustrada y actualizada 1917-1990, op. cit.*, p. 344.

1910 a San Antonio (Texas, Estados Unidos), en donde forma parte de los círculos revolucionarios.

Se ha indicado que Múgica tenía una opinión socialista ya para el período revolucionario, quizá influenciado por las ideas que de joven se había nutrido de la lectura del periódico *Regeneración* de los hermanos Flores Magón y órgano oficial del Partido Liberal Mexicano, con lo que se había interesado ya por un cambio radical en la estructura social del país<sup>72</sup>; también pudo haber influido en este término el hecho de haber conocido en Michoacán (en donde realizó actividades ya como militar) a Lázaro Cárdenas, clave en la operatividad del contenido social de la Constitución de 1917 en décadas posteriores. Lo cierto es que, dentro del círculo de Carranza, no sólo Múgica tenía ideas socialistas, pues lo compartía con otros ilustres personajes como Salvador Alvarado Rubio<sup>73</sup>.

Lo cierto es que estas ideas se ejemplifican claramente en el Plan de Guadalupe, que firma. Precisamente es por su mención que se inserta soluciones a los problemas de los campesinos y obreros<sup>74</sup>, lo que se plasma en los siguientes puntos, por los que el Ejecutivo:

*(...) expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad de raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias<sup>75</sup>.*

Para el proceso constituyente de 1916-1917, Múgica fue electo diputado por el distrito de Zamora, uno de los 17 representantes del Estado de Michoacán, siendo su suplente el general Antonio Navarrete<sup>76</sup>. También fue uno de los 62 abogados en la Convención de Querétaro<sup>77</sup>.

---

<sup>72</sup> CÓRDOVA, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana*, op. cit., p. 209.

<sup>73</sup> *Op. cit.*, p. 212.

<sup>74</sup> CÓRDOVA, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana*, op. cit., p. 196.

<sup>75</sup> *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 567.

<sup>76</sup> *Directorio del Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos 1916-1917*, op. cit., p. XLVII.

<sup>77</sup> PISARELLO, Gerardo, *Procesos Constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, op. cit., p. 51.

En la Convención de Querétaro de 1917, Múgica destaca por sus ideas de avanzada, así como por formar parte de la Primera Comisión de Constitución<sup>78</sup>.

Es de resaltar su rol en la formación de la nueva tesis constitucional, que desde entonces afirma que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites de nuestro territorio corresponden originalmente a la nación; a este respecto, sostiene que la Nación tenía el dominio directo sobre determinadas zonas, entre ellas el subsuelo, fundamento con el cual México pudo, como observaremos más adelante, reivindicar para sí la riqueza petrolera hasta entonces en manos de particulares y nacionalizar en 1938 esta importante fuente de riqueza nacional, que se consagra en el párrafo IV del original artículo 27 constitucional<sup>79</sup>.

En dicha calidad, es de los que con mayor fervor sostiene la definición del sistema y la doctrina agrarista, a partir de la concepción jurídica de las propiedades comunal, privada y ejidal. Para ello, es relevante su intervención en los debates en cuanto a que el ejercicio de la propiedad privada debía redundar en bien de todos, y que las facultades de uso, disposición y disfrute de la tenencia de la tierra tenían como condición atender las necesidades humanas, persiguiendo en todo caso el beneficio social por encima del interés particular; esto fue esencial para establecer en la norma constitucional de 1917 de que el aprovechamiento, conservación y distribución equitativa de la riqueza pública debe ser regulada por el Estado<sup>80</sup>.

También es de destacar que es Múgica quien se ubica en el sector que con mayor fervor sostiene la necesidad de garantizar constitucionalmente la autonomía del municipio, recogida en nuestro actual artículo 115 constitucional<sup>81</sup>.

Como se puede observar, la labor de Andrés Molina Enríquez, Pastor Rouaix y Francisco José Múgica, junto a otros grandes constituyentes de 1917 (como Julián Adame, José Álvarez, el ya mencionado José Natividad Macías, Enrique Recio, Alberto Román, Enrique Colunga y Luis G. Monzón), es clave para comprender desde su origen el análisis del núcleo social de nuestra norma constitucional, a los cuales dedicaremos las siguientes reflexiones.

---

<sup>78</sup> *Ídem*, p. XLXII.

<sup>79</sup> *Muro de Honor Salón de Plenos de la H. Cámara de Diputados. Letras de Oro. Francisco J. Múgica*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, p. 9.

<sup>80</sup> *Ibíd.* anterior.

<sup>81</sup> Mora Donatto, Cecilia Judith, *Derechos de los Campesinos*, México, Cámara de Diputados-UNAM, Colección Nuestros Derechos, 2000, p. 10.

## LOS ARTÍCULOS SOCIOECONÓMICOS FUNDAMENTALES

### A) ANTECEDENTES

El socioliberalismo mexicano se nutrió, como hemos reseñado en el Capítulo 2, de elementos internos y externos. Entre los primeros debemos señalar la necesidad de ampliar los derechos sociales concretos a las masas campesinas y obreras, duramente golpeadas por la dictadura porfirista de factura capitalista y extranjerizante.

De esta manera, la participación del Estado mexicano, que ha cambiado su carácter liberal para dar paso a un Estado intervencionista, está orientada a realizar tareas de fomento y promoción del desarrollo<sup>82</sup>.

En el artículo primero de la Constitución política de 1917 se establece *“el nuevo criterio que es el Estado, o sea la voluntad popular jurídicamente expresada, quien tiene la capacidad de otorgar las garantías que en su texto se señalan y no solo de reconocerla como plantean quienes han querido considerarlas como un derecho natural”*<sup>83</sup>. El Estado intervencionista encuentra su apoyo constitucional, con especial relevancia en el artículo 27 de la Carta Fundamental.

Antes de pasar al análisis de la norma 27 constitucional, es menester declarar los objetivos programáticos que el Estado persigue en México al intervenir en el desarrollo económico y social del país:

---

<sup>82</sup> CARRILLO Flores, Antonio, “La Constitución en el desarrollo económico y social en México”, en *Los Experiencias del Proceso Político Constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979, p. 312.

<sup>83</sup> El doctor Ignacio NORIEGA, entre otros juristas mexicanos, sostiene dicha tesis.

- a) Acelerar el desarrollo nacional.
- b) Aumentar la productividad y el empleo.
- c) Elevar el nivel de vida.
- d) Abrir fuentes de crédito.
- e) Dirigir los procesos de reforma agraria y redistribución de la riqueza.
- f) Proporcionar servicios básicos que faciliten el desarrollo industrial.

En función de esto, analizaremos a continuación los dos artículos fundamentales que recogen los derechos sociales de campesinos y trabajadores, esto es, los artículos 27 y 123 constitucionales.

## B) ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

El lineamiento más general del marco constitucional está señalado en el artículo tercero del Estatuto Fundamental que establece que *“la democracia es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”*.

Esta tipificación, de democracia económica y social, como ya hemos señalado inédita para el constitucionalismo de la época –recordemos que la Constitución Weimar es de 1919–, es congruente con el artículo 27 constitucional que señala *“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”*, y agrega *“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad social y mediante indemnización”*. Y continúa:

*La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para la creación de nuevos centros de población agrícola en las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...*

La articulación de ambos preceptos, sumados a la norma del artículo 123, referido al derecho de los trabajadores, analizado más adelante, forman la pirámide

del constitucionalismo social mexicano que para la época sólo será imitado en parte por el parágrafo 153 de la Constitución de Weimar que en su apartado final dice: “*La propiedad obliga. Su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio para el bien general*”; principio por lo demás reproducido en el parágrafo 14 de la Ley Fundamental (Constitución) de Alemania vigente<sup>84</sup>.

El Estado, así, es la síntesis de la sociedad y el motor de la actividad redistributiva. Asimismo, se consagró expresamente que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la que tenía y tiene el derecho de transmitir el dominio directo a los particulares, constituyendo la propiedad privada; con la excepción de las limitaciones que a este derecho pueda imponerle la nación expresamente consagradas en el Estatuto Fundamental.

De esta manera, la nación posee en todo tiempo el derecho de imponer a esa propiedad las limitaciones que requiera al interés público, regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación.

En el caso de expropiaciones por utilidad pública, se eliminó el requisito de la indemnización previa concediendo a la autoridad administrativa la facultad de declarar la utilidad de la ocupación de una propiedad privada.

El artículo 27 establece, a nuestro criterio, una proposición fundamental: en el marco de la democracia como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (artículo 3), se establece el derecho a la propiedad privada, como regla general. No obstante, dentro del espíritu del Constituyente, como del propio articulado de la Carta Fundamental (artículos 3, 4, 27, 28, 127 y 131), se establece:

---

<sup>84</sup> *Artículo 14 de la Ley Fundamental Alemana [Propiedad, derecho a la herencia y expropiación]:*

(1) La propiedad y el derecho a la herencia están garantizados. Su contenido y sus límites serán determinados por las leyes.

(2) La propiedad obliga. Su uso debe servir al mismo tiempo al bien común.

(3) *La expropiación está permitida sólo por razones de bien común. Podrá ser efectuada sólo por ley o en virtud de una ley que establezca el modo y el monto de la indemnización. La indemnización se fijará considerando en forma equitativa los intereses de la comunidad y de los afectados. En caso de discrepancia sobre el monto de la indemnización quedará abierta la vía judicial ante los tribunales ordinarios*”.

Vid. NOVOA MONREAL, Eduardo, *El Derecho de Propiedad Privada*, Bogota, Editorial Temis, 1979.

1. Que el interés de la sociedad predomina sobre el interés de los particulares (artículos 3, 5, 27, 28 y 131).
2. Que el derecho de propiedad no es absoluto. Como señalábamos el Estado, en representación de la sociedad, puede imponerle las modificaciones que dicte el interés público (artículo 27).
3. Que debe procurarse una equitativa distribución de la riqueza pública, para lo cual se ponen límites a la propiedad rural, se instituye un patrimonio familiar y se permite dotar de tierras a núcleos de población carentes de ellas, tomándolas de la propiedad inmediata.
4. El artículo 27 al establecer las restricciones a la propiedad privada, en función de lo antedicho: interés público, redistribución de la riqueza, mejoramiento económico y social, se expresa como un artículo central de la normatividad socioeconómica de la Constitución.
5. La Constitución, por la vía del artículo que observamos, entrega a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales, incluido suelo, subsuelo y plataforma continental.

Las características del dominio de la nación o Estado (la Constitución de 1917 utiliza ambas nociones, indistintamente) son las siguientes:

- Es un derecho inalienable e imprescriptible (artículo 27).
- El aprovechamiento de los recursos por los particulares o por la sociedad debe ajustarse a la legislación mexicana, y se realizará mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal.

Por vía excepcional, la propia Constitución faculta al Estado para reservarse la explotación exclusiva del petróleo y demás hidrocarburos, así como de la energía eléctrica. En esta materia, según la letra constitucional, *“no se otorgarán concesiones”*.

La reservación privativa, por parte del Estado federal, de recursos naturales como petróleo e hidrocarburos, electricidad y energía nuclear, abre un sendero implícito a la empresa pública, figura que para la época de la dictación del artículo 27 era desconocida, legitimando plenamente así la participación directa del Estado en la producción de bienes y servicios. Sobre el particular, cabe señalar que el texto original de la Carta que analizamos contemplaba sólo a los departamentos administrativos, órganos desconcentrados que actuaban bajo la personalidad del gobierno federal en campos como el educativo y cultural (bellas artes, instituciones educativas, etcétera).

Al efecto señala RUIZ MASSIEU:

*La doctrina constitucional y administrativa de manera unánime coincide en que ni el proyecto presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro ni en la Constitución expedida, existía ningún precepto que expresamente se refiriera a las facultades genéricas de los poderes constituidos para crear empresas públicas. Sin embargo, en el artículo 28 y en el artículo 73, fracción X, se estipula la necesidad de establecer el banco único de emisión y en la XXV de este último artículo se consigna la facultad del Congreso de la Unión de establecer, organizar y sostener escuelas e instituciones de cultura e investigación<sup>85</sup>.*

Más allá de estas disposiciones convendría mencionar que el mismo artículo 73, fracción XXX, que otorga al Congreso las facultades implícitas, y el artículo 89, fracción I, que atribuye al presidente de la República las facultades de ejecutar y reglamentar las leyes, ponen las bases suficientes para que se creen empresas públicas distintas de los mencionados departamentos administrativos.

Finalmente convendría agregar los artículos 123 y 93, en los cuales la Constitución menciona expresamente a las empresas públicas, avalando con ello la plena constitucionalidad de su existencia.

En síntesis, la Constitución mexicana reconoce explícitamente a los departamentos administrativos, y por vía de interpretación orgánica a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, como una proyección inevitable del marcado intervencionismo estatal visto en los artículos 27, 28, 73, 123 y 131, preceptos todos inscritos en un sistema de democracia económica y social calificada en el artículo 3 de la misma Carta Fundamental.

Con fundamento en tales disposiciones, el gobierno federal desplegó en su momento una creciente actividad, vía empresas públicas, en diversos sectores de la estructura productiva, misma que históricamente va a depender de los estilos de crecimientos elegidos por los gobiernos posrevolucionarios.

Ahora bien, el artículo 27 de la Constitución federal, sin duda el de mayor importancia dentro de los artículos sociales de la Carta, tenía motivaciones y propósitos muy claros que resulta menester replantear:

---

<sup>85</sup> RUIZ MASSIEU, José Francisco, *La Empresa Pública (Un estudio de Derecho administrativo sobre la experiencia mexicana)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.

1. En 1917 México era un país de pequeña industria en su economía campesina, que constituía el problema central de la nación.

Por esta razón, el artículo 27 del Estatuto Fundamental ha sido denominado el artículo sobre la tierra, en la medida que permite a la nación, como señalábamos, imponer limitaciones a la propiedad privada en función del interés público. Más específicamente, el artículo de referencia contempla las *“medidas necesarias (...) para el fraccionamiento de los latifundios; (...) para el desarrollo de la pequeña propiedad rural”* (artículo 27, párrafo tercero).

2. Los derechos sociales patrimoniales del artículo 27 son:

2.1. La propiedad de las tierras y aguas del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de constituir la propiedad privada.

2.2. El régimen de expropiación.

2.3. La propiedad privada está subordinada al interés social.

2.4. El régimen de concesiones administrativas.

2.5. La prohibición de los latifundios.

2.6. Autorización de monopolios en determinados servicios públicos.

2.7. Capacidades e incapacidades para adquirir el dominio de tierras y aguas.

2.8. El régimen comunal en la explotación de tierras, bosques y aguas.

2.9. El régimen ejidal.

2.10. El régimen de la pequeña propiedad agrícola y ganadera.

3. El propio texto de Querétaro de 1917 señala que el titular del dominio es la nación.

Por la ley de expropiación (23 de noviembre de 1936) con validez para todo el territorio nacional, se estableció que toda expropiación debe ser realizada mediante indemnización. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia ha establecido jurisprudencia en el sentido que la indemnización debe realizarse al mismo tiempo que la expropiación: en dinero, real y efectiva.

4. Es de importancia destacar que durante el régimen del presidente MANUEL ÁVILA CAMACHO se dictó la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, en cuyo articulado se revelan las características centrales del dominio:

4.1. *“Corresponde a la Nación el dominio directo inalienable imprescriptible, de todos los carburos de hidrógeno... etc.”* (2 de mayo de 1941).

Con posterioridad, se dictó una nueva Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo (27 de noviembre de 1958); bajo la presi-

dencia de ADOLFO LÓPEZ MATEOS (1959) se expidió el reglamento de la última Ley Reglamentaria aludida precedentemente aludida.

5. El principio fundamental de la propiedad de la tierra en México, el artículo 27, hacía recaer en la soberanía nacional el fundamento jurídico-político del precepto aludido.

Para confirmarlo en palabras del Ingeniero PASTOR ROUAIX:

*Para impedir en el futuro abusos semejantes, propusimos, y el Congreso de Querétaro aceptó de plano, que en el artículo 27 constitucional constara una enumeración completa de los bienes de la nación sobre los que ejercía, además del dominio eminente, el dominio directo y de los que jamás podría desprenderse, porque se hacía contar su carácter de inalienable e imprescriptible y sólo podría conceder la explotación de ellos a particulares y sociedades de mexicanos mediante concesiones administrativas del gobierno federal...<sup>86</sup>*

6. Con posterioridad al Código Supremo de 1917, fueron promulgadas las siguientes leyes complementarias:

- La ley de Ejidos: 28 de diciembre de 1920.
- Ley de Tierras Ociosas: 23 de junio de 1920.
- Código Agrario: marzo de 1934.
- Ley de Reforma Agraria: 1971.
- Ley de Nacionalización de Bienes: diciembre de 1940.

Todo esto, hasta antes de 1992, cuya reforma de dicho precepto modificó parcialmente esta política agraria original.

En suma, la Constitución de 1917, fundamentalmente a partir de su artículo 27, introduce la premisa de la función social de la propiedad, y entrega su titularidad a la nación.

La nación, según algunos autores, se remite esencialmente a la noción de pueblo, como titular de la propiedad originaria, que proviene directamente de la soberanía popular.

El Estado, sujeto activo en la gestión económica, desarrolla, una política de planificación estatal, que nace de los artículos sociales que entregan al Estado la capacidad y la obligación de velar por el interés público.

---

<sup>86</sup> Vid. artículo 27 constitucional federal.

**Reformas al artículo 27 constitucional.** En enero de 1934 se publicó la primera reforma al artículo 27 constitucional<sup>87</sup>. Esta reforma propuso robustecer el derecho de los centros de población a recibir tierras que bastasen para satisfacer sus necesidades económicas, creando un Departamento Agrario y estableciendo las bases necesarias para activar la tramitación y suprimir los estorbos burocráticos que, independientemente del examen detallado de los asuntos, contribuyesen a detener la resolución expedita de los mismos. Organizó también a los campesinos en un nuevo modelo de tipo de propiedad dando nacimiento a los ejidos<sup>88</sup>.

En diciembre de 1936 se publica la segunda reforma constitucional<sup>89</sup>, esta vez a su fracción VII. Esta reforma planteó que los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrían capacidad para disfrutar en común, las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido; así como que son de jurisdicción federal todas las cuestiones que, por límites de terrenos comunales, se hallen pendientes o, se susciten entre dos o más núcleos de población<sup>90</sup>.

La tercera reforma es de noviembre de 1940, de la que nos referiremos en su momento, al hacer alusión a la reforma que permite la expropiación de las empresas petroleras.

En abril de 1945 fue publicada la cuarta reforma<sup>91</sup> constitucional<sup>92</sup>, modificando específicamente su párrafo quinto. En dicha reforma se establecieron nuevas normas a la propiedad privada en los elementos naturales que, por principio constitucional, son propiedad de la Nación, a fin de facilitar su aprovechamiento para obras de beneficio común, que formaban el Programa Básico del Gobierno, tales como presas de captación y sistemas de riego. En esta consideración se basó la necesidad de hacer más claro el texto del párrafo quinto del señalado

---

<sup>87</sup> *Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1934.

<sup>88</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917-Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, p. 116.

<sup>89</sup> *Decreto que reforma la fracción VII del artículo 27 Constitucional*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 06 de diciembre de 1936.

<sup>90</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917-Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, p. 117.

<sup>91</sup> La tercera fue la de 1940, con la expropiación petrolera, que ya vimos en el Capítulo Quinto.

<sup>92</sup> *Decreto que reforma el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de abril de 1945.

artículo constitucional, con el objeto de permitir facilitar el mejor aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional<sup>93</sup>.

A febrero de 1947 se remonta la quinta reforma constitucional<sup>94</sup>, que modificó diversos del señalado precepto. El objetivo de dicha reforma fue el estimular el desarrollo de la pequeña propiedad y simplificar los trámites y formalidades agrarios<sup>95</sup>.

Con el objeto de facilitar la labor de los gobiernos amigos que mantenían relaciones diplomáticas con el país, en diciembre de 1948 se efectuó la sexta reforma constitucional<sup>96</sup>. En esta se propuso que para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, el Estado, de acuerdo con los intereses públicos y a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, concedería autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

En enero de 1960 se publicó la séptima reforma constitucional<sup>97</sup>, que modificó los párrafos cuarto a séptimo de su fracción I, señalando que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental; los zócalos submarinos y las islas; todos los minerales y sustancias en vetas, mantos, masas o yacimientos; las aguas marinas interiores; los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores<sup>98</sup>.

Para octubre de 1974 se da la octava reforma constitucional federal<sup>99</sup>, que señaló que los Estados y el Distrito Federal, tendrían la capacidad para adquirir

---

<sup>93</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917- Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, p. 117.

<sup>94</sup> *Decreto que reforma las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de febrero de 1947.

<sup>95</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo, op. cit.*, p. 48.

<sup>96</sup> *Decreto que declara adicionada la fracción I del artículo 27 de la Constitución de la República*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 02 de diciembre de 1948.

<sup>97</sup> *Decreto que reforma los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo fracción I del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de enero de 1960.

<sup>98</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917- Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, pp. 119.

<sup>99</sup> *Decreto por el se que reforman los artículos 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 08 de octubre de 1974.

y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos; establece la creación de una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de los campesinos que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las leyes orgánicas y reglamentarias determinen<sup>100</sup>. En diciembre de 1974, fueron publicadas otras reformas respectivas al artículo 27, respecto de la Igualdad Jurídica de la Mujer<sup>101</sup>, en materia laboral; esta reforma tuvo por fin asentar que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. Igualmente, que el Estado no puede permitir que se celebre ningún contrato o convenio que tenga por objeto el menoscabo o la pérdida de la libertad de la persona, ya sea por causa de trabajo, de educación o voto religioso, tampoco puede admitirse convenio en el que la persona pacte su proscripción o destierro o en la que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio<sup>102</sup>.

De febrero de 1975 es la décima reforma constitucional<sup>103</sup>, mediante la cual se estableció que el Gobierno Federal designa los casos y las condiciones que las leyes prevean para establecer reservas nacionales y suprimirlas. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso o minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni subsistirán las que en su caso se hayan otorgado y, la Nación, llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos señalados por la Ley<sup>104</sup>.

Justo un año después de las anteriores reformas, en febrero de 1976, se modifica por undécima vez el artículo 27 constitucional<sup>105</sup>, misma que señaló

---

<sup>100</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917- Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, pp. 120.

<sup>101</sup> *Decreto que Reforma y Adiciona los artículos 4o.; 5o.; 30 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Igualdad Jurídica de la Mujer*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1974.

<sup>102</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo, op. cit.*, p. 208.

<sup>103</sup> *Declaratoria por la que se adiciona el párrafo sexto y un séptimo párrafo al artículo 27 y se adiciona la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 06 de febrero de 1975.

<sup>104</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo, op. cit.*, p. 50.

<sup>105</sup> *Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adicionan el artículo 73 con las fracciones XXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los*

que la Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio de la sociedad, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación<sup>106</sup>. Del mismo día es la duodécima reforma<sup>107</sup>, que delimitó la soberanía marítima de nuestro país, estableciendo una zona económica exclusiva de 200 millas náuticas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial<sup>108</sup>.

En febrero de 1983 se da la decimotercera reforma constitucional a este precepto<sup>109</sup>, indicando que el Estado dispone de las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, otorgando asesoría a los campesinos y, promoviendo el desarrollo rural integral<sup>110</sup>.

Para agosto de 1987 se establece la decimocuarta reforma<sup>111</sup>, dictando las medidas necesarias para el desarrollo de los asentamientos humanos y establecer adecuados destinos de tierras, bosques y aguas, para ejecutar obras públicas y planear el crecimiento de los centros de población, preservando el equilibrio ecológico<sup>112</sup>.

---

*Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 06 de febrero de 1976.

<sup>106</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917- Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, pp. 121.

<sup>107</sup> *Decreto por el que se adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 06 de febrero de 1976.

<sup>108</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo, op. cit.*, p. 51.

<sup>109</sup> *Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX, 28, 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 03 de febrero de 1983.

<sup>110</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917- Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, pp. 123.

<sup>111</sup> *Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 1987.

<sup>112</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo, op. cit.*, p. 51.

La decimoquinta reforma es de enero de 1992<sup>113</sup>, referida al impulso de la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos y, el bienestar de sus familias, además de considerar que se precisa examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar social<sup>114</sup>; esta reforma fue particularmente polémica, al modificar el régimen de la propiedad ejidal, sobre todo en lo referido a la posibilidad entregada al ejidatario de otorgar el dominio de su parcela<sup>115</sup>, con lo cual se abrió a que privados pudiesen participar en este régimen.

De esta reforma se desprendió la Ley Agraria, la que estableció una nueva Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, regulando y organizando la justicia agraria, a través de los Tribunales Agrarios de Circuito y el Tribunal Superior Agrario.

También de enero de 1992 es la decimosexta reforma constitucional<sup>116</sup>, misma que señala que las asociaciones religiosas pueden adquirir, poseer o administrar los bienes que sean indispensables para su objeto y dejar a la ley reglamentaria establecer las restricciones para evitar acciones de acaparamiento, limitación es acorde con la finalidad de las iglesias, las cuales no tienen un objetivo económico o lucrativo<sup>117</sup>; pero, que reforzaba las críticas indicadas a la reforma anterior.

Para octubre de 2011 se da la decimoséptima reforma<sup>118</sup>; con esta reforma, se pretendió que el Estado Mexicano implementase políticas que aseguren la producción, el abasto y la calidad de los alimentos de manera oportuna, a fin de superar la crisis alimentaria en nuestro país<sup>119</sup>.

---

<sup>113</sup> *Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 06 de enero de 1992.

<sup>114</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917- Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, pp. 124.

<sup>115</sup> *Texto de la Iniciativa del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, para reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, presentado por el Ejecutivo el 07 de noviembre de 1991.

<sup>116</sup> *Decreto por el que se reforman los artículos 3o., 5o., 24, 27, 130 y se adiciona el artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de enero de 1992.

<sup>117</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo, op. cit.*, p. 52.

<sup>118</sup> *Decreto por el que se reforma y adiciona los artículos 4o. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de octubre de 2011.

<sup>119</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917- Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, pp. 125.

Las reformas decimoctava y decimonovena del artículo 27 constitucional son de 2013. Ambas reformas tuvieron por fin implementar las llamadas *reformas estructurales* del actual gobierno: la primera en materia de telecomunicaciones<sup>120</sup>, la segunda en materia energética<sup>121</sup>. De ambas nos dedicaremos –por separado– en el Capítulo Octavo del presente libro.

### **c) LA PROPIEDAD SOCIAL**

Es una modalidad reconocida por la Constitución de la propiedad en México. Originalmente se vinculó a la propiedad ejidal y comunal que deriva del artículo 27 constitucional.

Esta propiedad social se sustentó en tres grandes principios, que rigieron hasta la reforma de 1992, que cambió la política agraria, orientado desde esa fecha a una economía de mercado.

El primer principio que aún rige es el de reconocimiento a favor de pueblos y demás corporaciones de población que, de hecho o por derecho, guardan el estado comunal, para poder disfrutar en común de sus tierras, bosques y aguas.

El segundo principio es el derecho correspondiente a estas poblaciones a poseer tierras, bosques y aguas bastantes para satisfacer sus necesidades presentes y futuras, para lo cual se ordenaba al gobierno a que procediera a dotar a aquellas poblaciones que carecen de ellas, con nuevas porciones con cargo a los latifundios existentes.

El tercer principio se basaba en el imperativo que el gobierno dotara de tierras, bosques y aguas a comunidades y ejidos, a cargo de los latifundios existentes. Sin embargo, con la expedición de la Ley Agraria de 1922 los actos de dotación se abrogaron, con lo cual se puso fin al reparto agrario que, por largos años, estaba presente en las políticas agrarias de los gobiernos revolucionarios.

Esta propiedad social constituye una aspiración de los campesinos e indígenas que, durante el siglo XIX, fueron víctimas de despojos y violencias por parte

---

<sup>120</sup> *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 74, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 2013.

<sup>121</sup> *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de diciembre de 2013.

de los hacendados, amparados en el derecho de propiedad absoluta de la Constitución de 1857, extendían sus linderos al alero de una legislación individualista.

Con esto, nació el concepto de *utilidad pública*, hasta entonces desconocido en nuestro Derecho, ya que sólo se admitía la expropiación de propiedad privada cuando se tratase de beneficio del interés general; aunque, de ninguna forma se trataba de privar a un particular de sus propiedades para dársela a otro particular. Por un lado, la finalidad de la utilidad pública es la de privar a los latifundistas de parte de sus bienes territoriales para entregarlos a los núcleos necesitados o a sus integrantes; pues el latifundio (tal como hemos comentado en el capítulo dedicado al origen constituyente de estos temas importantes) había dejado de cumplir su función social: no sólo no era útil a la sociedad, también había devenido en nocivo para ésta. Por ello, el Estado mexicano se vio en la obligación de intervenir para, además de dar ese carácter social a la propiedad privada (rompiendo, justamente, al anacrónico paradigma de su carácter absoluto y sagrado), restituyendo tierras a quienes habían sido injustamente desposeídos<sup>122</sup>.

Por ello, es que esta propiedad se plasma en la Constitución de 1917, con cuatro características fundamentales:

- a. Inalienables;
- b. Imprescriptibles;
- c. Inembargables;
- d. Intransmisibles.

La Ley Agraria de 1922, derivada de la reforma del mismo año al artículo 27, mantuvo los primeros tres atributos de esta propiedad social, eliminando el de intransmisibilidad, lo cual abrió el camino para una privatización y supuesta capitalización del campo mexicano.

Derivado de esta reforma, se diseñó una política agraria de corte privatizadora, que, más que aumentar la producción y productividad del agro nacional, provocó una cuantiosa dependencia alimentaria de productos importados, especialmente granos.

En el aspecto legal, hay que referir que el general Cárdenas promulgó un nuevo Código Agrario el 23 de septiembre de 1940, mediante el cual estableció que el régimen de explotación podría ser de tipo individual y colectivo; pero, que en uno u otro caso podrían unirse dichos elementos para formar un sistema colectivo o

---

<sup>122</sup> MORA DONATTO, Cecilia Judith, *Derechos de los Campesinos*, *op. cit.*, pp. 12-13.

cooperativo de producción. Además, tal Código (cuya vida fue muy breve) distinguió a los ejidos en agrícola, ganadero, forestal, comercial, industrial, etc.<sup>123</sup>

#### D) ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

Es necesario destacar que los derechos sociales nacieron en el caso de México de los reclamos y exigencias del pueblo, después de un movimiento armado como fue la revolución de 1910, con un saldo trágico para los mexicanos traducido en varios millones de muertos. Por ello, se dice que no fueron una dación preciosa por parte del Estado, sino una conquista de la clase trabajadora frente al capital y el Estado liberal, lo cual no debe olvidarse.

El artículo 123 constitucional recoge las aspiraciones de los trabajadores de la época: mineros, textiles, industriales, ferroviarios y de comercio. Destaca la separación que se hace del contrato de trabajo del derecho civil, y se inscribe en el campo del derecho social, como disciplina con características autónomas de los derechos público y privado.

Destaca también el derecho colectivo del trabajo, que posibilita la existencia y desarrollo de las organizaciones sindicales, las cuales bajo determinados supuestos tienen reconocido el derecho a la huelga, abierto en general para el sector privado y con limitaciones para los trabajadores al servicio del Estado.

Este precepto, uno de los más largos del texto original de la Constitución de 1917, desarrolla complementariamente los siguientes puntos:

1. El trabajo como derecho y deber social.
2. La relación jurídica laboral.
3. Los sujetos de las relaciones individuales y colectivas del trabajo.
4. Las condiciones de trabajo.
5. La jornada de trabajo.
6. El trabajo de los menores y las mujeres.
7. La participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.
8. Capacitación y adiestramiento.
9. Derecho de asociación profesional.
10. Conflictos de trabajo.
11. Seguridad social.

---

<sup>123</sup> MORA DONATTO, Cecilia Judith, *Derechos de los Campesinos*, op. cit., p. 10.

Como hemos señalado, la inclusión de una visión en favor de los trabajadores permitió que las relaciones de trabajo se realicen en condiciones dignificantes: así cuando el salario es mínimo se percibe un salario establecido, no en forma autoritaria o unilateral por el patrón o empresa<sup>124</sup>, sino *“por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones”* (fr. IX original, VI del apartado A actual); debiendo, por una parte el salario ser suficiente para satisfacer las necesidades formales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, incluyendo la educación obligatoria de los hijos; salario que, por otra parte, se determina tomando en cuenta las condiciones especiales y diferentes de las diversas actividades económicas (fr. VI original, VI del apartado A actual).

Bajo esta premisa, e inspirado en el principio de equidad, se señala que *“Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad”* (fr. VII apartado A, VII original), lo que adelanta el principio de no discriminación que será agregado en 2006 al texto constitucional (artículo 1).

Se consagró la jornada laboral de 8 horas diarias (fr. I original; I del apartado A vigente), lo que significó incorporar una de las más importantes aspiraciones del mundo del trabajador, siendo uno de los orígenes de la histórica manifestación que derivó en la Matanza de Chicago el 1 de mayo de 1886, en esa ciudad estadounidense, origen del Día Internacional de los Trabajadores.

También se señala que el salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento (fr. VIII original, VIII del apartado A actual), lo que permite percibir al trabajador salario de lo que efectivamente laboró.

Otro de los puntos interesantes del Constituyente de Querétaro fue el referir que *“El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro representativo con que se pretenda substituir la moneda”*, lo que erradicó (por lo menos, en la forma) la enorme injusticia que implicaba, sobre todo en las tiendas de raya (fr. X original; IX del apartado A actual).

De igual utilidad es resguardar la seguridad del trabajador, sobre todo en actividades que implican riesgos para su integridad, cuando se señaló que *“Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades*

---

<sup>124</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ilustrada y actualizada 1917-1990, op. cit.*, p. 429.

*profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten*”, agregando también que se debe pagar la indemnización correspondiente, además de generar las condiciones básicas y suficientes que permitan garantizar dicha seguridad (fr. XIII y XIV originales; XIV y XV del apartado A actuales).

Igualmente, para asegurar la estabilidad laboral, en un mundo en donde dichas condiciones se dan de acuerdo con la especialización del trabajador, entregar la capacitación para que el mismo la logre (fr. XIII apartado A actual).

Y, obviamente, el derecho a la sindicalización y a la huelga, como herramienta de manifestación de los trabajadores para mejorar sus condiciones laborales (fr. XVI y XVII originales; XVI y XVII del apartado A actuales).

La Constitución de Querétaro fue precursora de una concepción nueva del Derecho, según Gustav Radbruch, denominada del *“Hombre por el Derecho”*<sup>125</sup>; se trata de reconocer que la incorporación de los derechos sociales, y específicamente los laborales, al texto constitucional, constituyó una novedad que ha sido destacado por juristas como Mario de la Cueva, quien afirma: *“fue creación natural genuina y propia del mexicano, del hombre que venía de ofrendar su vida en el combate de la revolución”*<sup>126</sup>. Por su parte Jorge Carpizo, refiriéndose a los derechos sociales, señaló que nacieron *“como Minerva, rompiendo la cabeza de un Dios; la omnipotente económica y prometiendo justicia a los oprimidos y a las grandes clases sociales”*<sup>127</sup>.

Con la Constitución de 1917 se concibe una nueva forma de relación laboral. De la caracterización propia del contrato en el Derecho civil, donde son las partes quienes eventualmente establecen, de manera consensual, las condiciones que regirán su relación jurídica, el contrato laboral pasa a tener un componente propio en el Derecho social: una prestación en los cuales el Estado viene a compensar la asimetría que se da entre el empleador y el trabajador en la relación laboral cuando se rige sólo por las reglas del mercado.

En mayo de 1943 se efectuó la primera inscripción general de patrones y trabajadores, en cumplimiento del decreto expedido en abril de ese año por el Ejecutivo

---

<sup>125</sup> LASTRA LASTRA, José Manuel, voz “artículo 123”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Tomo II*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 1273.

<sup>126</sup> LASTRA LASTRA, José Manuel, voz “artículo 123”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Tomo II, op. cit.*, p. 1273.

<sup>127</sup> *Ídem* anterior.

Federal<sup>128</sup>, con objeto de estar en posibilidad de implantar las diversas ramas del seguro social en todo el país paulatinamente, conforme a la densidad de la población asegurable y necesidades inherentes principalmente a los servicios médicos<sup>129</sup>.

**Reformas al artículo 123 constitucional.** En 1929 se realizó la primera reforma al artículo 123 constitucional<sup>130</sup>. Esta señaló que el Congreso de la Unión, sin contravenir las bases que establece el artículo, debería expedir las Leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, de una manera general y sobre todo, en lo que toca al contrato de trabajo<sup>131</sup>.

De noviembre de 1933 es la segunda reforma a este artículo<sup>132</sup>. En ella se indicó que la fijación del tipo de salario mínimo y, de la participación en las utilidades, se haría por comisiones especiales que se formarían en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, que se establecerá en cada Estado<sup>133</sup>.

De diciembre de 1938 es la tercera reforma<sup>134</sup>, que plantea que las huelgas serían lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, organizando los derechos del trabajo con los del capital<sup>135</sup>.

---

<sup>128</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de mayo de 1943.

<sup>129</sup> En 1950 se llevó a cabo una nueva inscripción en virtud de las deficiencias del primer intento debido a la inexactitud de los datos proporcionados y a la ignorancia de la ley; paralelamente a esta medida se expidió el Reglamento de afiliación, la exactitud y fidelidad de los elementos proporcionados en los avisos de afiliación y la aplicación de la facultad económico-coactiva, facilitaron el control de la población asegurada, lo cual permitió una certificación adecuada de los derechos para el otorgamiento de las prestaciones y el cumplimiento de la ley. Vid. *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, México, ISSSTE-IMSS-UNAM, 1994, p. 41.

<sup>130</sup> *Decreto por el cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución General de la República*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 06 de septiembre de 1929.

<sup>131</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917- Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo*, México, Cámara de Diputados, 2013, p. 488.

<sup>132</sup> *Decreto que reforma la fracción IX del artículo 123 Constitucional (Salario Mínimo)*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 04 de noviembre de 1933.

<sup>133</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo*, México, Subsecretaría de Archivo y Documentación de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, p. 205.

<sup>134</sup> *Decreto que reforma la fracción XVIII del artículo 123 Constitucional*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1938.

<sup>135</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo*, México, *op. cit.*, p. 205.

Para noviembre de 1942 se da la cuarta reforma al artículo 123 constitucional<sup>136</sup>, en la que se indica que la aplicación de las leyes del trabajo correspondería a las autoridades de los Estados, en su respectivas jurisdicciones, pero son competencia exclusiva de las autoridades federales los asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minería, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal<sup>137</sup>.

De diciembre de 1960 data la quinta reforma<sup>138</sup>, cuyo objeto fue reformar y adicionar el artículo, con el fin de dar mejores prestaciones a los Trabajadores al Servicio del Estado<sup>139</sup>; también en diciembre de 1960, deviene la octava reforma a dicho artículo constitucional<sup>140</sup>, misma que adicionó un párrafo sexto, estableciendo que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público; en esta materia, no se otorgarán concesiones a los particulares y, la Nación, aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines<sup>141</sup>.

En noviembre de 1961 se da la sexta reforma<sup>142</sup>, que, textual, consideró “conveniente agregar al texto las palabras que expresen con exactitud el espíritu del poder constituyente”<sup>143</sup>.

---

<sup>136</sup> Decreto que reforma el artículo 73, en su fracción X, y adiciona el 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de noviembre de 1942.

<sup>137</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917-Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, p. 490.

<sup>138</sup> Decreto que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 05 de diciembre de 1960.

<sup>139</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo*, México, *op. cit.*, p. 260.

<sup>140</sup> Decreto que declara adicionado el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1960.

<sup>141</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo, op. cit.*, p. 206.

<sup>142</sup> Decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del inciso B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de noviembre de 1961.

<sup>143</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917-Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, pp. 491.

De noviembre de 1962 es la séptima reforma<sup>144</sup>. Esta reforma volvió a reformar la fracción IV del inciso b) del citado precepto, con el objeto de plantear que los salarios sean fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos; en ningún caso, los salarios podrían ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y, en las entidades de la república<sup>145</sup>.

En febrero de 1972 se sucede la octava reforma<sup>146</sup>. Por medio de esta reforma, se propuso expedir una Ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. En dicha Ley, se expondrían los procedimientos conforme a los cuales, los trabajadores, pudiesen adquirir en propiedad habitaciones decorosas<sup>147</sup>.

La novena reforma al señalado artículo constitucional es de noviembre del mismo 1972<sup>148</sup>, cuyo objeto fue el de establecer el derecho de los trabajadores a casa habitación en propiedad, cualquiera que fuera su número o la ubicación de la empresa<sup>149</sup>.

Para octubre de 1974 se da la décima<sup>150</sup>, que señaló que los Estados y el Distrito Federal, tendrían la capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos; establece la creación de una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los

---

<sup>144</sup> *Decreto por el que se reforma párrafo segundo de la fracción IV del inciso b) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de noviembre de 1962.

<sup>145</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo, op. cit.*, p. 206.

<sup>146</sup> *Reformas a la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 14 de febrero de 1972.

<sup>147</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917-Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, pp. 492.

<sup>148</sup> *Decreto por el que se reforma el inciso f) de la fracción XI y se adiciona con el párrafo segundo la fracción XIII, del apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 1972.

<sup>149</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo, op. cit.*, p. 207.

<sup>150</sup> *Decreto por el que se reforman los artículos 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 08 de octubre de 1974.

gobiernos locales y de los campesinos que funcionará en cada estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las leyes orgánicas y reglamentarias determinen<sup>151</sup>.

En diciembre de 1974, fueron publicadas otras reformas respectivas al artículo 123 de la Constitución federal, respecto de la igualdad jurídica de la mujer<sup>152</sup>, en materia laboral; esta reforma tuvo por fin asentar que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. Igualmente, que el estado no puede permitir que se celebre ningún contrato o convenio que tenga por objeto el menoscabo o la pérdida de la libertad de la persona, ya sea por causa de trabajo, de educación o voto religioso, tampoco puede admitirse convenio en el que la persona pacte su proscripción o destierro o en la que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio<sup>153</sup>.

También de febrero de 1975 es la duodécima reforma al artículo 123 constitucional<sup>154</sup>, elevando al rango de garantía social, el derecho de la clase obrera, para obtener su capacitación o adiestramiento en el trabajo<sup>155</sup>.

De enero de 1978 data la decimotercera reforma<sup>156</sup>, que planteó que las empresas, cualquiera que sea su actividad, estuviesen obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo<sup>157</sup>. El mismo día,

---

<sup>151</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917-Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, pp. 120.

<sup>152</sup> *Decreto que Reforma y Adiciona los artículos 4o.; 5o.; 30 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Igualdad Jurídica de la Mujer*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1974.

<sup>153</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo, op. cit.*, p. 208.

<sup>154</sup> *Declaratoria por la que se adiciona la fracción XXXI del artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 06 de febrero de 1975.

<sup>155</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917-Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, pp. 494.

<sup>156</sup> *Decreto por el que se adiciona la fracción XII y se reforma la fracción XIII, ambas del apartado "A", del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 09 de enero de 1978.

<sup>157</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917-Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, pp. 495.

se da la reforma decimocuarta al citado artículo 123 constitucional<sup>158</sup>, cuya finalidad fue la de extender la competencia exclusiva de las autoridades federales en la aplicación de las Leyes de trabajo, a los asuntos relativos a varias ramas industriales, cuya naturaleza e importancia económica, superasen el ámbito propio de las entidades federativas y, adecuar la enunciación que actualmente contiene la fracción XXXI del apartado A del artículo<sup>159</sup>. Y, de diciembre de 1978, es la decimoquinta reforma<sup>160</sup>, señalando que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley; el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases que se establecen en este artículo, debería expedir las leyes sobre el trabajo<sup>161</sup>.

Para noviembre de 1982 se publica la decimosexta reforma al artículo 123 constitucional<sup>162</sup>, indicando que las instituciones a que se refería el párrafo quinto del artículo 28, regirían sus relaciones laborales con los trabajadores, por lo dispuesto en el presente apartado<sup>163</sup>.

De diciembre de 1986 es la decimoséptima reforma<sup>164</sup>, cuyo objeto fue el plantear que los salarios mínimos que debían disfrutar los trabajadores, fuesen generales o profesionales: los primeros regirían en las áreas geográficas que se

---

<sup>158</sup> *Decreto por el que se reforma la fracción XXXI, del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 09 de enero de 1978.

<sup>159</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo, op. cit.*, p. 208.

<sup>160</sup> *Decreto por el que se adiciona un párrafo inicial al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de diciembre de 1978.

<sup>161</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917-Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, pp. 496.

<sup>162</sup> *Decreto que modifica el artículo 73 en sus fracciones X y XVIII, y adiciona los artículos 28 y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 1982.

<sup>163</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo, op. cit.*, p. 209.

<sup>164</sup> *Decreto por el que se reforma la fracción VI del inciso A) del artículo 123 de la Constitución General de la República, para quedar como se indica*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de 1983.

determinen; los segundos, se aplicarían en ramas determinadas de la actividad económica y en profesiones, oficios o trabajos especiales<sup>165</sup>.

En junio de 1990 se dio la decimoctava reforma<sup>166</sup>, que estableció que las entidades de la Administración Pública Federal, que formasen parte del Sistema Bancario Mexicano, se rijan en las relaciones laborales con sus trabajadores, por lo dispuesto en el señalado Apartado<sup>167</sup>.

En agosto de 1993 se publica la decimonovena reforma<sup>168</sup>, por la cual el Banco Central y, las entidades de la Administración Pública Federal que formasen parte del Sistema Bancario Mexicano, regirían, en relaciones laborales con los trabajadores, por lo dispuesto en el señalado apartado<sup>169</sup>.

De diciembre de 1994 es la vigésima reforma al artículo 123 constitucional federal<sup>170</sup>, que propuso el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a la competencia de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia, fortaleciendo, para ello, la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila<sup>171</sup>.

Hacia marzo de 1999 se produce la vigesimoprimera reforma<sup>172</sup>, por la que se dispuso, en materia de seguridad pública: flexibilizar los requisitos establecidos para obtener una orden de aprehensión; que en el libramiento de un

---

<sup>165</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo, op. cit.*, p. 210.

<sup>166</sup> *Decreto que deroga el párrafo quinto del artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 y reforma la fracción XIII-BIS del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de junio de 1990.

<sup>167</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917-Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, pp. 498.

<sup>168</sup> *Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1993.

<sup>169</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917-Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, pp. 498.

<sup>170</sup> *Decreto que reforma adiciona y deroga diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994.

<sup>171</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo, op. cit.*, p. 211.

<sup>172</sup> *Decreto que reforma los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 08 de marzo de 1999.

auto de formal prisión se acredite la plena existencia de los elementos objetivos del tipo penal, la probable existencia de los demás elementos del delito de que se trate, así como la probable responsabilidad del indiciado; crear una nueva figura jurídica para la aplicación, en favor del Estado, de los bienes que sean instrumentos, objeto o producto de aquellos delitos que la sociedad considerase como graves, incluidos los de la delincuencia organizada y, establecer un marco constitucional que permitiría, por una parte, cumplir con el objeto de los sistemas de carrera de las instituciones de seguridad pública y, por la otra, contar con los mecanismos necesarios para remover libremente a aquellos servidores públicos que no cumplieren con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes, en el momento de la remoción, señalasen para permanecer en el cargo<sup>173</sup>.

En agosto de 2009 se produce la vigesimotercer reforma<sup>174</sup>, por la cual se pretendió establecer lineamientos dentro del marco legal vigente con el fin de regular y transparentar el uso de los recursos públicos y, de manera particular, las percepciones a las que todo funcionario tiene derecho, con el objeto de reducir la arbitrariedad y el abuso en la determinación de los ingresos de los servidores públicos<sup>175</sup>.

La última reforma del artículo 123<sup>176</sup>, será analizada en el Capítulo Octavo, referente a las *reformas estructurales* del actual Gobierno, esta vez en materia laboral.

---

<sup>173</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo, op. cit.*, p. 211.

<sup>174</sup> *Reformas a los artículos 73, fracción XI; 75; 115, fracción IV; y, 127; y una adición a la fracción VIII al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 24 de agosto de 2009.

<sup>175</sup> *La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917-Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo, op. cit.*, pp. 502.

<sup>176</sup> *Decreto por el que se reforma la fracción III del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de junio de 2014.

# EL PAPEL DE LA CONSTITUCIÓN EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE MÉXICO

## A) LA PACIFICACIÓN SOCIAL

Lograda la pacificación e institucionalización del país en la década de los 20' (a partir de la Constitución de Querétaro), definida la hegemonía del grupo gobernante (especialmente en el centro del país), impulsada sobre todo por Carranza y eliminada las visiones más radicales de Villa y Zapata, esta etapa presenta rasgos de inestabilidad, sublevaciones campesinas y brotes de levantamientos militares caciquiles. Corresponde a Calles la tarea de impulsar procesos de armonización social y política, con la perspectiva de consolidar un proyecto económico para el naciente marco institucional del país.

En dicha época, a nivel internacional, se observa la emergencia de la cuestión social, especialmente en países europeos, en donde en Alemania el Estado entra a intervenir en forma casual y transitoria en problemas de congelamiento de rentas, y lucha contra el acaparamiento y especulación de alimentos de primera necesidad, dando origen incluso a una nueva rama del derecho social que es el derecho económico<sup>177</sup>.

En este período, surge al análisis reflexivo una antigua polémica o debate sobre los efectos y consecuencias reales de la Revolución

---

<sup>177</sup> WITKER, Jorge, *Curso de Derecho Económico*, México, UNAM, 1989, p. 23.

Mexicana en nuestro país. Continuidad o ruptura son las vertientes que se plantean al respecto.

En este sentido, coincidimos con Juárez Mejía, cuando expresa:

*En la Revolución Mexicana, la continuidad y la ruptura históricas van juntas. En algunas cuestiones (política financiera, fiscal, industrial y de modernización, por ejemplo), la continuidad se presenta modificada, mejorada, pero en otras (destrucción del peonaje, tiendas de raya, de la institución dominante del latifundio, de la inclusión de las clases medias, obrera y campesinas), y el reconocimiento de los derechos sociales, la ruptura es casi total<sup>178</sup>.*

Por ello, en la década que va del 20' al 30' nos encontramos con una economía desarticulada y regionalizada, en donde las finanzas públicas se encontraban deficitarias, y el sistema bancario derrumbado durante la dictadura de Huerta, mientras la banca comercial se encontraba intervenida desde el gobierno de Carranza. Por su parte, la reconstrucción de las comunicaciones y las vías de transporte, afectadas por la lucha armada, hacían que las producciones regionales fueran la base de gobernadores militares que, permanentemente, amenazaban al centro de los constitucionalistas, aprovechando, sin ningún sentido nacional, los ingresos mineros, textiles e, incluso, petroleros.

En este panorama, la inestabilidad social impulsada por caciques repetían en cierta medida las asonadas que el país había vivido en los años denominados Preconstitucionales, propios de la lucha armada de 1910 a 1917.

El gobierno de Obregón demostró perfiles de administrador, pues ordenó desarrollar el primer sistema de información estadística, creando el Departamento de la Estadística Nacional, por decreto del 30 de diciembre de 1922<sup>179</sup>.

Otro efecto que complicó la articulación económica del país fue que, superado el conflicto bélico de 1914-15, el precio de las materias primas bajó drásticamente, en comparación al *boom* en tiempos de la guerra, en donde el petróleo y el henequén lograron precios altos y positivos para el erario nacional.

---

<sup>178</sup> JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *El Estado Mexicano y la Política Económica Social, 1913-1920*, México, ITACA, 2015, p. 16.

<sup>179</sup> Para una mayor referencia al proceso económico durante el período de Álvaro Obregón, vid. LOMELÍ VANEGAS, Leonardo, "La recuperación económica y su impacto en el centro de México durante el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924)", *Economía, Sociedad y Territorio*, núm. Esp., Toluca, El Colegio Mexiquense, A.C. 2005, pp. 1-31.

En estos años, seguían las presiones de Estados Unidos respecto al tratamiento que se daría al artículo 27 constitucional, en relación a la propiedad del subsuelo petrolero, en donde los inversionistas ingleses y estadounidenses insistían en no reconocer dicho precepto, y que, por lo menos, no se aplicara en forma retroactiva, respetando las concesiones vigentes de la era porfirista.

Otro elemento que conviene destacar, producto de un naciente progreso industrial (especialmente en las entidades del centro del país), el incipiente movimiento obrero, que viene a sumarse al movimiento campesino que, dada la gradualidad con que se aplicaba en esta época la Ley Agraria aun vigente, y cuyo reparto en general se percibió como una promesa, aún con poca efectividad para las bases campesinas.

Conviene también mencionar que en 1923 la producción petrolera había decaído, producto de la baja demanda mundial y los bajos precios, lo que a partir de 1925 cambia positivamente, incorporando ingresos al erario nacional junto a un repunte de la producción minera. Por estos años, la producción agrícola exhibió también un repunte en el quinquenio 1920-1925, en que el centeno, la higüerilla, y semillas de nabo encabezaban las exportaciones dentro de los 27 productos de exportación, siguiendo en importancia la alfalfa, chile verde, arroz, tomate, plátano y semillas de ajonjolí. Estos datos se recogen en los informes estadísticos de la dependencia que Obregón había creado anteriormente.

En el campo industrial, conviene señalar que la industria textil encabezó las exportaciones (Yucatán), y en el campo del acero Fundidora Monterrey se vinculó a sectores industriales, suministrando materia prima para una naciente industria metalmecánica. No está demás mencionar que la industria cervecera comienza a dar visos de progreso, pero basado en la importación de cebada, pues todavía no existía la suficiente tranquilidad en el campo mexicano para la producción interna.

Estos datos de la economía de la época, lógicamente impactan a las fuerzas sociales, principalmente campesinos y obreros, lo que implica incorporar demandas sociales específicas en los centros urbanos, especialmente Puebla, Estado de México y Querétaro, pues junto al Distrito Federal conformaban los polos nacentes de crecimiento económico que, como eslabones originarios, coadyuvaron al posterior despliegue industrial de la década de los 30'.

Dicha efervescencia social va incidiendo en la canalización de las demandas, que se plasman en la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario.

Durante Calles se expide en 1925 la *Ley de Pensiones Civiles*, lo que benefició a los trabajadores al servicio del Estado, quienes comenzaron a recibir servicios y prestaciones por parte del Gobierno Federal relativos a la protección

de salud, a préstamos y a pensiones<sup>180</sup>. Y en 1926 se publicó la *Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales*, protegiendo al personal militar.

Las bases dejadas por el gobierno de Calles, continúan a pesar de la convulsión que se inicia con el asesinato de Obregón y la posterior asunción del mandato de Emilio Portes Gil, en 1928. Precisamente, con Portes Gil se produce la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, continuador del Partido Constitucionalista Progresista de 1915<sup>181</sup>; antecedente de esto era el discurso de asunción del mando de Portes Gil el 1 de septiembre de 1928, en el que declara el fin del caudillismo para dar paso a la era de las instituciones. Otro elemento de este breve gobierno (sólo gobernará hasta 1930) es el papel jugado por la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) que, si bien creada en 1918 –como contrapartida de la AFL estadounidense–, es con Portes Gil cuando se convierte en instrumento de control estatal sobre las reivindicaciones de los trabajadores, bajo el alero directivo de Luis Napoleón Morones<sup>182</sup>. También corresponde a Portes Gil el fin de la llamada ‘Guerra Cristera’, en junio de 1929, así como el reconocimiento de la autonomía a la entonces Universidad Nacional de México, que después de decididas protestas logra que se expida su Ley Orgánica el 10 de julio de 1929, convirtiéndose en la actual Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En septiembre de 1929 se expide la reforma al artículo 123 constitucional<sup>183</sup>, que reformó el párrafo X del citado precepto, ampliando las facultades del Congreso para expedir leyes en materia de trabajo (reglamentarias del citado artículo 123 de la propia Constitución).

A estos factores internos se agrega la Gran Crisis de 1929-1930.

---

<sup>180</sup> *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Núm. 23. Constitucionalidad de la transferencia al Gobierno Federal de recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores inscritos en el Instituto*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007, p. 17.

<sup>181</sup> Aunque creado durante el sexenio de Emilio Portes Gil, el PNR fue inspiración de Plutarco Elías Calles. Se agrupó como una federación de todas las formaciones populares estatales y los partidos regionales y locales, con lo cual el PNR controló toda la actividad política del País. Vid. NUDELMAN, Ricardo, *Diccionario de Política Latinoamericana Contemporánea*, 2a. ed., México, Océano, 2007, p. 261.

<sup>182</sup> NUDELMAN, Ricardo, *Diccionario de Política Latinoamericana Contemporánea*, op. cit., p. 95.

<sup>183</sup> *Ley por la cual se Reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución General de la República*, publicada en el Diario Oficial, Sección Primera, pp. 1-2.

## B) LA CRISIS GLOBAL DE 1929-1930

La ausencia de control administrativo y los altos niveles de corrupción de los gobiernos republicanos, en los Estados Unidos, que concedieron grandes privilegios industriales a las familias propietarias de grandes fortunas, ocurridos durante la primera década del siglo pasado, favoreció también el enriquecimiento unido a las actividades ilegales.

La Ley Seca<sup>184</sup>, además de dividir a la opinión pública en una estéril y recurrente polémica entre los *wet* (húmedos) y los *dry* (secos), permitió el contrabando y la venta ilegal de bebidas alcohólicas; fue la más intensa fase de la mafia, en donde destacaron individuos como Al Capone.

Entre 1921 y 1923, el secretario del Tesoro, Andrew Mellon, se convirtió en multimillonario beneficiando a grandes capitalistas con exención de impuestos y eximiéndoles del control estatal de sus abusos (que serán perseguidos y castigados durante el gobierno de Calvin C. Coolidge, 1923-1929)<sup>185</sup>.

Entre 1921 y 1924, se restringió la inmigración, con base en leyes que tenían un carácter racista y chauvinista; esto coincide con la campaña de violencia desencadenada hasta 1926, al centro y sureste de los Estados Unidos, por el Ku-Klux-Klan (KKK), organización racista que, reorganizada en 1915, llegó a tener 5 millones de miembros hacia 1924. Argumentando “luchar a nombre de la moral”, el KKK combatía a los negros, católicos, judíos, intelectuales y adversarios de la Ley Seca. En contraste con ello, la década del 20' del siglo pasado fue también el del surgimiento de las *suffragettes*, que luchaban por la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, comenzando con el derecho al voto; por tal motivo, el número de mujeres con oficio o profesión, en los Estados Unidos, pasó de 2 millones en 1914 a 10 millones en 1930.

En el aspecto económico, la rígida legislación aduanera, adoptada en 1920, 1922 y 1930, caracterizó el proteccionismo de tradición republicana. Por un lado, el gobierno estadounidense desatendió los problemas de los agricultores, quienes, a causa de la excesiva oferta de productos agrícolas o de los daños causados por las sequías, inundaciones, plagas o erosión del suelo, se llenaron de deudas y, en muchos casos, fueron a la quiebra. Por otra parte, la industria prospera gracias al

---

<sup>184</sup> Enmienda núm. 18 a la Constitución de 1787, que prohibió el uso de bebidas alcohólicas entre 1920 y 1923.

<sup>185</sup> *Guía Mundial '93*, Bogotá, Editora Cinco, 1992, p. 519.

aumento de la producción y del consumo, y el perfeccionamiento de los procesos fabriles (la producción en serie), que entre 1921 y 1929 duplicaron la producción industrial, principalmente de los bienes de consumo, construcción civil e industria automotriz (en 1913 se ensamblaron 13 millones de automóviles; hacia 1929, 26 millones).

Al final de la década del 20', la actividad económica estadounidense se concentró especialmente en la industria automotriz y de transportes, en inversiones en el mercado financiero y en el comercio al por menor, surgiendo el fenómeno de los *chainstore*, las cadenas de supermercados.

Producto de aquello (la desastrosa política económica republicana, la descontrolada expansión del crédito bancario, y la saturación de un mercado al cual sólo tenían acceso las clases más altas), determinaron la quiebra de la bolsa de Wall Street el 24 de octubre de 1929. También fueron causas de la quiebra la recuperación, tras el término de la Primera Guerra Mundial, de la agricultura europea, provocando excedentes comerciales en los Estados Unidos que, durante los años de conflicto, había aumentado notoriamente su producción, exportándola a los países cuyos campos cultivados había disminuido a causa de los combates.

Con el fin de frenar la disminución de precios causada por el estancamiento del mercado externo, se procedió a la masiva destrucción de riquezas, quemando algodón, maíz y trigo, y ahogando cabezas de ganado de bovino y porcino.

A raíz de ello, un auge especulativo financiero de dos años se derrumbó en el señalado octubre de 1929, cuando se vendieron de golpe 132 millones de acciones en operaciones impulsadas por el pánico<sup>186</sup>. A medida que continuaban las ventas, los bancos y las empresas financieras se fueron hundiendo. En el sector crediticio, 9,096 bancos quebraron en Estados Unidos, y las cotizaciones de las acciones se redujeron en un 87%, entre septiembre de 1929 y julio de 1932<sup>187</sup>.

Con el retroceso del comercio internacional a niveles anteriores a 1913, se produjeron una serie de medidas proteccionistas en todos los países: desde la pura y simple prohibición a la importación de algunas mercancías hasta la limitación en la utilización de divisas. El patrón oro fue suspendido y el dólar desvalorizado. La crisis monetaria se reflejó en los balances internacionales de pago, habiendo suspendido varios gobiernos las amortizaciones (disminución) de deudas y el pago

---

<sup>186</sup> Voz 'Gran crack', en COOK, Chris, *Diccionario de Términos Históricos*, vol. 1, Barcelona, Ediciones Altaya, 1997, p. 236.

<sup>187</sup> *Guía Mundial '93*, op. cit., p. 520.

de los servicios correspondientes. El desempleo y la reducción de salarios alcanzaron niveles alarmantes: mientras en 1929 los desempleados en 32 países eran 5,9 millones, en 1932 llegaron a 26,4 millones. La reducción de salarios en la Unión Americana fue del 39% entre 1929 y 1931, y del 60% en 1932<sup>188</sup>.

Estos elementos de crisis repercutieron en forma inmediata en la naciente economía mixta mexicana, durante los años de 1930 a 1934, en que gobernaron sucesivamente Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo Rodríguez (1932-1934).

### **c) CÁRDENAS Y EL INICIO DE LA ECONOMÍA MIXTA (PLAN SEXENAL)**

Los perfiles definitorios de las economías mixtas contemporáneas apuntan a equilibrar el papel protagónico del Estado con las exigencias básicas de funcionamiento de un mercado que refleja, en mayor o menor medida, derechos para producir, distribuir y consumir bienes y servicios.

La búsqueda de tal equilibrio ha preocupado a numerosos economistas y científicos sociales por largos años. Al respecto, John Stuart Mill expresaba hace más de cien años:

*Una de las cuestiones más discutidas en el periodo actual tanto en la ciencia política como en el arte práctico de gobernar es la de los límites que deben fijarse a las funciones y a la acción de los gobiernos. En otras épocas ha sido objeto de controversia cómo debían constituirse los gobiernos y con arreglo a qué principios y a qué reglas debían ejercer su autoridad, y cuando se produce una corriente tan fuerte a favor de cambios en la manera de gobernar y legislar, como un medio de mejorar la situación de la humanidad, lo más probable es que la discusión aumente de interés más bien que disminuir. Por un lado los reformadores impacientes, creyendo que es más fácil y más rápido tomar posesión del gobierno que de la inteligencia y las disposiciones del público, sienten constantemente la tentación de extender las atribuciones del gobierno más allá de los límites debidos, mientras, por otro lado, los gobernantes han acostumbrado a los hombres a intervenir con fines distintos de los del bien público o con una concepción errónea de lo que exige ese bien, y también las personas que tienen un interés sincero por las mejoras hacen tantas proposiciones temerarias para alcanzar, por vía de intervención,*

---

188 *Ídem* anterior.

*objetivos que sólo se pueden lograr con eficacia y utilidad mediante la discusión pública, que se ha desarrollado una resistencia a la injerencia del gobierno como tal y una cierta disposición a restringir dentro de los más estrechos límites su esfera de acción*<sup>189</sup>.

En la búsqueda de ese equilibrio, y como síntesis de las experiencias capitalistas y socialistas de la época, han surgido en la década de los treinta –y más concretamente en los cuarentas del siglo pasado– economías duales que atemperan los excesos centralistas y descentralizados de tales modelos, compaginando una dirección y rectoría estatal con espacios de libertad económica. Se habla de una iniciativa pública (empresas públicas) en áreas o sectores estratégicos, y de una iniciativa privada (empresas privadas nacionales y extranjeras) en amplios sectores de la actividad productiva y de servicios.

Un antecedente relevante de la década de los treinta es la Autoridad del Valle Tennessee, que establecida en el contexto del *New Deal* de los Estados Unidos como corporación pública adquirió funciones básicas de control de crecimiento, mejoras de navegación y generación de energía eléctrica, así como también ejecutó programas de repoblación forestal, salud pública y la creación de facilidades de recreo y esparcimiento. Dicha experiencia vino a demostrar que el Estado puede y debe intervenir ante problemas sociales trascendentes que, pese a su gravitación comunitaria, no interesan a inversionistas o empresarios privados.

Estas características conceptuales que se dieron en todo el siglo xx, fueron sabiamente practicadas en el contexto de la Constitución de 1917, que permitió un desarrollo económico interesante que cubrió 40 años de vida económica, y que –en el marco de la economía mixta mexicana– podemos resumir en los siguientes puntos<sup>190</sup>:

1. Rectoría del Estado en la dirección del sistema económico.
2. Creación de un sector público estratégico.
3. Existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras.
4. Áreas económicas planificadas o publicitadas.
5. Áreas económicas concurrenciales o privatizadas.
6. Aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado.
7. Liberación parcial del comercio exterior.

---

<sup>189</sup> BUCHANAN, J.M., y otros, *El sector público en las economías de mercado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1979, p.12

<sup>190</sup> WITKER, Jorge, *Curso de Derecho Económico*, op. cit., p. 33.

8. Protección estatal de sectores atrasados.
9. Servicios públicos en salud, seguridad social, etcétera.
10. Libertad individual empresarial

Iniciada la década de los 30', y el ascenso del presidente Lázaro Cárdenas en 1934, se abre un período de legitimación de la intervención del Estado en forma permanente, pues las economías de mercado (tras la Crisis de 1929-1930) no habían podido responder a las demandas obrero-campesinas de desarrollo social y pleno empleo.

Por esos años, como ya señalamos, surge el *New Deal* del presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt, y replicados en América Latina con Getulio Vargas en Brasil, el peronismo en Argentina y el Frente Popular de Pedro Aguirre Cerda en Chile, que testimonian un nuevo modelo de política pública, cuyo factor determinante es la presencia e intervención del Estado en el crecimiento y progreso económico. John Maynard Keynes, economista inglés, se relaciona con este proceso, que algunos denominan el *período keynesiano* en América Latina, que va de las décadas de los 40' a 80' del siglo pasado.

Conviene señalar de paso, que en la época de Cárdenas se inicia una transición en el sistema mundial del capitalismo, en el cual la energía agraria-solar, que había dominado la última parte del siglo XIX y parte del XX, gradualmente es reemplazada por la energía fósil-industrial, cambio que determinará la erosión de la agricultura como medio de producción básico por un desarrollo industrial gradual, que va a permitir que a nivel social se produzca de manera paulatina el reemplazo de la mano de obra agraria y campesina por la mano de obra urbano-industrial que, en el caso de México, se empalma con la visión de país y proyecto nacional que el General Cárdenas impulsa desde el inicio de su gobierno en 1934.

Como un autor señala:

*De igual forma, el gobierno de Lázaro Cárdenas utilizó las opciones del artículo 27 para realizar una política pública industrial en los ramos claves de los recursos fósil-energéticos y del transporte fósil-energético*<sup>191</sup>.

Con esta política pública, de claro perfil social y nacionalista, el cardenismo inicia los proyectos que intentan materializar las aspiraciones originales

---

<sup>191</sup> MARQUARD, Bernd, "La cuarta fase del constitucionalismo iberoamericano. El ascenso del constitucionalismo social, 1917-1949", *op. cit.*, p. 131.

de la Revolución de 1910, cuyas bases jurídicas se han analizado en los capítulos precedentes.

Para materializar la economía mixta, Cárdenas impulsa el primer plan sexenal que, por su importancia, pasamos brevemente a resumir<sup>192</sup>:

- a) Que México debía realizar una política nacionalista para proteger mejor sus riquezas naturales;
- b) Debía hacerse efectivo el principio constitucionalista de nacionalización del subsuelo, mediante la recuperación de los recursos naturales;
- c) Debía ejercerse una estricta vigilancia en la operación de las distintas empresas extranjeras;
- d) Debía promoverse el desarrollo de la minería, el petróleo, la industria, la agricultura, etc., con recursos nacionales, creándose cuerpos técnicos para promover la exploración de los yacimientos minerales y petrolíferos, aumentando las reservas nacionales en función del desarrollo industrial, regulando la operación de la industria existente por medio de la creación de consejos de planificación industrial, etc.;
- e) Debían suprimirse las formas de intermediación comercial que deforman el mercado y desvían de los renglones productivos el excedente económico, dilapidándolo. Con ello, se debía procurar la eliminación de las formas negativas de concentración de capitales;
- f) Debían tomarse medidas para elevar la capacidad de compra de las grandes masas, con lo cual se perseguía el fortalecimiento del mercado interno;
- g) Debía lograrse la redención económica y social de los campesinos, dotándolos no sólo de tierras y aguas, sino organizándolos y capacitándolos económicamente. Para asegurar lo anterior, se proponía la formación de cooperativas, incremento del crédito agrícola, introducción de maquinaria y fertilizantes, así como la construcción de obras de riego y vías de comunicación; y,
- h) Finalmente, debía impulsarse la educación, mereciendo preferencia la educación rural, indicándose los porcentajes para tal fin, que eran de un 15% en 1934 a un 20% en 1939.

---

<sup>192</sup> CABRERA GUERRERO, Héctor, *Estructura Económica y Política de la Historia de México*, México, Editorial Guajardo, 1978, p. 77.

Mediante este instrumento, con el cual se inicia la planeación económica en México, y que Cárdenas lo implementó a través de un órgano consultivo *ad-hoc* llamado Comité Asesor Especial, para su seguimiento y evaluación, culminando con una oficina técnica responsable, inscrita en la Secretaría de Gobernación.

Con ello, se inicia empíricamente la economía mixta de la Constitución original de 1917, y que establecería las bases de un proyecto de país nacionalista e independiente, que impactará los prácticamente 40 años de lo que algunos autores –como indicamos más arriba– han denominado la *etapa o período keynesiano* de la evolución institucional mexicana.

Congruente con lo anterior, la parte social se expresa en la creación de instituciones fundamentales del México contemporáneo, como son el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) y la Ley de Seguro Social. Al respecto, se señala que dentro de la transición social agraria a la industrial, se produce el fenómeno “*del aseguramiento del individuo frente a varios nuevos riesgos, pues en caso de un apuro, el trabajador asalariado ya no estaba protegido por la pertenencia a una granja y comunidad agraria autárquica*”<sup>193</sup>.

En 1938 entra en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (que será derogado en 1941).

También señalemos que durante el gobierno del Presidente Cárdenas se impulsó el desarrollo nacionalista del país mediante la nacionalización de los ferrocarriles. El 23 de junio de 1937 el presidente Cárdenas decretó la expropiación de los intereses minoritarios de los Ferrocarriles Nacionales de México, pertenecientes a capitalistas extranjeros, pasando completamente al control gubernamental.

Entre las causas que determinaron el procedimiento, se pueden mencionar:

1. El estado de quiebra de la empresa, lo cual ponía en peligro la economía del país, pues tendía a paralizar el vital servicio del transporte ferroviario, dado que las vías y el equipo de los ferrocarriles no se renovaban ni estaban en buenas condiciones;
2. La situación jurídica de la empresa, controlada por extranjeros, que no le permitía al gobierno exigirle su colaboración en la política económica, mediante tarifas adecuadas;
3. Al gobierno se le hizo imposible arreglar la deuda de los ferrocarriles; y

---

<sup>193</sup> MARQUARD, Bernd, “La cuarta fase del constitucionalismo iberoamericano. El ascenso del constitucionalismo social, 1917-1949”, *op. cit.*, p. 131.

4. La imposibilidad gubernamental para iniciar la reorganización del sistema ferroviario de acuerdo a las necesidades de la economía nacional.

Los ferrocarriles adquirieron una enorme deuda, no solo a causa de los intereses sino también por la devaluación de la moneda mexicana, pues los acreedores podían exigir el pago en dólares.

Dado que los bienes de la empresa se encontraban hipotecados, cada centavo que el gobierno aportaba para las mejoras ferroviarias terminaban beneficiando a los acreedores, los cuales exigían un aumento al monto de los pagos.

Con esta nacionalización, quedó pendiente el pago de la deuda, dando la oportunidad al Estado de poder trabajar en el desarrollo del sistema ferroviario de acuerdo a las necesidades económicas del país.

Ahora bien, los ferrocarriles se habían acoplado a los acuerdos establecidos a los intereses estadounidenses, mismos que los concibieron como una prolongación por parte de su país, así como las cuotas de transportación que beneficiaban al mismo tiempo a la minería, la cual se encontraba en manos de esos intereses; asimismo, gravaban la agricultura, industria y el comercio con elevadas tarifas.

La política para el desarrollo económico del país de Cárdenas requería abrir nuevas vías ferroviarias, así como proteger toda actividad productiva y comercial, los cuales se mantendrían como medios baratos para el traslado de mercancías a diversos lugares de la república mexicana. Por ello, el ferrocarril resultó ser la respuesta al impulso económico de México, y un factor clave en la interconexión regional.

Un elemento de carácter institucional, que vale la pena mencionar, en esta época, es que a la inquietud social del gobierno se diseña un aparato político que dé estabilidad y legitimidad a estas medidas de protección social a favor de campesinos y trabajadores. Surge la idea del *partido hegemónico* de Cárdenas, a partir del PNR, que se reestructura en 1938 como Partido de la Revolución Mexicana (PRM, que en 1946 se convierte en el Partido Revolucionario Institucional, actual PRI)<sup>194</sup>.

También el cardenismo impulsó, con base al artículo 123 Constitucional, la organización sindical y el impulso a las organizaciones obreras, dándole a la

---

<sup>194</sup> Se organizó el PMR sobre la base de cuatro sectores autónomos: obrero, campesino, militar y popular. Las organizaciones de estos sectores se integraban automáticamente al partido, terminando así con el sistema anterior de afiliaciones individuales; además, con esto se lograba un control sobre las organizaciones de masas y sus definiciones políticas, de una manera mucho más rigurosa de lo que antes podía hacerse. Vid. NUDELMAN, Ricardo, *Diccionario de Política Latinoamericana Contemporánea*, 2a. ed., México, Océano, 2007, pp. 265-266.

Junta de Conciliación y Arbitraje las facultades suficientes para enfrentar los conflictos obrero-patronales con una visión de equilibrio entre dichos factores productivos, considerando siempre al trabajador como la parte vulnerable de la relación laboral. Este impulso a la vida sindical políticamente fue respaldado con la creación en 1936 de la Confederación de Trabajadores de México (CTM, que reemplaza a la CROM)<sup>195</sup>, la Confederación Nacional Campesina (CNC) en 1938, y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOF) en 1943.

Como dijimos anteriormente, la potencialidad que Cárdenas deriva del artículo 27 constitucional permite echar las bases primarias para lo que, durante todo el siglo xx, constituyó la economía mixta, en donde se articulan los intereses generales de la sociedad con una empresa privada que, amparada en el artículo 5º (que viene de la Constitución de 1857), permitió participar en el desarrollo industrial de la época, y que posibilitó al país un crecimiento económico promedio, entre 1940 y 1980, a tasas superiores al 6% anual del PIB, logrando proyectar a nivel latinoamericano la idea de un verdadero “milagro mexicano”.

A este diseño económico, se suma una activa política social cardenista, que se materializa en un impulso a la educación, que —a las características de laica y gratuita— se añade una connotación *socialista*, y que se proyecta en la creación del Instituto Politécnico Nacional (1936), un fuerte apoyo a las Escuelas Normalistas Agrarias y, en general, a un fuerte impulso a la Universidad Nacional Autónoma de México.

El impacto de estas políticas se expresa en el naciente despertar de la clase media, que va gradualmente concentrándose en las ciudades, desligando a la sociedad de la vocación agrarista que se venía gestando desde el siglo xix.

Esta nueva correlación de sectores sociales va a pugnar por modificar las bases autoritarias que vienen gestándose con la preeminencia de un Ejecutivo fuerte<sup>196</sup>, que por largos años subordinó al Congreso y al Poder Judicial y que, en episodios dramáticos como la represión al movimiento estudiantil de 1968 y 1971, abrieron el cauce para una transición democrática inconclusa, pero superior al autoritarismo pasado<sup>197</sup>.

---

<sup>195</sup> Nació por la unificación en 1936 de las diversas organizaciones populares,

<sup>196</sup> Para mayor referencia. vid. CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, 1a. ed., México, Porrúa, 1977, con varias ediciones posteriores.

<sup>197</sup> Vid. MEYER, Lorenzo, *Fin de Régimen y Democracia Incipiente. México hacia el siglo XXI*, México, Océano, 1998.



# EL PETRÓLEO Y LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO MODERNO

## A) LA EXPROPIACIÓN CARDENISTA

Las relaciones entre las empresas petroleras extranjeras, inglesas y estadounidenses, se arrastra de Madero, quien aplica por primera vez un impuesto, de 20 centavos de dólar por barril producido, elemento éste que detonó una abierta reacción de los inversionistas frente al gobierno maderista. No es extraño pensar que este malestar se expresa en el asesinato del presidente Madero, ejecutado fundamentalmente por Victoriano Huerta, quien se apodera del Estado, rompiendo con la naciente clase política postporfirista.

Paradójicamente, Huerta elevó el cobro de este impuesto a la producción petrolera a 60 centavos de dólar por barril, pues carecía de todo recurso para mantenerse en el poder.

El conflicto con las empresas petroleras se fue agudizando, teniendo una serie de vaivenes de beligerancia y negociación. La expedición y aplicación de la Ley Agraria de 1915, al ejercer dotaciones de tierra, tocó a nueva cuenta intereses de las empresas petroleras que tenían asignadas grandes extensiones, en donde se incluían, obviamente, yacimientos petroleros. Tímidamente, el gobierno de Carranza apoyaba a los campesinos en este conflicto, con lo cual las relaciones empresa-Estado se iban conflictuando cada vez más<sup>198</sup>.

---

<sup>198</sup> CABRERA GUERRERO, Héctor, *Estructura Económica y Política de la Historia de México*, op. cit.

En este contexto, surge el Congreso Constituyente de 1916, y la aprobación de la Carta Constitucional, en donde expresamente, a través del artículo 27 constitucional, se diseña un principio que devuelve a la Nación la propiedad originaria de tierras y aguas, poniendo énfasis en el subsuelo, donde se encontraban yacimientos de minerales (carbón, cobre, oro y petróleo), en oposición a las leyes mineras porfiristas.

Esta decisión histórica de la Carta mencionada elevó el conflicto a niveles diplomáticos, y amenazando a la naciente institucionalidad que, a nivel conceptual, se estaba construyendo.

Venustiano Carranza no cedió a las presiones de interpretar la aplicación del artículo 27 con carácter retroactivo, pues las empresas plantearon que, en principio, aceptarían el precepto constitucional, siempre y cuando se respetaren los supuestos derechos adquiridos en yacimientos explotados por ingleses y estadounidenses desde la época porfiriana.

No está por demás, mencionar que, durante la Primera Guerra Mundial, el petróleo se había transformado en insumo estratégico, con altos precios, y que incluso –en una primera etapa– México había exportado petróleo a Alemania e Italia, y posteriormente el mercado estadounidense se había transformado en el destino natural de dicho hidrocarburo<sup>199</sup>.

Por esos años, la posición con nuestros vecinos del Norte se complicaba, pues a la fecha no se había reconocido el gobierno surgido de la Revolución Mexicana, y que vía diplomática se discutía una indemnización para los daños y perjuicios que ciudadanos de ese país habían sufrido a consecuencia de la lucha armada.

Al *boom* del precio del petróleo, derivado del primer conflicto bélico mundial, México se había convertido en un promisorio territorio petrolero, pues los yacimientos que se descubren en el Golfo de México volvieron atractivo este insumo para los inversionistas extranjeros<sup>200</sup>.

En este contexto, toda la década de los 20', México se encontraba con este problema no resuelto, al cual se sumaba una deuda externa importante a bancos ingleses –fundamentalmente– que pugnaban por la indemnización, haciendo alianza con los intereses de las propias empresas petroleras.

---

<sup>199</sup> HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *México. Una Breve Historia. Del mundo indígena al siglo XX*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

<sup>200</sup> ÁNGELES CORNEJO, Sarahí, *Intervención del Estado en la Industria Petrolera*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 2001.

En el año de 1928 se logra el *Acuerdo Calles-Morrow*. El documento constaba de 4 elementos fundamentales: los derechos de las empresas petroleras sobre el subsuelo anteriores a 1917, no eran meras expectativas, sino verdaderos derechos adquiridos; la fijación de un límite a esos derechos, aunque fuera de 50 años, tenía un carácter retroactivo y, por tanto, ilegal; en esas circunstancias, la negativa de las empresas a cambiar sus títulos originales por concesiones no eran una acción ilegal y no podían ser sancionadas; las empresas deberían, bajo nuevas condiciones, solicitar al gobierno mexicano el intercambio de títulos de propiedad originales por concesiones confirmatorias<sup>201</sup>.

El 31 de agosto de 1923 (esto es, durante el gobierno de Álvaro Obregón), y luego de arduas discusiones sobre la retroactividad del artículo 27, referido a las empresas petroleras estadounidenses instaladas en México desde la era Porfirista, se restablecieron las relaciones entre los gobiernos de Estados Unidos y México.

Cabe destacar que la producción petrolera en crecimiento, otorgaba en esos años, ingresos importantes por concepto de impuestos a la exportación de los hidrocarburos.

Cárdenas, que había colaborado con Calles en entidades petroleras (al ser jefe militar en dichas zonas), estaba consciente de los complejos problemas que existían en los yacimientos petroleros, especialmente en el ámbito de las represiones y guardias blancas que estas empresas tenían en sus instalaciones, conformando verdaderos cotos territoriales al cual ninguna autoridad de la época podía acceder. El consideraba que las compañías petroleras tenían la idea de que México era una tierra a la cual podían conquistar.

En el plan sexenal, el presidente dejó en claro que su gobierno se basaría en el nacionalismo; buscando el predominio nacional hacía el extranjero, estableciendo que uno de los medios para lograrlo sería proceder a la nacionalización de las riquezas del subsuelo, fomentando las reservas petroleras nacionales.

En 1934 se detonó la preocupación de las empresas extranjeras al haber cancelaciones a las concesiones. Con ello, la Standard Oil le comunicó al Departamento de Estado, que el gobierno mexicano se encontraba limitando el *Acuerdo Calles-Morrow*. Ya para 1938, la Asociación de Productores de Petróleo Mexicano (APPM, creada durante la administración de Carranza) estableció que México había detenido el proceso de confirmación de las concesiones, porque tenía

---

<sup>201</sup> Vid. *Boletín del Petróleo*, vol. XXV (enero-junio, 1928), pp. 256 y ss.

en mente obligar a las empresas a pagar regalías sobre las concesiones no formalizadas. México buscaba que la producción creciera internamente.

A finales de 1935, las empresas petroleras mostraron de nuevo conflictos laborales, en donde el gobierno mexicano mostró su apoyo a los obreros, así como obstáculos en la confirmación de concesiones.

En 1936, México empezó con medidas que terminaron por afectar los intereses petroleros. La primera fue la *Ley de Expropiación*, la cual buscaba una mejor distribución de la riqueza nacional, misma que contemplaba que las propiedades fueran expropiadas por la utilidad pública, dando como eje que habría un pago de acuerdo a su valor fiscal en un plazo de 10 años. Esta Ley formaliza lo contemplado en el artículo 27 constitucional.

Asimismo, en dicho año otro tema a abordar para el sector petrolero fue el movimiento obrero en la industria petrolera; problema que se venía arrastrando de 1913, el cual no lograba concretarse por las actitudes gubernamentales y de las empresas. En 1934, había un total de 10,000 personas trabajando en la industria petrolera, mismas que se encontraban agrupadas en 19 sindicatos independientes; para 1935, una política obrera logró unirlos en un solo sindicato, la STPRM (Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana).

En 1936, la nueva organización ingresó a la CTM con influencia oficial. Para el 20 de julio del mismo año, en la Ciudad de México, se reunió la asamblea de STPRM con una representación de 18,000 trabajadores, originando el proyecto de contrato colectivo de trabajo. Para las compañías extranjeras, en un principio les pareció que esto estabilizaría las condiciones laborales; sin embargo, al final acabaron por manifestar que las exigencias eran muy elevadas.

Para 1937, se buscaba fortalecer a Petróleos Mexicanos; pues ya que se retomaba el tema de 1917, de que todos los yacimientos petroleros, concesionados o no, son propiedad de la nación. A mediados de ese año, México anunció que toda persona o empresa que se dedicara a la explotación del subsuelo debía pagar regalías al Gobierno Federal, tal y como se encontraba en el artículo 27 constitucional.

Ahora bien, el Gobierno siempre apoyó a los trabajadores, pues al querer implementar el artículo antes mencionado, los obreros lo consideraban como una amenaza a su trabajo, ya que las empresas generalmente los amenazaban con disminuir la producción y de tener un reajuste en la fuerza de trabajo.

El gobierno intervino en este tema con el apoyo de las demandas obreras, su intervención se basó en la convención obrero-patronal. El conflicto obrero no duró mucho tiempo, pues la CTM pidió a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que el litigio entre las empresas y la STPRM fuera considerada como conflicto laboral.

Para este caso, se formó una Junta que en plazo de 30 días tendría que rendir un informe; entre los que formaron dicha junta estuvieron: Efraín Buenrostro, Mariano Moctezuma y Jesús Silva Herzog, que establecieron que las empresas debían pagar salarios de acuerdo a sus posibilidades económicas; al ser estas muy elevadas consideraron que el salario debía incrementarse; sin embargo, varias empresas se opusieron.

El 18 de diciembre de 1937, la Junta Federal decidió dar el laudo sobre el conflicto obrero-patronal, el cual aprobó un aumento de 26,332,756 pesos en el costo contractual, y fijando en 1,100 el número de empleados de confianza.

Al no cumplir las empresas con el laudo, Lázaro Cárdenas el 18 de marzo se volvió a reunir con petroleros, dando como resultado que no llegasen a un acuerdo sobre lo resuelto. Esa noche, el Presidente Cárdenas convocó a una reunión de gabinete, informando su decisión de expropiación, firmando el acta respectiva, y a las 22 horas anunció desde el Palacio Nacional la decisión al pueblo mexicano<sup>202</sup>.

## **B) PEMEX COMO PILAR DE LA INDUSTRIALIZACIÓN**

La creación de Petróleos Mexicanos (Pemex), como órgano descentralizado de la administración, constituyó un acontecimiento histórico, pues las empresas petroleras, en todo momento, esgrimían que los mexicanos no teníamos ni la habilidad, ni la tecnología, ni la maquinaria para mantener la exploración y explotación del petróleo.

En publicaciones hemerográficas de la época, se encuentran declaraciones en que dichas empresas (especialmente El Águila) anunciaban que pronto regresarían, porque el gobierno de México no estaría capacitado para mantener en actividad los yacimientos petroleros, cuyas instalaciones habían sido confiscadas por el Presidente Cárdenas.

Cárdenas, con el apoyo de masas que había logrado articular a través de las organizaciones obreros-campesinas y de profesionales, logró concitar el apoyo nacional para el proyecto energético que, como Mandatario visionario, tenía en mente transformar este recurso natural en el eje del futuro crecimiento industrial del país, para lo cual se propuso sembrar el petróleo en la República Mexicana. Y le planteó a Pemex y a los ingenieros mexicanos de la época la tarea de que la prioridad

---

<sup>202</sup> *La Verdad sobre la Expropiación de los Bienes y de las Empresas Petroleras*, México, Pemex, 1988.

número 1 del petróleo sería abastecer de materias primas y electricidad al mercado interno, detonando con ello un efecto multiplicador en todas las ramas industriales emergentes, improvisadas, abriendo cauces a industrias como la textilera, jabonera, de fertilizantes y, en general, de lo más valioso que tiene el hidrocarburo, que son los derivados y petroquímicos que conforman más de 70 insumos para la gran mayoría de las industrias manufactureras de la época, tales como asfalto (para construcción de carreteras); combustible (para gas L.P., en el hogar; gasolina, para automóviles; turbosina, para los aviones; y diesel, para los transportes de carga y barcos); lubricantes (para motores y maquinaria); plásticos (para P.E.T., polivinilo, envases, botes, sillas, mesas, utensilios de cocina); pinturas (para recubrimientos e impermeabilizantes); jabones, cosméticos, tintes y perfumes, aditivos para la gasolina; tolvono (para disolventes en la fabricación de pinturas, resinas, adhesivos, thinner y tintas); impermeabilizantes; productos de limpieza; llantas; aislantes (hule espuma); detergentes y plaguicidas; telas sintéticas; parafinas; y pisos.

La visión de estadista de Cárdenas se fue comprobando en los 40 años en que el petróleo fue el eje central del desarrollo industrial, época en que México, hasta la década de los 80', se transformó en la primera economía de Latinoamérica, por sobre Argentina y Brasil.

Esta política nacionalista y de contenido social, impactó a la sociedad entera, y dio gran impulso a la investigación tecnológica de los energéticos, en donde el Instituto Mexicano del Petróleo jugó un papel fundamental en el levantamiento y construcción de cerca de 10 refinerías ubicadas en distintos puntos de la República Mexicana, las que se transformaron en polos de crecimiento para entidades como Veracruz, Tamaulipas, Tabasco y Campeche. Asimismo, la creación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) tuvo por objetivo formar los cuadros técnicos que el país requería para su despegue industrial.

Cárdenas había percibido la importancia de refinar el petróleo, como factor fundamental para la industrialización del país, condicionándolo a que lo más importante era abastecer al mercado interno y, complementariamente, exportar los excedentes. Recordemos que ya la experiencia de refinar exitosamente, México la conocía desde 1905, cuando la estadounidense *Sociedad Pearson & Son Limited* decidió construir la Refinería de Minatitlán y en 1908 la Compañía Mexicana de Petróleo 'El Águila', que registró un valor en libros de 23.2 millones de pesos, y ya doce años después su valor ascendía a los 200 millones de pesos<sup>203</sup>.

---

<sup>203</sup> ÁNGELES CORNEJO, Sarahí, *Intervención del Estado en la Industria Petrolera*, op. cit., p. 24.

El siguiente cuadro nos indica qué hay de esta política pública correcta, con relación a 1980, cuando comienza a alterarse esta relación<sup>204</sup>:

<b>Producción de Petróleo, Exportaciones y Consumo Nacional 1938-1999 (millones de barriles)</b>						
<b>PERÍODO</b>	<b>PRODUCCIÓN</b>		<b>CONSUMO NACIONAL</b>		<b>EXPORTACIONES</b>	
1938-1958	1,300	100%	1,180	91%	120	9%
1959-1979	3,909	100%	3,399	87%	510	13%
1980-1999	19,313	100%	9,214	48%	10,098	52%

El modificar la estrategia energética exitosa que México había tenido hasta 1980, implicó iniciar el proceso gradual de desmantelamiento de las instalaciones de petroquímicos y derivados, que hasta la década de los 70' se había volcado al mercado interno como un factor dinámico de nuestro desarrollo industrial.

No invertir en la modernización de las refinerías, y por lo tanto concentrar toda la actividad de Pemex en la exportación de crudos, derivó en una dependencia de mercados externos para petroquímicos y derivados, de los cuales México se ha hecho dependiente y un importador neto de los mismos por cantidades superiores a los 6 mil millones de dólares; esto es, mandar el crudo mexicano a refinarse al extranjero, para luego adquirir los 70 o más insumos para proveer de materias primas a industrias tan importantes como la química, textil, jabonera, y la propia industria automotriz, abandonando con ello el objetivo original que el Presidente Cárdenas le asignó al petróleo como el factor definitivo del crecimiento económico nacional.

La iniciativa de reforma al párrafo sexto del artículo 27 constitucional la envió el presidente Cárdenas al Poder Legislativo con fecha de 22 de diciembre de 1938; pero esta no fue aprobada hasta el 17 de noviembre de 1939, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de noviembre de 1940<sup>205</sup>; esto es, al final del gobierno cardenista.

<sup>204</sup> BASSOLS BATALLA, Narciso, *La Industria Petrolera Nacional. Los modelos planetarios de Hoyle, Courant y Apolonio*, México, edición propia, 2001, p. 12.

<sup>205</sup> *Decreto que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional (Petróleo)*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de sábado 09 de noviembre de 1940, pp. 1-2.

Precisamente, velando por los beneficios que el petróleo trajese a la Nación, y (como ya señalamos más arriba) por el conocimiento que el propio Presidente Cárdenas tenía del alcance de las actividades realizadas por compañías petroleras extranjeras para perjudicar el interés del país, es que la reforma constitucional de 1940, si bien indicaba que sólo podrían realizarse concesiones por el Gobierno Federal “a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas”, más adelante señalaba que “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos” no se expedirían concesiones.

Y la *Ley Reglamentaria al artículo 27*, de 18 de junio de 1941, refería en su artículo 6º que la nación realizaría exclusivamente las actividades de exploración y de explotación petrolera, ya fuera por medio de trabajos efectuados por el gobierno a través de Pemex (por conducto de las instituciones petroleras que fueran creadas); o bien, mediante contratos con particulares o sociedades, con una duración máxima de 30 años. Esto último, posibilita, a primera vista, una lectura superficial de que se se abría la posibilidad a intereses particulares foráneos; pero, el artículo 10 de la misma Ley Reglamentaria indicaba tajantemente que tales acuerdos sólo podían celebrarse: con particulares mexicanos; con sociedades constituidas íntegramente por mexicanos; y, con sociedades de ‘economía mixta’ en las que el Gobierno Federal debería contar con una participación mayoritaria en el capital, y en ningún caso con sociedades mexicanas que emitieran acciones al portador, dando así el portazo definitivo a los extranjeros<sup>206</sup>.

Sería en el sexenio de Ávila Camacho, cuando las presiones foráneas continuaron, y ese gobierno sucumbió a los intereses de las grandes empresas petroleras. El gobierno de Ávila Camacho permitió que mediante contratos, los extranjeros participaran en la explotación de los hidrocarburos<sup>207</sup>.

Finalmente, al dismantelamiento de derivados y petroquímicos descrito, se suma la decisión de compartir la riqueza petrolera, es decir el crudo del subsuelo, con empresas privadas que funcionan en torno a sus legítimas aspiraciones de lucro y utilidades<sup>208</sup>.

Este dismantelamiento de Pemex coincide con la etapa de reconversión industrial energética que inicia el presidente de la Madrid en la década de los 80’.

---

<sup>206</sup> KAPLAN, Marcos (coord.), *Revolución Tecnológica, Estado y Derecho. Tomo II, Desarrollo histórico de las formas jurídicas para el control y conservación del petróleo*, México, UNAM, 1983, pp. 140-141.

<sup>207</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Crítica a la Reforma Constitucional Energética de 2013*, México, UNAM, 2014, p. 5.

<sup>208</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Crítica a la Reforma Constitucional Energética de 2013*, op. cit.

El gobierno de López Portillo quiso atraer inversión extranjera, pues para 1982 México ocupaba el quinto lugar a nivel mundial en la industria. Durante el sexenio de López Portillo, México tuvo su acercamiento con la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), tiempo en que el país no quiso involucrarse, al contar con una ventaja comparativa sobre los países miembros de la OPEP.

En el gobierno de Miguel de la Madrid, México empezó a cooperar con la OPEP, con el fin de estabilizar los precios y reducir pérdidas, desde 1983. En cuanto a la política que buscaba el Presidente de la Madrid, se fundamentaba en la reestructura económica, mediante programas para fomentar el desarrollo; una de las maneras fue el ingreso al GATT.

Durante el gobierno del Presidente Salinas de Gortari fue cuando el país firmó el TLCAN, con el cual, el monopolio de la actividad petrolera al control de Pemex, se volvió abierto a las inversiones estadounidenses. Sin embargo, esto no afectó a Pemex en su producción. En el año de 1995 el Congreso de la Unión reformó el artículo 27 constitucional, permitiendo la entrada a la inversión extranjera o local en transporte, almacenaje, distribución de petróleo y gas natural, aunque el Estado seguía teniendo el monopolio. La normativa permitió a los inversionistas privados construir, operar y poseer gaseoductos, almacenajes y una libre concurrencia en la venta y en la obtención del gas natural.

Es con la administración del entonces presidente Zedillo que el país vivió una inestabilidad económica muy grave, la cual lo llevó a devaluar el peso en un 14% el 20 de diciembre de 1994. Gracias a préstamos otorgados por la administración del ex presidente Clinton, del FMI y Banco Mundial, México logró estabilizarse y adquirir una nueva deuda externa, garantizando el pago con el petróleo.

A los compromisos mencionados, derivados del TLCAN, el gobierno del presidente Zedillo continuó la tarea de transformar a Pemex en un administrador de contratistas, dedicado preponderantemente a la tarea de explorar y explotar petróleo crudo, y desalentar inversiones e innovaciones tecnológicas en las empresas subsidiarias de Pemex, que habían desarrollado una vigorosa industria petroquímica durante los cuarenta años del modelo keynesiano y de economía mixta establecido en la Constitución de 1917. Esto, pese a que para la fecha la paraestatal ocupaba el undécimo lugar mundial como productora de etileno y el décimo quinto en el caso de paraxileno, según investigadores de la UNAM<sup>209</sup>.

---

<sup>209</sup> BASSOLS BATALLA, Narciso, *La Industria Petrolera Mexicana Cuesta Abajo*, op. cit., p. 65.

Del 2000 al 2012, los gobiernos de Acción Nacional radicalizaron dicha tendencia, transformando al país en un importador neto de gasolina y otros derivados petrolíferos, llegando a importar el 50% del consumo de estos insumos hasta la actualidad.

## DE LA TRANSICIÓN AL LIBERALISMO SOCIAL

### A) ECONOMÍA MIXTA Y SUS RESULTADOS, 1940-1980

En este período, llamado como *sustitutivo de importaciones*, la presencia del Estado siguió recogiendo las principales demandas de los diversos sectores sociales.

En efecto, siguió fomentándose la legislación de carácter social. Durante el sexenio de Miguel Ávila Camacho (1940-1946) se expide la *Ley de Seguro Social*; si bien la reforma constitucional de septiembre de 1929 al artículo 123 había considerado de utilidad pública su expedición, esto no ocurre sino hasta el 19 de enero de 1943. En sus artículos iniciales se estableció que la finalidad de la seguridad social era garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo<sup>210</sup>.

En el sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964) se publica en 1959 la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, mediante el cual se creó el ISSSTE. En diciembre de 1960 se publica una nueva reforma al artículo 123<sup>211</sup>, por el que se reformó el párrafo inicial (preámbulo), se crearon las

---

<sup>210</sup> *Decisiones Relevantantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Núm. 23. Constitucionalidad de la transferencia al Gobierno Federal de recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores inscritos en el Instituto, op. cit., p. 18.*

<sup>211</sup> *Decreto que Reforma y Adiciona el artículo 123 de la Constitución General de la República, publicado en el Diario Oficial de lunes 5 de diciembre de 1960, p. 1-3.*

fracciones I a XXXI del inciso A, y se adiciona un inciso B con catorce fracciones: se regularon las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y los Territorios Federales, con sus trabajadores y empleados<sup>212</sup>.

También, en diciembre de 1963 se publicó la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional*<sup>213</sup>, que derogó al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941.

Con la administración de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) entramos ya a la década de los 70', que será la última de plena vigencia del modelo de economía mixta, y antes de que los resultados del 'milagro mexicano' se vean perjudicados con la crisis del petróleo que se suscita desde 1973. Es con el Presidente Luis Echeverría en que se dicta una *nueva Ley de Seguridad Social*, en marzo de 1973<sup>214</sup>, la que será abrogada el 21 de diciembre de 1995, por otra de igual denominación que regirá desde el 1 de enero de 1997.

Es con el sexenio de José López Portillo (1976-1982) con que se adicionan al orden constitucional mexicano la protección a los menores, estableciendo en marzo de 1980 el derecho de estos al apoyo y protección por parte de las instituciones públicas. Así, se señaló que es deber de los padres preservar los derechos del menor y satisfacer sus necesidades y la salud física y mental; asimismo, determina la protección subsidiaria que, para el mismo propósito, deben prestar las instituciones públicas a los menores que se encuentren bajo su cuidado.

En síntesis, este período de 1940-1970 permitió a nuestro país crecer como mejor se recuerda en la historia económica de México, prolongado hasta inicios de los 80' (sólo comparado, paradójicamente, con el decenio 1880-1890, durante el Porfiriato)<sup>215</sup>.

Estos datos los podemos apreciar en el siguiente cuadro, que muestra el comportamiento económico del país en el lapso 1940-1969, que es el de mayor

---

<sup>212</sup> *Decisiones Relevantantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Núm. 23. Constitucionalidad de la transferencia al Gobierno Federal de recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores inscritos en el Instituto, op. cit., p. 16.*

<sup>213</sup> Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963.

<sup>214</sup> Diario Oficial de la Federación de 12 de marzo de 1973.

<sup>215</sup> HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *México, Una Breve Historia. Del mundo indígena al siglo XX, op. cit., p. 431.*

expresión del milagro mexicano generado por el modelo keynesiano (que se extenderá hasta inicios de la década de los 80')<sup>216</sup>:

<b>Indicadores del comportamiento de la economía en el período 1940-1969 (tasas de crecimiento anual)</b>						
<b>AÑO</b>	<b>PIB</b>	<b>INGRESO PER CAPITA</b>	<b>PRODUCTIVIDAD</b>	<b>EMPLEO</b>	<b>SALARIO URBANO</b>	<b>SALARIO INDUSTRIAL</b>
1940-1944	5.7	3.8	2.3	-	-3.5	-
1945-1949	4.5	1.6	1.1	-	-6.3	-
1950-1954	6.3	1.9	3.4	-	3.1	-
1955-1959	6.2	2.1	2.9	-	2.4	-
1960-1964	6.6	3.2	4.4	2.4	5.3	5.9
1965-1969	6.4	2.8	3.9	2.4	4.5	1.5

Tal bonanza económica permitió generar un círculo virtuoso entre el nuevo crecimiento económico intensivo (capital económico intensivo y social), demanda social de mayor y mejor educación, y cambios por sectores de la población. De hecho, los registros censales indican que en el decenio comprendido de 1950 a 1960 aumentaron en 44.4% los profesionales y técnicos, en un 31.6% los oficinistas, y en un 13% los obreros y artesanos ocupados en la producción de bienes y servicios; por el contrario, disminuyeron en un 21.7% los jornaleros urbanos no calificados y en un 8.6% la ocupación en el sector agrícola<sup>217</sup>.

## **B) LAS REFORMAS DE MIGUEL DE LA MADRID DE 1983**

Las reformas constitucionales del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, se insertaron en el ámbito del llamado 'gobierno de la economía' o constitución económica, inscritos en el contexto de crisis económica de la década de los 80',

<sup>216</sup> *Ídem* anterior, p. 432.

<sup>217</sup> *Ídem*, pp. 432-433.

que afectó por igual a las economías del mundo capitalista, ya sea de países desarrollados como en vías de desarrollo o emergentes.

El modelo económico mexicano de entonces, el de economía mixta real, se encontraba articulado a los centros de poder económico internacional, impactando directamente en los esquemas de política económica desarrollista aplicado en décadas anteriores por los gobiernos de la Revolución.

Estos modelos, de estatismo financiero, centraron su acción en un manejo generoso del gasto público, financiado tradicionalmente con empréstitos extranjeros, sin afectar la base de un sistema económico híbrido en el cual el peso de la inversión la ha tenido el Estado sin que los sectores privados asumieran un papel de corresponsabilidad equilibrado a los beneficios obtenidos en el proceso global de acumulación<sup>218</sup>.

La crisis mexicana se acentuó cuando el país emergía en los años anteriores como exportador de hidrocarburos, aprovechando el entonces *boom* internacional, con lo que –a nueva cuenta– el sistema encontró en dichos ingresos un expediente más para fundamentar y expandir aún más las inversiones públicas, sin limitar la tendencia histórica de recurrir al crédito externo. Es decir, variables externas circunstanciales fueron factores que reforzaron la presencia vigorosa de un Estado de marcado perfil intervencionista y proveedor de bienes y servicios a los agentes productivos privados.

Cerrados los canales de ingresos externos, descapitalizados por una fuga de capitales amparado en una irrestricta libertad cambiaria y financiera, el Estado se vio en la necesidad de nacionalizar la banca privada y establecer un rígido control de cambios, medidas que rompieron coyunturalmente con la política económica tradicional y que impactó de tal forma a la sociedad global, creando un verdadero ‘trauma’ en los sectores empresariales que siempre, sin texto escrito, habían logrado beneficios no proporcionales a su papel como participante efectivo, tanto en la inversión total como en la generación de empleos.

Tales medidas respondieron al marco constitucional vigente en ese entonces, y las concesiones retiradas a la banca privada, como el control de cambios, estuvieron fundados en la doctrina y en el propio texto constitucional.

No cabe duda que el efecto de tales medidas alteró las bases de un *modus vivendi* o pacto implícito entre el Estado y la clase empresarial, sector social que

---

<sup>218</sup> WILKIE, James W., *La Revolución Mexicana, gasto público federal y cambio social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

ocupaba un lugar destacado en el sistema de economía mixta, pero que carecía de un reconocimiento explícito en el nivel constitucional.

De allí entonces que el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid se encontrase con tres elementos adversos para iniciar su programa de gobierno: crisis económica y financiera mundial; déficit cuantioso en las finanzas públicas, deuda externa exagerada y carencia de divisas; y, ruptura del consenso y falta de legitimidad entre el Estado y los empresarios, impactados por el trauma de la nacionalización bancaria<sup>219</sup>.

Para enfrentar tales desafíos, había que restablecer el consenso con los sectores empresariales, los que a su vez –por vinculaciones diversas– estaban ligados a los centros financieros y económicos internacionales, centros disciplinados al Fondo Monetario Internacional, factores fundamentales tanto para renegociar la deuda externa, como para facilitar los intercambios de comercio exterior.

Además de esa opción explicable en el contexto de mandato político mayoritario recibido por el Presidente de la Madrid, y concibiendo la acción política como la ‘lógica de lo posible’, las causas mediatas de la reforma estuvieron en la necesaria racionalización e integración que el sistema económico requería en el contexto de una modernización de nuevo tipo que hiciera más transparente para los agentes productivos la confirmación legal de una auténtica economía mixta.

### **C) ANÁLISIS DE LOS NUEVOS ARTÍCULOS 25, 26, Y 28 CONSTITUCIONALES**

El sexenio del presidente Miguel de la Madrid inicia con un contexto económico negativo: devaluaciones monetaria, incremento de la inflación, estancamiento económico, desempleo en aumento, déficit del sector público, y –culminando esto– la expropiación y nacionalización bancaria, factores todos que, según el discurso oficial, orillaron a regular en forma explícita la participación de los tres sectores que hasta la fecha habían concurrido a un crecimiento económico positivo.

Como al efecto señala textualmente el Presidente Miguel de la Madrid:

*El nuevo gobierno percibió la necesidad de ratificar y explicitar las bases del régimen constitucional de la economía mexicana. Era indispensable establecer las reglas básicas del sistema económico, para fundar jurídicamente las medidas correctivas de la*

---

<sup>219</sup> DE LA MADRID, Miguel, *El régimen constitucional de la economía mexicana*, México, 1984.

*crisis económica y las reformas estructurales indispensables para dar nuevas bases al desarrollo nacional*<sup>220</sup>.

Las reformas constitucionales planteadas modificaron los artículos 25, 26, 28 y 73 de la Constitución de la República. Conviene señalar que el eje básico de estas reformas fue hacer explícito el principio de la rectoría económica del Estado, de la economía mixta, con la coexistencia de los sectores público, privado y social, y la inclusión a nivel constitucional del sistema de planeación democrática del desarrollo y la delimitación de las actividades estratégicas a cargo de la gestión directa y exclusiva del Estado, y de las áreas prioritarias en las cuales se da espacio a los sectores social y privado, buscando además un desarrollo rural integral y un esquema de justicia agraria funcional a este nuevo esquema.

El artículo 25 constitucional, en efecto, consagra el principio de que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, el cual debe ser integral y perseguir el fortalecimiento de la soberanía de la Nación y su régimen democrático.

Una síntesis de este importante artículo puede expresarse en los conceptos de tres adjetivos que se diseñan al desarrollo nacional: ser integral, fortalecer la soberanía de la Nación, fortalecer el régimen democrático y, finalmente, el desarrollo nacional debe permitir, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una justa distribución del ingreso y la riqueza, el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

En cuanto al artículo 26, la rectoría del desarrollo nacional por parte del Estado es ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico, para lo cual, como Estado moderno, el mexicano promueve, induce y orienta la acción de los tres sectores antes señalados hacia los grandes objetivos del proyecto nacional; ello lo hace mediante los instrumentos de la planeación que, por ley, tiene la facultad de ejercer a través de la acción tributaria, del gasto público, la política arancelaria, la financiera y la normativa, sin que el Estado pueda abdicar de su responsabilidad de conducir de manera soberana la marcha de la economía. De este artículo 26 se desprendió la *Ley Reglamentaria* respectiva, de la cual han surgido los distintos planes nacionales de desarrollo que se han sucedido desde la década de los 80' hasta nuestros días.

---

<sup>220</sup> DE LA MADRID, Miguel, *El régimen constitucional de la economía mexicana*, México, 1984.

A partir del texto original del artículo 27 constitucional de 1917, es posible distinguir tres tipos de propiedad en México, atendiendo al sujeto a quien se atribuye o imputa el bien correspondiente: propiedad privada, propiedad pública y propiedad social. Es importante señalar que la propiedad privada se encuentra garantizada en dicho precepto, el cual también establece que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, si bien la nación tiene en todo tiempo el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público, así como de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, así como para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, como al respecto expresa Carrillo Flores:

*Nuestra carta magna no acepta ya, en realidad nuestra tradición jurídica no ha aceptado nunca, que la propiedad sea el derecho de disfrutar y disponer de las cosas de una manera absoluta, según la fórmula del Código de Napoleón; pero tampoco está señalado como situación de presente u objetivo de futuro, que sea ilimitada la potestad del Estado para poseer o administrar empresas de producción de bienes o servicios. La regla general es la propiedad privada, salvo tratándose de la territorial en que la Nación no se haya desprendido del dominio originario que le atribuye el primer párrafo del artículo 27, según la Suprema Corte resolvió en las ejecutorias de la Federación contra el Estado sobre jurisdicción y propiedad de monumentos arqueológicos en 1932 y para toda clase de bienes, en el caso de Adolfo Jiménez y Contreras, fallado en 1934<sup>221</sup>.*

Este régimen triangular de la propiedad y la rectoría del estado, señalados en el artículo 25 constitucional, establecen las bases del sistema de economía mixta, en donde –como advertimos anteriormente– destacan los sectores privado, social y el público con una regulación explícita que recoge el artículo 28 constitucional, al señalar las funciones que gestiona y ejecuta directamente el Poder Ejecutivo en las llamadas áreas estratégicas de la economía. En efecto, estas áreas son aquellas que están a cargo de forma exclusiva del sector público, y se encuentran

---

<sup>221</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, “Límites y perspectivas de la economía mixta”, en *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, nota 27, p. 454.

señaladas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, en relación al párrafo cuarto del artículo 25, así como cuarto y quinto del artículo 28 ídem, que al respecto señalan: “*El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, debiendo mantener el gobierno federal la propiedad y control sobre dichos organismos, sin que las funciones que el Estado ejerza constituyan monopolios*”.

Conforme a este importante artículo 28, se señaló en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1993 los rubros que integran estas áreas estratégicas:

1. Correos;
2. Telégrafos;
3. Radiotelegrafía;
4. Comunicación vía satélite;
5. Petróleo y demás hidrocarburos;
6. Petroquímica básica;
7. Minerales radioactivos y generación de energía nuclear;
8. Electricidad;
9. Ferrocarriles y acuñación de monedas y emisión de billetes;
10. Actividades que expresamente establezcan las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Conviene mencionar también la adición de un quinto párrafo a este artículo 28 constitucional, por la cual se nacionalizó la prestación del servicio público de banca y crédito, misma que fue derogada por ulterior reforma publicada el 27 de junio de 1990, volviendo al sistema financiero anterior a 1982.

No está por demás señalar que la reforma privatizadora bancaria de 1990 fue complementada con tres ordenamientos que reorganizaron el sistema bancario: la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para Regular las Instituciones Financieras y la Ley del Mercado de Valores, esta última básica para regular la inversión extranjera en el capital de las casas de bolsa.

Un dato adicional a esta reforma es una agregación hecha en 1993 al artículo 28 que comentamos, por la cual se otorgó autonomía al Banco de México, autonomía que –con carácter constitucional– ha permitido a la banca central desarrollar la política monetaria lejos de las presiones de corte político que anteriormente se presentaban para salvar vía emisiones inorgánicas de dinero los desequilibrios fiscales generadores, entre otros efectos, de inflaciones galopantes.

## D) EL INGRESO AL GATT EN PROYECCIÓN A UNA ECONOMÍA DE MERCADO ABIERTA

Como es sabido, el ingreso a este organismo representante del libre comercio se debe plantear por el país que solicita su incorporación, a través de un protocolo de adhesión, protocolo que México logró proponer y ser aceptado, dejando a salvo varias políticas económicas de perfil nacionalista y con el sello de una economía mixta como la que en esos años funcionaba.

El Proyecto de Adhesión de México al GATT de 1986, es un documento *ad-hoc* que incorpora párrafos específicos en los que se recogen las salvaguardas o reservas que el gobierno mexicano negoció con las demás partes contratantes. Una parte preambular y los párrafos 3, 4 y 5 son, básicamente, los que recogen las propuestas de los negociadores mexicanos.

En el preámbulo del Protocolo se establece que las partes contratantes del GATT reconocen que México es un país en desarrollo, garantizándose así el derecho que tiene de recibir en todo momento un trato diferenciado y más favorable, tanto en las negociaciones sobre concesiones arancelarias, en las que no se exigió una reciprocidad absoluta, como en cuanto al cumplimiento de las disciplinas del GATT, respecto de las cuales se tuvo derecho a hacer uso de las salvaguardas, cláusulas de escape y excepciones de manera más flexible.

Los párrafos 3, 4 y 5 del Protocolo de Adhesión, se refirieron a<sup>222</sup>:

- Se reconoció el carácter prioritario que México concedía al sector agrícola en sus políticas económicas y sociales, por lo que México se comprometió a continuar aplicando su programa de sustitución gradual de permisos previos por una protección arancelaria en la medida que fuese compatible con sus objetivos en este sector. Puede afirmarse, en consecuencia, que México no se comprometió a eliminar los permisos previos en el sector agrícola.
- Se reconoció la intención que tenía México de aplicar su Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales y regionales, así como establecer los instrumentos necesarios para su ejecución, incluidos los de carácter fiscal y financiero, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo

---

<sup>222</sup> WITKER VELÁSQUEZ, Jorge y PIÑA MONDRAGÓN, J. Joaquín, Régimen Jurídico de Comercio Exterior, México, UNAM, 2010, pp. 41-42.

General y del párrafo 35 del documento L/6010. En este sentido, puede afirmarse que México tuvo pleno derecho de diseñar y aplicar programas sectoriales de fomento industrial, haciendo uso de todos los instrumentos de política económica pertinentes, tales como los fiscales, financieros, cambiarios, aduanales, administrativos, comerciales, etc.

- Se reconoció el derecho de México de mantener ciertas restricciones a la exportación relacionadas con la conservación de los recursos naturales, en particular en el sector energético (petróleo), sobre la base de sus necesidades sociales y de desarrollo, siempre y cuando tales medidas se aplicaran conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacional. En el caso del petróleo mexicano, al mantener nuestro país restringida su plataforma de explotación petrolera, pudo aplicar medidas de regulación a la exportación de hidrocarburos, en los términos que más conviniesen al interés nacional.

El Protocolo de Adhesión, debidamente suscrito por el Poder Ejecutivo mexicano, fue presentado al Senado de la República para que este órgano legislativo lo ratificara, finiquitando los requisitos constitucionales para que el GATT constituyera Ley en nuestro país, lo cual quedó efectuado el 26 de agosto de 1986.

Con estas reformas, el Presidente de la Madrid se vio obligado a insertar al país a la economía mundial.

## EL LIBERALISMO SOCIAL DE LA DÉCADA DE LOS 80'

### A) EL LIBERALISMO SOCIAL

La década de 1980 presenta características duales para el Derecho constitucional económico mexicano. Por una parte, el presidente Miguel de la Madrid, como ya hemos señalado, promulgó la reforma constitucional que eleva a rango de rectoría del Estado la economía mixta (artículo 25) y la planeación democrática (artículo 26) y las áreas estratégicas (artículo 28), y por otra, firma el decreto por el cual México se adhiere al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en 1986.

Esta dualidad del sexenio se explica en parte porque en 1982 el país se encontraba en una crisis de severas implicaciones, como consecuencia de un sobreendeudamiento externo, elevadas tasas de importación, un crecimiento del déficit fiscal y la privatización de la banca. Se suma a ello la baja en el precio del petróleo y el aumento de las tasas de interés internacionales que dificultan el pago de la deuda y la superación de los desequilibrios económicos en el corto plazo.

Para frenar esta crisis de endeudamiento, el Presidente Miguel de la Madrid, implementó un programa de “modernización económica” mediante el cual pudo negociarse la deuda del sector público mexicano con la banca internacional (50% de la deuda externa) y cumplir con el pago de intereses.

Es así como, en lugar de rectificar los errores u omisiones de política económica en que incurrieron los gobiernos anteriores,

preservando la vigencia del modelo económico de la Constitución Política que atribuye al Estado un papel esencial en la promoción del desarrollo, se optó por una transformación del sistema económico basado en la apertura comercial, y en la reforma del aparato y funciones del Estado en la economía. Se procedió a dismantelar los instrumentos regulatorios del derecho constitucional económico, y gradualmente los grupos de presión privados (aquellos ‘factores reales de poder’) fueron neutralizando los efectos y las medidas de protección económica y social.

La estrategia del “cambio estructural”, nominado como “modernización económica”, presentó tres grandes fases:

1. Una transición del modelo económico keynesiano de la Revolución Mexicana al modelo de mercado, que va de 1983 a 1987.

2. El inicio de este modelo de mercado, que empieza con el Pacto de Solidaridad Económica en 1987 (se reducen unilateralmente los aranceles a una tasa máxima de 20%, con lo que México renuncia en parte a los derechos que había conseguido en su protocolo de adhesión al GATT de 1986).

3. Una última fase que va de 1994 –suscripción al TLCAN– a nuestros días, en que el nuevo modelo de mercado se profundiza y consolida mediante la renuncia al derecho económico constitucionalmente vigente, con lo que México enfrenta la crisis financiera global (2008-2009) del sistema capitalista contemporáneo.

Durante las dos primeras etapas, es decir de 1983 a 1994, se aplicaron diversos programas de ajuste, cuyo principal propósito fue servir a la deuda externa y procurar la estabilidad macroeconómica, esto es, disminuir el déficit fiscal y la inflación. A partir de 1985, y bajo la influencia del Fondo Monetario Internacional, se aplican políticas comerciales volcadas a la exportación, vía la apertura comercial.

Como afirma José Luis Calva:

*La política económica neoliberal, se plantea como objetivo estructural la implantación de un nuevo modelo de desarrollo que fomente las exportaciones y reestructure la industria nacional a fin de alcanzar competitividad en los mercados internacionales. El éxito de dicha estrategia, depende del acceso de nuestros productos a los mercados de los países industrializados, así como un flujo masivo hacia México de una inversión extranjera para financiar y organizar la producción de las exportaciones<sup>223</sup>.*

---

<sup>223</sup> CALVA, José Luis, “Efectos del TLCAN en la economía mexicana”, en Gambrill, Mónica (coord.), *Diez años del TLCAN en México*, México, UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 2005, pp. 215-233.

Este programa aplicó de forma dogmática los postulados del Consenso de Washington, consistentes en:

- Equilibrio fiscal y nueva prioridad en los gastos públicos;
- Apertura o liberalización comercial;
- Privatización de empresas públicas;
- Liberalización del sistema financiero;
- Simplificación administrativa y de regulación económica;
- Liberalización de los flujos de inversión extranjera; y,
- Reducción del papel del Estado como rector y promotor de desarrollo económico y de bienestar social.

El equilibrio fiscal y su nueva orientación en gastos públicos se logró con un balance de las finanzas públicas, reduciendo el déficit fiscal de un 16.9% del PIB en 1982, a una tasa 0 en 1991. Por su parte, el gasto público, que era de 41.4% del PIB en 1983, se redujo a un 25.6% del mismo en 1994. El programa de austeridad afectó y sigue afectando hoy en día los gastos de salud, de educación, de investigación y subsidio, pues estos gastos, que en 1982 eran de 9.1%, pasaron en 1988 a 6.1% del PIB.

## **B) LOS DERECHOS RESERVADOS CONSTITUCIONALES EN EL TLCAN**

El 1 de enero de 1994, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que integran, además, Canadá y Estados Unidos, tratado que contiene 22 capítulos y dos Acuerdos paralelos en materia laboral y ambiental.

Dicho instrumento se aprueba bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, quien declaró en todo momento que dicho tratado debía someterse a lo prescrito en nuestra Carta Fundamental y, en ningún caso, pudiera acaecer lo contrario.

Bajo esa tesitura, y para los efectos de este estudio, conviene señalar que, a nivel de compromisos, México buscó reservar, en materia energética, dichos recursos naturales a la soberanía interna, y logró al respecto convenir una figura compleja, especialmente, en lo relacionado con el artículo 27 constitucional.

En el Capítulo VI de Energía, se establece que los energéticos, especialmente el petróleo y el gas, pertenecen a la Nación, mientras se encuentran en el subsuelo, pero que extraídos del mismo y transformados en mercancía, deben seguir la suerte de las disciplinas sobre comercialización de mercancías (libre mercado).

Por otra parte, se dice que México conserva todos los derechos que logró salvar y reservar en el Protocolo de Adhesión al GATT, con el cual el petróleo quedó expresamente excluido de las disciplinas del GATT.

Otro compromiso que México adquiere en el TLCAN es el referido a las inversiones, en cuyo Capítulo XI se aprecian dos aspectos complicados en el texto constitucional:

- a. Por una parte, se renuncia a los estímulos a la producción nacional y se prohíbe imponer a los inversionistas extranjeros limitaciones de contenido nacional o valor agregado interno, pues según el TLCAN dichas medidas son restrictivas y afectaban el libre flujo de las inversiones a los procesos productivos regionales.
- b. El otro aspecto en esta misma tesitura, se refiere al foro arbitral del CIADI y UNCITRAL, que alberga los conflictos de los inversionistas extranjeros, los cuales no se someten en sus controversias a la jurisdicción de los tribunales nacionales.

Un tercer compromiso se refiere a dos productos considerados básicos en la dieta de los mexicanos, maíz y frijol, los cuales mantienen un arancel protector hasta el 31 de diciembre de 2008, plazo arancelario extremo, pues el resto de la producción agropecuaria queda totalmente liberada en procesos desgravatorios que terminaron a los diez años de vigencia del TLCAN.

Estos compromisos, vinculados a la Carta Fundamental, se cumplieron no con pocas dificultades, pues los efectos económicos y sociales parcialmente negativos para los productores nacionales, evidenciaron lo inconveniente de haber liberado al sector agropecuario de los aranceles, estímulos, subsidios y medidas cautelares que todos los países actualmente utilizan para el sector agrícola, pues se trata de una vertiente básica para proveer de alimento suficiente a los ciudadanos de cualquier país.

En la actualidad, el comercio recíproco en el contexto del TLCAN está totalmente liberado, especialmente por el lado mexicano, aunque por el lado de los socios comerciales mantienen intactos sus políticas de subsidios y exclusiones de productos sensibles como lácticos, avícolas y otros<sup>224</sup>.

---

<sup>224</sup> Vid. OROPEZA GARCÍA, Arturo, *TLCAN 20 Años. ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?*, México, IDIC-UNAM, 2014.

Finalmente, conviene hacer un intento de evaluación de las ventajas y desventajas de este Tratado, con miras al futuro que se avizora con el TPP (*Trans-Pacific Partnership*)<sup>225</sup>:

1. Ventajas:

- El PIB de México ha crecido un 66% desde la firma del TLCAN, según la OCDE en 2013.
- El comercio entre los dos países aumento 3.5% veces, comparado con los niveles de 1994.
- México produce 3 millones de vehículos anualmente, generando cantidad importante de empleos para ese sector.
- La industria maquiladora tiene un impacto del 2% en el PIB, transformando a México en un país esencialmente maquilador.
- El déficit comercial de Estados Unidos con México ha crecido espectacularmente, pasando de un superávit comercial de 4 mil millones de dólares en 1993 a un déficit de 54 mil millones en el 2012.

2. Desventajas:

- Aproximadamente la mitad de todos los mexicanos continúa viviendo en la pobreza; la economía ha crecido sólo en un promedio de 2.6%, mientras la población crece anualmente en un 1.7% desde que comenzó el TLCAN.
- Las maquiladoras han creado solamente alrededor de 700 mil empleos durante los últimos 20 años.
- Un millón de mexicanos presiona al mercado laboral cada año, y no se crean los empleos para dichos contingentes.
- El número de mexicanos que radica en los Estados Unidos, que entró de manera ilegal, creció de 6 millones a casi 12 millones en dos décadas de TLCAN, con lo cual la promesa que se acabaría la creciente migración de mexicanos al norte, al parecer, no se ha cumplido.

---

<sup>225</sup> ALPÍZAR VALLEJO, Rodrigo, “Veinte años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): saldos y perspectivas para el desarrollo industrial del país”, en OROPEZA GARCÍA, Arturo, *TLCAN 20 Años. ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?*, op. cit., pp. 49-65.

## C) LOS DERECHOS HUMANOS COMO CONTRABALANCE AL LIBERALISMO

La implementación práctica de los cambios de modelo, descritos precedentemente, al poco andar se vio reflejada en una creciente desigualdad y aumento paulatino de índices de pobreza. Al limitarse la protección social de los gobiernos, entra en escena, por factores externos e internos, el universo de los derechos humanos, que además coinciden con factores de transición democrática que el país inicia a partir de fines de la década de los 90'. Este factor constituye un elemento positivo y rescatable para atemperar un tanto los excesos que el mercado, tanto nacional como internacional, comenzaban a afectar a la sociedad mexicana.

**c.1. Reforma en materia de derechos humanos.** En junio de 2011, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma más radical en materia de derechos humanos que el Congreso de la Unión haya realizado al Texto Fundamental de 1917<sup>226</sup>. Efectivamente, la reforma constitucional trajo consigo una serie de innovaciones, como son los principios de derechos humanos (universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad), el principio *pro persona* (antes *pro homine*), que ahora se actualiza con la inclusión de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos, el control interno de convencionalidad (es decir, la interpretación integrando no sólo los elementos en materia de derechos humanos establecidos por la *Convención Americana de Derechos Humanos, CADH*) el acotamiento de la llamada 'suspensión de garantías', la posibilidad de que los extranjeros acudan a audiencia cuando el Ejecutivo pretenda expulsarlos, entre otros. Con razón, se le ha dado en adjetivar como una '*revolución copernicana*'<sup>227</sup>.

Los cambios realizados al artículo 1 constitucional federal abren una nueva forma de aplicar los derechos humanos en México. Así:

- Todos los tratados internacionales de los que México es Estado parte (más de un centenar), están al mismo nivel de la Constitución, y por tal forman parte de la propia Carta Magna y de nuestros derechos.

<sup>226</sup> Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de 10 de junio de 2011, pp. 2-5.

<sup>227</sup> CORDOVA VIANELLO, Lorenzo, "La reforma constitucional de derechos humanos. Una revolución copernicana", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXI, núm. 256 (julio-diciembre), México, Facultad de Derecho de la UNAM, 2011, en especial p. 78-79.

- Se establece que las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la materia. Lo anterior implica que todos los funcionarios públicos, de todos los niveles, al aplicar normas de derechos humanos deben tener en cuenta el Derecho internacional de los derechos humanos.
- Adicionalmente, se establece el llamado *principio pro persona*, que implica el interpretar las normas de derechos humanos para su aplicación de la forma que siempre se proteja a las personas y sus derechos de la forma más amplia posible. Así, cuando puedan o deban aplicarse dos normas jurídicas, será aplicada la más favorable con independencia a su jerarquía<sup>228</sup>.
- Del mismo modo, se establece la obligación para que todas las autoridades, de acuerdo a lo que les corresponde hacer, promuevan, respetan, protejan y garanticen los derechos, de acuerdo con los principios establecidos en el párrafo tercero del actual artículo 1 constitucional<sup>229</sup>:
  - Universalidad: son para todas las personas, independiente de cualquier singularidad de ellas, pues todos tenemos la misma dignidad;
  - Interdependencia: cuando se viola cualquier derecho, se violan otros derechos, por lo que se da un efecto de irradiación de los derechos humanos, con lo que se rompe el principio de jerarquía entre los mismos;
  - Indivisibilidad: todos los derechos adquieren igual importancia, no hay los que sean más importantes que otros; y,
  - Progresividad: los derechos humanos deben avanzar siempre hacia un mayor reconocimiento, a una mejor protección para las personas, y también a un mayor cumplimiento, por lo que no podrán reducirse ni limitar su aplicación en ningún momento.

Esto tiene particular importancia en materia de derechos sociales, que es el tópico esencial en el presente libro.

---

<sup>228</sup> Para mayor información sobre el principio *pro persona*, vid. CASTAÑEDA, Mireya, *El Principio Pro Persona. Experiencias y expectativas*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014.

<sup>229</sup> *Reforma constitucional en materia de derechos humanos. Folleto*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, 2012.

Efectivamente, la aplicación de esta reforma implica hacerse, sobre todo a los juzgadores y operadores jurídicos, como a legisladores y abogados postulantes, instrumentos auxiliares que, si logran reconocimiento y exigibilidad en tribunales, constituirían un gran aporte al Estado social de Derecho al que México intenta construir. Así, los derechos económicos, sociales y culturales, que forman parte del orden jurídico nacional, encuentran bases constitucionales y legales adicionales en el concepto de ‘mínimo vital’ del ex Ministro Juan Silva Meza, que señala textualmente:

*A reserva de hacer estudios más exhaustivos que permitan formar un criterio, el reconocimiento, aunque implícito, del derecho al mínimo vital también podría relacionarse con diversos preceptos que contemplan en qué campos debe darse esa protección básica y mínima. La incorporación de los derechos a la educación, a la salud, a la vivienda, a la alimentación y al trabajo parecen configurar el piso mínimo que se ha asociado con el mínimo vital<sup>230</sup>.*

Esto adquiere una real vinculación con el Protocolo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como *Protocolo de San Salvador*, amplia el universo de conocimiento. Al respecto, a lo cual, deben sumarse razonamientos vía argumentaciones principalistas, tanto en materia legislativa como de aplicación jurisdiccional<sup>231</sup>.

A partir de la referida reforma constitucional de junio de 2011, en materia de derechos humanos, tienen mayor incidencia los llamados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), que son los que más impactan en este tipo de aplicación jurídico-legislativa. Esto se complementa con los siguientes criterios obligatorios:

- Igualdad jerárquica e indivisibilidad de derechos, según el cual se rompe el esquema de que algunos derechos son ‘más importantes’ que otros, y por tanto son de primordial cumplimiento. Por lo menos desde 1993, con la *Declaración de Viena de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de la ONU* celebrada ese año, la universalidad, interdependencia

---

<sup>230</sup> SILVA MEZA, Juan, “Mínimo vital”, en Magdalena CERVANTES ALCAYADE, et. al., (coords.), ¿Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales?, México, Suprema Corte de Justicia-UNAM, 2014.

<sup>231</sup> Vid. ROMERO MARTÍNEZ, Juan M., *Estudios sobre la Argumentación Jurídica Principalista. Bases para la toma de decisiones judiciales*, México, UNAM, 2015.

e indivisibilidad de los derechos da paso a una cabal comprensión de derechos humanos, en que los derechos –en su amplio catálogo– vinculan de igual manera al Estado y a los particulares. Esta igualdad e indivisibilidad de los derechos ha salido de su esquema meramente teórico –y, por tanto, meramente programático–, para ser parte de diversos textos constitucionales (v. gr., Venezuela de 1999, Ecuador en 1998 y 2008, Guatemala en 1993, Nicaragua en 2003 y Bolivia de 2008), generando en los DESC igual categoría de derechos y obligaciones que respecto de los civiles y políticos. Este es el objeto preciso de la reforma constitucional de 2011, cuando incorpora tales principios (de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad) al párrafo tercero del artículo 1º. de nuestra CPEUM, como ya hemos indicado.

- Aplicación directa de los DESCA, y rango constitucional de los tratados internacionales, pues al existir una igualdad jerárquica entre los diversos derechos humanos, y por ende un mismo nivel de exigibilidad de los mismos, existe igualmente un mismo nivel de aplicación directa de aquellos; así, se ha establecido de manera constitucional en los ordenamientos respectivos de Venezuela, Ecuador y Bolivia<sup>232</sup>. Pero, esa aplicación no sólo queda en lo que establezca la norma constitucional, pues también se ha insertado en diversos textos constitucionales latinoamericanos<sup>233</sup> la jerarquía constitucional y aplicabilidad de los DESC contenidos en tratados internacionales; esto es lo que, en el caso mexicano, señala el párrafo segundo del artículo 1º CPEUM, al referirse a la interpretación conforme y al control de convencionalidad.
- Principio de progresividad de los derechos, mediante el cual se establece cada vez más un piso mayor de derechos, sin poder retrotraer, conculcar ni desconocer los derechos ya establecidos en el ordenamiento jurídico y su aplicación respectiva. También existe una relación constitucional amplia a nivel latinoamericano<sup>234</sup>, reforzada por los instrumentos internacionales

---

<sup>232</sup> Vid. artículos 22 constitucional venezolano (1999), 11.3 constitucional ecuatoriano (2008) y 109 constitucional boliviano (2009).

<sup>233</sup> Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela.

<sup>234</sup> A este respecto, en términos directos los artículos 5.XXXV y 11.4 constitucionales, respectivamente, Brasil y Ecuador. De forma indirecta, los textos constitucionales de Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Paraguay, entre otros.

en la materia<sup>235</sup>, de las que nuestra CPEUM recoge en el ya referido párrafo tercero de su artículo 1º. Además, existe una clara correlación con el ‘derecho al mínimo vital’, esto es, “a la cobertura de ciertas condiciones mínimas vinculadas con las necesidades básicas del individuo”<sup>236</sup>.

- Cláusula abierta de reconocimiento de los derechos, bajo el que se rompe el esquema meramente exegético de aplicación de los derechos humanos (y, particularmente, de los DESC), en la medida que se encuentren establecidos en el catálogo constitucional, permitiendo que la labor jurisprudencial sea complementaria y enriquezca la labor legislativa, y por ende haga efectivo el principio de progresividad –ya enunciado más arriba–. En nuestra tradición jurídica, esta labor es de larga data, a través de la jurisprudencia como fuente formal y obligatoria del Derecho<sup>237</sup>, pero que se profundiza ahora con el llamado control difuso de convencionalidad, que preliminarmente podemos conceptualizar como la capacidad que tiene el juzgador de resolver controversias aplicando la normativa que concuerde con una protección más amplia de los derechos humanos, consagrado específicamente en la parte final del párrafo segundo de nuestro artículo 1º. constitucional.

Estos derechos se buscan satisfacer mediante tres aristas de consagración<sup>238</sup>:

- Un conjunto de programas de seguridad social, con el fin de asegurar una seguridad económica mínima para todas las personas, la redistribución de los recursos y disminuir la pobreza;
- Una red de servicios sociales (en materia de salud, educación, vivienda, etc.); y,
- Una regulación del mercado laboral, que sea capaz de reconocer y proteger los derechos de los trabajadores.

---

<sup>235</sup> Artículo 4 del Protocolo de San Salvador de la CADH, así como el Comentario General No. 3 del Comité de la ONU sobre los DESC (1990), sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados con base al artículo 2.1 del PIDESC.

<sup>236</sup> SILVA MEZA, Juan, “El derecho al mínimo vital: su contenido y relevancia”, en CERVANTES ALCAYADE, et. al., (coords.), ¿Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales?, *op. cit.*, p. 214.

<sup>237</sup> Vid. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La Jurisprudencia: su conocimiento y forma de reportarla*, 1a. reimp., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, particularmente pp. 46-69, en lo que se refiere a su origen en nuestro país.

<sup>238</sup> NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert, voz ‘Derechos sociales’, en *Diccionario de Derechos Humanos*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 2012.

Estas indicaciones buscan, sin lugar a dudas, superar estrictos esquemas normativistas que pretendan que las relaciones del ordenamiento jurídico tengan la pretensión de validez universal que se da intencionalmente a las ciencias naturales, y por ende incidan una forma de conducta humana uniforme, dependiente exclusivamente de lo que previamente ha establecido el legislador, sin tomar en cuenta los diversos factores que influyen en la sociedad y, por ende, en la propia conducta humana; esta última, en fin, la que pone en movimiento al propio ordenamiento jurídico, y convierte al Derecho en un sistema vivo y permanentemente actualizado.

**c.2. Reforma en materia de acciones colectivas.** Para el cumplimiento de los derechos humanos, y con mayor razón respecto al núcleo sustancial de nuestra Constitución que son los derechos sociales, las *acciones colectivas* se convierten en un pilar esencial a considerar, sobre todo para la justiciabilidad de los DESC. Este tipo de acciones procesales salen del marco individualista de considerar sólo a las personas como titulares de la legitimación activa, en la medida que se entiende que los derechos colectivos son de titularidad colectiva: es decir, se posee un sujeto colectivo con intereses propios<sup>239</sup>.

Durante mucho tiempo se restringió estas acciones por razones de minorías nacionales o étnicas, como lo hizo la ONU al aprobar la *Declaración de los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales, Étnicas, Religiosas y Lingüísticas* (de diciembre de 1992) y del Consejo de Europa para aprobar el *Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales* (en 1994). Sin embargo, cada vez más se ha ampliado este abanico, en el entendido de los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, que entienden que la violación de éstos afecta no sólo la esfera individual, sino también la colectiva.

A partir de lo anterior, se han señalado las siguientes características de este tipo de acciones<sup>240</sup>:

- Los grupos colectivos están en la posibilidad de exigir la protección de sus derechos (así, el derecho a la propiedad de una comunidad indígena sobre su territorio);

---

<sup>239</sup> TERRUCO, Neus, voz 'Derechos colectivos', en Miguel Carbonell (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, 1a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2002, p. 157.

<sup>240</sup> SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2014, p. 220.

- Quienes sean víctimas de una misma situación de violación de derechos humanos pueden ejercer los mecanismos jurisdiccionales de protección en conjunto (así, los dueños de predios expropiados);
- También tienen la legitimación activa quienes sean afectados por relaciones de consumo de bienes o servicios públicos o privados (por ejemplo, los usuarios de una compañía telefónica);
- Igualmente, se permite en el caso de violaciones del derecho al medio ambiente.

Aún cuando se han considerado tradicionalmente dentro de las llamadas *garantías extrainstitucionales o sociales*<sup>241</sup>, los derechos colectivos cada vez alcanzan un mayor grado de ejercicio de justiciabilidad a través de medios jurisdiccionales. Así, en nuestro ordenamiento jurídico, estas acciones colectivas se han consagrado con la reforma del artículo 17 constitucional federal<sup>242</sup>, cuando señala en su párrafo tercero que:

*El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.*

Lo anterior se ha consagrado en la reforma legal del 30 de agosto de 2011, al Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

<sup>241</sup> Para diferenciarlas de las garantías institucionales, entre las que tenemos las *jurisdiccionales o secundarias* (entre las que caben los procesos ante tribunales independientes, o nacionales –amparo, controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad– e internacionales –sistema universal, sistemas regionales, Corte Penal Internacional–) y *semijurisdiccionales* (nacionales –comisiones de derechos humanos– e internacionales –Comisión Interamericana de Derechos Humanos–). Vid. VÁZQUEZ, Daniel y Dominique DELAPLACE, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo de construcción”, en *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8, núm. 14, Sao Paulo, Conectas-Universidad de Sao Paulo, 2011, p. 49.

<sup>242</sup> De 29 de julio de 2010.

Con la entrada en vigencia de un nuevo paradigma en materia de derechos humanos en nuestro país, a partir de la señalada reforma constitucional de junio de 2011, actualizada con su consagración jurisdiccional en el juicio de amparo, es evidente que la justiciabilidad de los DESC, a partir de las acciones colectivas, adquirirán una dimensión mayor a considerar, lo que implicará una aplicación práctica del Derecho dentro del contexto de la realidad social nacional, con lo cual se supera una falencia más de los DESC, que siempre han sido vistos, especialmente en su exigibilidad, como una acción de derecho subjetivo individual, sin trascendencia o efectos sociales mayores, además de romper con el estigma de que los DESC sólo tienen una relación programática y no práctica.

**c.3. Reforma en materia de amparo.** En junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de Amparo<sup>243</sup>. Esta reforma fue complementaria de la reforma en materia de derechos humanos, ya comentada párrafos más arriba, publicada cuatro días después.

Entre los puntos más importantes, a nivel general, de esta reforma, encontramos:

I. El establecimiento de Plenos de Circuito y su facultad para conocer de contradicciones de tesis. En el artículo 94, se incorpora la facultad del Consejo de la Judicatura Federal, para que mediante acuerdos generales establezca Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a la misma circunscripción territorial. En el precepto, se establece a su vez que las leyes determinarán la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito. Además, en el artículo 107 fracción XIII, se prevé que los aludidos Plenos conozcan de las contradicciones de tesis sustentadas por los tribunales colegiados del mismo circuito.

II. Substanciación y resolución de asuntos urgentes, atendiendo al interés social y al orden público. En el mismo artículo 94 constitucional, se establece la posibilidad de que algunos juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, se substancien y resuelvan de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

---

<sup>243</sup> *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 06 de junio de 2011.

III. Se extiende el ámbito protector del juicio de amparo. Para ello, en el artículo 103 fracción I, se amplía la competencia de los Tribunales de la Federación para que conozcan de controversias que se susciten, por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen derechos humanos reconocidos y garantías otorgadas por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; conservando la competencia prevista en las fracciones II y III del citado precepto constitucional.

IV. Se precisa de manera clara la competencia de los Tribunales de la Federación. En las fracciones que ahora integran el artículo 104, se precisa de manera clara el catálogo y los tipos de asuntos competencia de los Tribunales de la Federación, entre los que se adiciona, que éstos conocerán de los procedimientos relacionados con delitos del orden federal, mismos que no se encontraban expresamente previstos en ese precepto; también se precisan claramente los casos en que existirá competencia concurrente a favor de los tribunales del fuero común, a elección del actor, cuando sólo se afecten intereses particulares.

V. Se amplían y matizan algunos principios del juicio de amparo. Para estos efectos, se agregan estas figuras:

- *Interés legítimo individual o colectivo.* En el artículo 107 fracción I, se amplía el concepto de interés de la parte agraviada bajo el que se definía el interés jurídico para promover el juicio de amparo, incorporando los conceptos de interés legítimo individual o colectivo para promover la acción contra actos, –no emanados de autoridades jurisdiccionales–, cuando se alegue que el acto reclamado viola derechos reconocidos por la Constitución y con ello se afecte la esfera jurídica del ciudadano, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.
- *Agravio personal y directo.* Se continúa exigiendo la afectación a un derecho subjetivo de manera personal y directa, únicamente tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.
- *Relatividad de las sentencias de amparo.* En el artículo 107 fracción II, se matiza el principio de relatividad de las sentencias al establecerse una excepción en materia de amparo contra normas generales no tributarias, al prever que cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de la norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora y transcurrido el plazo de 90 días naturales, sin que se supere el problema de inconstitucionalidad,

la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

- *Técnica para el estudio de violaciones procesales en amparo directo.* En el artículo 107 fracción III, inciso a), se redefine la técnica para el estudio de violaciones procesales en amparo directo, con el fin de evitar la prolongación en la resolución de los asuntos y la promoción de diversos juicios de amparo por distintas violaciones procesales, para lo cual se establece la obligación a cargo del Tribunal Colegiado de Circuito de examinar todas las violaciones procesales que se hayan hecho valer y también aquéllas que, en los casos que proceda, advierta en suplencia de la queja, para fijar los términos precisos en que finalmente deberá pronunciarse la nueva resolución en el asunto de que se trate. Las violaciones procesales que no se hicieran valer en un primer amparo, ni que el Tribunal Colegiado las haya hecho valer de oficio, ya no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en un juicio de amparo posterior.
- *El Amparo directo adhesivo.* Además, para evitar la indefensión de la parte que tenga interés en que la sentencia reclamada subsista, se establece la posibilidad de que ésta pueda presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado, estableciendo que la ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse. En materia de amparo directo, se mantiene vigente el principio de definitividad y la obligación de agotar los recursos ordinarios para preparar las violaciones procesales; manteniéndose las excepciones a ese principio en los casos en que se afecten derechos de menores o incapaces, el estado civil, o el orden o estabilidad de la familia y en asuntos de naturaleza penal promovidos por el sentenciado.
- *Procedencia del juicio de amparo en materia administrativa.* En el artículo 107 fracción IV, se establece claramente la procedencia del juicio de amparo en materia administrativa, contra actos y omisiones de autoridades distintas a las jurisdiccionales; además se precisa el supuesto de excepción en que no será obligación agotar los recursos ordinarios que procedan contra tales actos, cuando no pueda lograrse la suspensión de los mismos.
- *Procedencia del juicio de amparo indirecto ante el Juez de Distrito.* En el artículo 107 fracción VII, para evitar confusiones en cuanto al tipo y naturaleza de los actos reclamados (positivos o negativos), se prevé claramente

la procedencia del amparo indirecto contra actos u omisiones ocurridas en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa.

- *Procedencia del recurso de revisión en amparo directo.* En el artículo 107 fracción IX, se establece la procedencia del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en los juicios de amparo directo, en los casos que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.
- *La suspensión del acto reclamado.* En el artículo 107 fracción X, en materia de suspensión del acto reclamado, se reconoce e incorpora el principio de la apariencia del buen derecho para proveerse sobre la suspensión, al señalar que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. En la fracción XVII, se elimina la responsabilidad solidaria que se preveía a cargo de la autoridad responsable que no suspenda el acto reclamado o admita fianza irrisoria o insuficiente, por lo que, conforme a la nueva reforma, únicamente será sancionada penalmente.
- *En materia de contradicción de tesis.* En el artículo 107 fracción XIII, tratándose de contradicciones de tesis sustentadas por tribunales colegiados de un mismo circuito, se establece la facultad en favor del Procurador General de la República, los tribunales colegiados, sus integrantes, los jueces de distrito y las partes en los asuntos que las motivaran, para denunciar dichas contradicciones de tesis ante el pleno del circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia. Esta facultad no se prevé a favor de los titulares de los Tribunales Unitarios de Circuito.
- Por otra parte, cuando los plenos de distintos circuitos, los plenos de circuito en materia especializada de un mismo circuito o los Tribunales

Colegiados de un mismo circuito con diferente especialización, sustenten tesis contradictorias al resolver los asuntos de su competencia, serán los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos plenos de circuito, así como de los órganos a que se refiere el párrafo anterior, quienes podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el pleno o la sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

- *Nuevas reglas para el procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo.* Se prevé la figura del incumplimiento justificado, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgue una ampliación del plazo a solicitud de la autoridad responsable y del superior jerárquico a fin de que éstos puedan dar cumplimiento a la sentencia de amparo, dando una oportunidad más para que den cumplimiento y no sean separados del cargo ni consignados ante el juez de distrito por desacato; además, se establece que la separación del cargo y la vista al Ministerio Público por repetición del acto reclamado, procederán en los casos en que la autoridad haya actuado dolosamente y no hubiere dejado sin efecto el acto repetido antes de que sea emitida la resolución correspondiente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En cuanto al cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, se incorporan algunos criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para establecer en qué caso procede. De esa manera, se establece que procederá cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.

La importancia de la nueva Ley de Amparo se refiere de manera particular, en el derecho social, respecto de las acciones colectivas en nuestro ordenamiento jurídico nacional, que ya se ha considerado como parte de la legitimación activa en el medio de protección jurisdiccional de derechos fundamentales más importante: el juicio de amparo. Así, véase el párrafo I del artículo 5º. de la Ley de Amparo:

*artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:*

*I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1° de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico (subrayado es mío).*

# LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DEL GOBIERNO DEL PRESIDENTE PEÑA NIETO

## A) EL PACTO POR MÉXICO

Con el inicio del gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, se firmó el 2 de diciembre de 2012 el llamado Pacto por México. Este pacto fue suscrito por el presidente Peña Nieto; el entonces presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática, Jesús Zambrano; la entonces presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional, María Cristina Díaz; y el en ese momento presidente nacional del Partido Acción Nacional, Gustavo Madero<sup>244</sup>.

El compromiso de las tres fuerzas políticas era el impulsar cinco acuerdos específicos: para una sociedad de derechos y libertades; para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad; para la seguridad y la justicia; para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y, para la gobernabilidad democrática.

Para ello, se establecieron cinco ejes de reformas por realizarse, a nivel constitucional, desde 2013:

---

<sup>244</sup> *Pacto por México*, México, NOTISEM, Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2013, p. 1.

- 1) **Energética:** Fortalecer a la CFE, transformación de Pemex y ley para la explotación minera.
- 2) **Telecomunicaciones:** leyes de competencia en radio, televisión, telefonía e Internet.
- 3) **Económica:** tribunales especializados en competencia y regulación de banca comercial.
- 4) **Justicia:** para ello, se establecería la Gendarmería Nacional, el Código Penal Único, la Ley de Amparo<sup>245</sup>, el sistema de justicia penal acusatorio y oral<sup>246</sup>, y un sistema penitenciario acorde con esta última reforma.
- 5) **Educativa:** Sistema de Información y Gestión Educativa, mejora del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y Servicio Profesional Docente.

## B) LA REFORMA EN TELECOMUNICACIONES

Esta reforma es de 11 de junio de 2013<sup>247</sup>, y en ella modificaron diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La premisa fundamental de la reforma, en esta materia, está en reconocer y rescatar para la Nación el espectro radioeléctrico que, como recurso natural estratégico, hasta el momento se había diluido en limitados grupos de poder, alejados de todo interés público.

Este recurso natural integra el territorio espacial de un país, creado por la naturaleza y no por obra humana alguna, con las características de finito y escaso. *Finito*, porque las frecuencias que conforman dicho espectro son las que están en rango entre los 3HZ y los 3000GHZ. *Escaso*, por las características de cada frecuencia, por el avance tecnológico y, además, por la probable saturación de frecuencias en zonas de grandes concentraciones urbanas.

<sup>245</sup> Ya prevista desde la reforma constitucional de junio de 2011, como veremos más adelante.

<sup>246</sup> Que ya estaba previsto por la reforma constitucional de 2008, y que entró en vigencia en junio de 2016.

<sup>247</sup> *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 2013.

La reforma constitucional en la materia, introdujo cambios importantes que recuperan, en cierta forma, la rectoría del Estado, rectoría que se fundamenta en los artículos 27 y 28 constitucionales, que son el marco legal de las concesiones.

*Artículo 27. La explotación, el uso o el aprovechamiento del espectro radioeléctrico por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, se realizará mediante concesiones, otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.*

El artículo 28 constitucional reformado indica los siguientes aspectos respecto de las concesiones:

- Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, social y privado.
- Las concesiones serán otorgadas mediante licitación pública.
- Se debe asegurar la máxima concurrencia.
- Se deben prevenir fenómenos de concentración que contraríen el interés público.
- Asegurar el menor precio de los servicios al usuario final.
- En ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico.
- El cumplimiento de este mandato constitucional requerirá una reforma fundamental en el proceso de licitaciones para que, en el caso de telecomunicaciones, la cobertura e inversión sean los factores centrales, y en el caso de la radiodifusión, la función social.
- Las concesiones para uso público y social se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa.

Esta reforma crea dos organismos encargados de la legislación de competencia, con el rango de órganos constitucionales autónomos y *con función competencial propia*, en razón de su materia.

El primero de ellos es la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), que, según define el artículo 10 de la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, *“es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados”*. Su regulación jurídica

se encuentra señalada por la mencionada Ley, así como por el Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 08 de julio de 2014<sup>248</sup>.

El artículo 27 reformado señala que la exploración, el uso o el aprovechamiento del espectro radioeléctrico por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, se realizará mediante concesiones, otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Para ello, se crea el otro órgano constitucional autónomo, como es el mencionado Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), definido por el artículo 5o. de la Ley Federal de Competencia Económica como “*la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones*”, con la atribución de otorgar concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones; es decir, administrar el recurso espectro radioeléctrico. Su regulación jurídica se encuentra dada por dicha Ley, así como por la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, esta última publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014.

El incumplimiento de las resoluciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas, serán causal de revocación de la concesión. La aplicación de una sanción equivalente no existe para la Comisión Federal de Competencia Económica.

La reforma contempla que las autoridades de competencia económica deban perseguir y castigar a empresas que hagan acuerdos, tácitos o explícitos, para evitar la competencia o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; anteriormente, se debía cumplir ambos requisitos para la intervención de la autoridad. Al respecto, es necesario mencionar que se crea un tribunal administrativo especial en materia de competencia económica en telecomunicaciones, que cumple tareas específicas en dichas materias.

Esta reforma se complementó con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano<sup>249</sup>, que acotan las competencias de los órganos encargados de otorgar las concesiones, vigencia, sanciones y cancelación, cuando se vulneran

---

<sup>248</sup> *Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica emite el Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del martes 08 de julio de 2014, pp. 65-94.

<sup>249</sup> *Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan*

los derechos allí consagrados, con especial referencia al derecho de audiencia y el derecho a réplica.

La aplicación de estos instrumentos regulatorios han buscado estimular la competencia, y romper un tanto la hegemonía que existía en el campo de las radioemisoras y de las propias televisoras, a las cuales se han sumado numerosos canales de cable, que han, en los hechos, ampliado la oferta de estos servicios en la actual sociedad mexicana.

### C) LA REFORMA EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA

Una de las características del actual sistema económico es que ha propiciado la concentración y tendencias monopólicas en diversos sectores de la economía.

Para ser congruente con una economía de mercado, que –como hemos dicho– se diseñó a partir del ingreso al GATT y posterior suscripción de 12 tratados de libre comercio, era indispensable que el Estado asumiera una función reguladora directa, para lo cual se expidió el Decreto por el que se Reforman y Adicionan los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica.

Como afirma un documento oficial<sup>250</sup>, la reforma contiene:

1. La creación de dos nuevas agencias nacionales en materia de competencia económica con autonomía e independencia de otras autoridades públicas: (I) la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), y (II) el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), esta última siendo la autoridad que ejercerá de forma exclusiva sus facultades en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones;

2. El fortalecimiento de la COFECE y del IFT, para lo cual se les otorgó nuevas facultades como: (I) ordenar medidas para eliminar barreras a la libre competencia y la competencia económica; (II) regular el acceso a insumos esenciales; y (III) ordenar la desincorporación, en casos particulares, de Agentes Económicos;

---

*diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión*, publicado en el Diario Oficial de 14 de julio de 2014.

<sup>250</sup> *Reforma de Competencia Económica. Resumen ejecutivo*, México, Gobierno de la República, 2013.

3. La forma de la conducción de la COFECE y del IFT, misma que deberá llevarse a cabo: (I) con independencia tanto en la toma de sus decisiones, como de su funcionamiento; (II) de forma profesional en su desempeño, e (III) imparcialidad en su actuación;

4. Establecimiento de un diseño institucional con un esquema de pesos y contrapesos, de tal forma que la autoridad que investigue casos no sea la misma que resuelva y que quien resuelva no sea la misma que revise dichas resoluciones;

5. El cumplimiento en la COFECE y en el IFT de los principios de: (I) transparencia; (II) acceso de información; (III) decisión colegiada por mayoría de votos; (IV) apertura y publicidad en la realización de sus sesiones, acuerdos y resoluciones, salvo en los casos específicamente señalados en la ley;

6. La eliminación de los medios de impugnación ordinarios que eran sistemáticamente utilizados de forma abusiva y que servían como medidas dilatorias de los procedimientos, aunque se salvaguarda el debido proceso mediante el recurso de amparo. No obstante, el amparo indirecto no tendrá como objeto la suspensión de los actos reclamados, salvo cuando se refiera a: (I) imposición de multas; o (II) desincorporación de agentes económicos;

7. La competencia para que los juicios de amparo contra normas generales emitidas por la COFECE y el IFT, actos u omisiones de dichas autoridades se desahoguen ante jueces de distrito y Tribunales Colegiados de Circuito especializados en la materia;

8. La obligación para que los titulares de la COFECE y el IFT presenten ante los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal: (I) el Plan de Trabajo Anual, e (II) Informes Trimestrales de Actividades. Así mismo, se establece que los titulares de la COFECE y el IFT comparecerán anualmente ante el H. Congreso de la Unión;

9. El mandato para que la ley secundaria establezca la conducción de transparencia gubernamental en la COFECE y el IFT bajo principios de (I) gobierno digital y (II) datos abiertos;

10. La autonomía de la COFECE y el IFT para el ejercicio de su presupuesto, para lo cual la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitir a la COFECE y el IFT el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;

11. La facultad para que la COFECE y el IFT emitan su propio estatuto orgánico y otras disposiciones administrativas mediante un sistema de votación por mayoría calificada;

12. La retribución de los comisionados, misma que se ajustará a las disposiciones del artículo 127 constitucional, como que esta debe ser adecuada e

irrenunciable, o que deberá ser proporcional a sus responsabilidades e inferior a la establecida para el Presidente de la República, entre otras.

13. Un mecanismo de rendición de cuentas y responsabilidad constitucional con el juicio político para los comisionados de la COFECE y el IFT;

14. La creación de una contraloría interna para cada órgano que vigilará el correcto desempeño de todos los funcionarios de la COFECE y el IFT;

15. El señalamiento de que los órganos de gobierno de la COFECE y del IFT están compuestos por siete comisionados cada uno, incluyendo un comisionado presidente, y que son designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado, desempeñando su cargo por 9 años no renovables;

16. La atribución para que el Senado de la República nombre a los comisionados presidentes de la COFECE y del IFT;

17. Un perfil específico y requisitos puntuales que deben satisfacerse para ser comisionado de la COFECE y del IFT, incluyendo la aprobación de un examen que acredite conocimientos técnicos especializados en la materia;

18. La constitución *ad hoc* de un comité de evaluación conformado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía que será el encargado de verificar que los aspirantes a comisionados cumplan con todos los requisitos, incluyendo la acreditación de conocimientos técnicos;

19. Que el comité de evaluación presentará una lista de 3 a 5 aspirantes por cada vacante de comisionado que enviará al Ejecutivo, quien de entre la lista escogerá a uno y presentará su propuesta al Senado;

20. Que para la elección de comisionado en el Senado, se requiere la ratificación por 2/3 partes de miembros del Senado en un plazo de 30 días a partir de la presentación de la propuesta, y

21. Que el proceso de selección y designación de los comisionados son inatacables.

De igual forma es de resaltar que la reforma plantea un reforzamiento de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), que se transforma en un órgano constitucional autónomo, con competencias más drásticas, incluyendo las investigaciones de oficio, indispensables para regular efectivamente la competencia.

Conviene, además, destacar la creación de tribunales especializados en materia de competencia económica, y que a partir de 2013, los juzgados de distrito cuarto y quinto del centro auxiliar de la primera región se transforman, para conocer los asuntos en materia de competencia.

También se reforma la Ley Federal en materia de competencia económica, junto a una reforma al artículo 254 bis del Código Penal Federal.

#### D) LA REFORMA ENERGÉTICA

Esta reforma se dio el 20 de diciembre de 2013<sup>251</sup>, y su contenido propiamente constitucional se concreta en el artículo único que, en su primer párrafo, indica:

*Se reforman los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo sexto del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28; y se adicionan un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 27; un párrafo octavo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos....*

Entre los objetivos establecidos para esta reforma, se señala textualmente<sup>252</sup>:

1. Mejorar la economía de las familias: disminuirán los costos de los recibos de la luz y el gas. Al tener gas más barato se podrán producir fertilizantes de mejor precio, lo que resultará en alimentos más baratos.

2. Aumentar la inversión y los empleos: se crearán nuevos trabajos en los próximos años. Con las nuevas empresas y menores tarifas habrá cerca de medio millón de empleos más en este sexenio y 2 y medio millones más para 2025, en todo el país.

3. Reforzar a Pemex y a CFE: se le dará mayor libertad a cada empresa en sus decisiones para que se modernicen y den mejores resultados. Pemex y CFE seguirán siendo empresas 100% de los mexicanos y 100% públicas.

4. Reforzar la rectoría del Estado como propietario del petróleo y gas, y como regulador de la industria petrolera.

El artículo 25 constitucional retira del área estratégica a los hidrocarburos y energía eléctrica para llevarla al nuevo artículo 27 constitucional reformado.

---

<sup>251</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación de viernes 20 de diciembre de 2013, pp. 2-14.

<sup>252</sup> Reforma Energética. Resumen ejecutivo, México, Gobierno de la República, 2013.

El artículo 27 establece que en materia de hidrocarburos y energía eléctrica, pese a ser inalienables e imprescriptibles, es posible concesionar y contratar con particulares formas de exploración y explotación, siempre que en las asignaciones y contratos se mencione que dichos bienes pertenecen a la Nación mientras estén en el subsuelo, sin decir nada respecto al momento en que se extraen y se vuelven mercancías, y pertenecen a los particulares.

En el artículo 28, no son monopolios naturales del Estado la industria petrolera ni la energía eléctrica, pues se entregan vía contratos y concesiones a los particulares, incluyendo a las dos empresas estratégicas (Pemex y CFE), que se transforman en empresas productivas del Estado, sin privilegios ni garantías estatales algunas. En este sentido, se les da un plazo de dos años para probar su eficiencia y productividad, transcurrido el cual se otorgan tres años de gracia a Pemex para subsistir como empresa productiva del Estado, aunque no como organismo descentralizado.

Además, se crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, y los órganos reguladores denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, de competencia exclusiva del Ejecutivo.

A esta parte, denominada propiamente reforma constitucional, se adicionan 21 artículos transitorios, cuya naturaleza jurídica es compleja, pues apuntan a regular y disciplinar aspectos que sólo se mencionan en la parte constitucional antes descrita. Como señala Elisur Arteaga Nava:

*A las normas de derecho constitucional transitorio debe dárseles una interpretación diferente de la que se da a las normas constitucionales; dado que, en principio, están destinadas a regular situaciones pasajeras, no es lícito darle una interpretación amplia y general, la que les corresponde debe limitarse estrictamente a lo que tenga que ver con su entrada en vigor y la regulación de las situaciones subjurídicas o pendientes de ser resueltas por autoridades administrativas. La generalidad es un atributo de las normas constitucionales ordinarias<sup>253</sup>.*

---

<sup>253</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, “El derecho constitucional transitorio”, *Alegatos*, núm. 13-14, septiembre de 1989-abril de 1990, <http://bit.ly/1hwcV8t>. Cit. en ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, “¿Una nueva Constitución en 2013? El capítulo económico”, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 31, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 43.

Al respecto, se ha mencionado que “*se congelan en la Constitución detalles que normalmente se detallan en las leyes secundarias, y salvo que la Suprema Corte lo determinara de otra forma, acota las posibles reformas a leyes secundarias a los límites impuestos por esos transitorios*”<sup>254</sup>.

De dichos transitorios, mencionaremos los que, a nuestro juicio, son verdaderamente significativos:

*Artículo Cuarto Transitorio.* Establece la tipología de contratos que pueden celebrarse entre las empresas productivas del Estado, y/o el Estado mexicano con terceros interesados en participar en la renta petrolera. Estos contratos se insinúan así:

- a) Contratos de servicios: práctica que ya ejercía Pemex con contratistas privados, y que permite pagar una tarifa o precio por los servicios contratados, el pago es con dinero.
- b) Contratos de utilidad compartida: se retribuye al contratista con un porcentaje de las ganancias que deja la venta del hidrocarburo o gas a terceros.
- c) Contratos de producción compartida: se retribuye a la empresa contratante con parte del hidrocarburo obtenido, antes de ser procesado, es decir, se paga con petróleo la prestación de este tipo de contratos.
- d) Contratos de licencia: la empresa controla todo un perímetro o área, y no sólo un pozo o varios, y lo obtenido se lo vende a precios de mercado a empresas productivas del Estado, en condiciones onerosas, es decir, a precios de mercado. Se trata de un derecho de concesión, sin especificar más.

Estos cuatro tipos de contrato permitirán que la actual renta petrolera nacional, que asciende a más de 85 mil millones de dólares, pueda o deba compararse con empresas privadas nacionales o extranjeras a través de las modalidades contractuales antes descritas<sup>255</sup>.

*Artículo Quinto Transitorio.* Este precepto, que a nuestro entender es la base de la reforma constitucional aprobada, permite a las empresas registrar en sus activos, para efectos contables y financieros, las reservas asignadas o convenidas en los

---

<sup>254</sup> ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, “¿Una nueva Constitución en 2013? El capítulo económico”, *op. cit.*, p. 43.

<sup>255</sup> WITKER, Jorge, *Introducción al Derecho Económico*, *op. cit.*, pp. 91-93.

contratos, con la sola condición de que en dichos instrumentos se mencione que estas reservas pertenecen a la Nación mientras se mantienen en el subsuelo, es decir, se trata de una garantía con fines privados de las reservas petroleras de México.

*Artículo Séptimo Transitorio.* Plantea un original sistema de fomento y apoyo a los proveedores nacionales que puedan participar en los distintos tramos de las cadenas productivas de la industria petrolera nacional, sin fijar límites de origen nacional mínimo, o valores agregados nacionales preestablecidos, y que, en todo caso, las medidas de fomento al respecto que se intenten realizar deberán estar en armonía con los acuerdos de libre comercio que México ha suscrito. Conviene precisar que en todos los tratados de libre comercio, incluyendo lógicamente al TLCAN (específicamente, su artículo 1106), se establece claramente la prohibición de exigir requisitos de origen para los productos que entren a competir con productos extranjeros. Este artículo entrega el mercado nacional de insumos a las cadenas productivas extranjeras en el ramo de los hidrocarburos.

*Artículo Octavo Transitorio.* Establece que las actividades de exploración y explotación del petróleo y los demás hidrocarburos son estratégicas y, por lo tanto, el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo se subordina a la actividad estratégica, lo que implica en los hechos que el derecho de los mexicanos a la propiedad de la superficie y a realizar actividades productivas distintas queda a merced de los intereses petroleros, gozando del derecho a solicitar la explotación, facultad propia del poder público, ahora delegada a intereses privados, significativamente extranjeros.

Estos son, a nuestro juicio, los artículos transitorios fundamentales para dimensionar la profundidad de la reforma energética aprobada. Los otros artículos transitorios intentan regular aspectos particulares del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, y señalan elementos de compromisos ambientales y de transparencia<sup>256</sup>.

Es decir, lo inalienable e imprescriptible de los hidrocarburos, se mantiene como parte del texto del artículo 27 constitucional.

Esta reforma implica una serie de nuevas Leyes, que las enumeramos agrupándolas temáticamente:

---

<sup>256</sup> Para una referencia a la normativa secundaria, vid. WITKER, Jorge, *Introducción al Derecho Económico*, op. cit., pp. 94-131. Para una visión global, vid. *La Reforma Energética: aportaciones para el debate*, FORMA, edición II (enero-febrero), México, Órgano de Divulgación de la Fundación Colosio A.C., 2008.

1. *Hidrocarburos:*  
Ley de Hidrocarburos
2. *Eléctrica:*  
Ley de Industria Eléctrica.
3. *Geotermia:*  
Ley de Energía Geotérmica
4. *Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos:*  
Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.
5. *Empresas productivas del Estado:*  
Ley de Comisión Federal de Electricidad.
6. *Reguladores y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*  
Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.
7. *Fiscal.*  
Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.
8. *Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.*  
Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

## E) LA REFORMA EDUCATIVA

En febrero de 2013 se publicó la llamada reforma estructural educativa<sup>257</sup>.

La Reforma Educativa busca los objetivos fundamentales siguientes<sup>258</sup>:

- Responder a una exigencia social para fortalecer a la educación pública, laica y gratuita.
- Asegurar una mayor equidad en el acceso a una educación de calidad.
- Fortalecer las capacidades de gestión de la escuela.
- Establecer un servicio profesional docente con reglas que respetan los derechos laborales de los maestros.

<sup>257</sup> *Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de febrero de 2013.

<sup>258</sup> *Reforma Educativa. Resumen ejecutivo*, México, Gobierno de la República, 2013.

- Propiciar nuevas oportunidades para el desarrollo profesional de docentes y directivos.
- Sentar las bases para que los elementos del Sistema Educativo sean evaluados de manera imparcial, objetiva y transparente.

Entre las principales transformaciones en el sector educativo, encontramos<sup>259</sup>:

1. Autonomía de la gestión escolar. La escuela ha sido el último eslabón de una cadena de mando vertical en el sistema del cual forma parte. Empero, de ella se espera todo: los aprendizajes relevantes, la retención de alumnos, el abatimiento de la deserción y la reprobación; la formación en valores, la atención individual de cada alumno; la organización del espacio escolar; la participación de los padres, etc. Entonces, es indispensable precisar la distribución de responsabilidades, condiciones y procesos que permiten a las escuelas estar en el centro de las políticas educativas. Esta es una condición para que pueda responder con creatividad y pertinencia a los desafíos actuales de la educación.

2. Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE). Ha sido común que los maestros realicen su función de manera aislada, con escasos apoyos y poca colegialidad. Igualmente, las escuelas no han contado con apoyos técnicos suficientes para su fortalecimiento. La evaluación exige esfuerzos organizados de los directores y maestros, pero todo ello puede ser sustancialmente más eficaz cuando se recibe asistencia de personal competente para el acompañamiento del quehacer docente.

3. El Servicio Profesional Docente (SPD). La existencia de prácticas indebidas ha producido severos daños a la vocación docente, a la dignidad del maestro y al derecho de los mexicanos a recibir una educación de calidad. Por ello, la necesidad de disponer de una estructura jurídica y una organización apropiada que aseguren que el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de los docentes y del personal con funciones de dirección y supervisión en la educación pública obligatoria, se produzcan mediante mecanismos que permitan acreditar sus capacidades.

4. Ingreso. La adecuada selección de los docentes que ingresen al servicio es uno de los aspectos más relevantes para la calidad. Aunque con algunos avances, nuestro país no había puesto suficiente cuidado. Ante la ausencia de reglas que favorecieran el mérito, lo mismo podían ingresar al servicio docentes con

---

<sup>259</sup> *Ídem* anterior.

las más altas calificaciones que otros que no resultaban idóneos para la función. También era frecuente que el ingreso al servicio se lograra mediante prácticas inaceptables como la compra o la herencia de plazas.

5. Promoción. El anterior procedimiento preveía que los ascensos se otorgaran en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. La asignación de puestos no correspondía a un método que garantice que las personas que ocupen los cargos de dirección y supervisión sean las idóneas. Tampoco estimulaba a quienes aspiraban ocupar esos cargos en razón de su mérito profesional.

6. Reconocimiento. El reconocimiento de los maestros ha sido planteado por la profesión desde décadas atrás, en no pocas ocasiones como una cuestión declarativa, sin la posibilidad real de contar con las condiciones necesarias para alentar el buen desempeño de los maestros.

7. Permanencia. La permanencia en el servicio se encontraba desligada del desempeño mínimamente requerido para un docente. Si bien es claro que el concepto de permanencia debe proteger los intereses laborales del trabajador, resulta primordial que dicho concepto atienda a los requerimientos que corresponden a una educación de calidad. Hasta antes de la reforma, la permanencia quedaba sujeta al cumplimiento de ciertas obligaciones laborales de carácter genérico.

8. El Sistema Nacional de Evaluación Educativa. En el pasado se constituyeron diversas instituciones y mecanismos de evaluación que hoy carecen de la articulación necesaria para conducir al mejoramiento de las prácticas educativas. Era necesario armonizar al conjunto del quehacer en materia de evaluación, de manera que sus elementos permitan el logro de la calidad de la educación.

9. Evaluaciones del magisterio transparentes, objetivas y justas. En el pasado las evaluaciones de los maestros consideraban como elemento central de su desempeño el aprovechamiento escolar de los alumnos, con base en los resultados de ENLACE. Dicho instrumento no es el idóneo para medir el desempeño docente, pues considera solo algunos aspectos del aprendizaje, mediante reactivos de opción múltiple.

10. La fórmula de distribución de los recursos del Fondo Para el Pago Educativo (FONE) se ha traducido en una pérdida progresiva de financiamiento federal para la gran mayoría de las entidades con mayores índices de marginación. Sin corregir dicha fórmula, esta tendencia habría continuado por 10 años más; con ello, difícilmente habría habido manera de sostener la operación de los servicios en el país.

11. Presupuesto de las escuelas. Un problema más del financiamiento educativo es la ausencia de mecanismos para que cada escuela reciba fondos que le permitan contar con su propio presupuesto.

Hasta ahora, la gestión de apoyos para las escuelas ha requerido de trámites burocráticos que, con gran frecuencia, no prosperan.

## F) LA REFORMA LABORAL

Esta reforma de 2012 no modificó frontalmente el artículo 123 constitucional, sino que modificó la Ley Federal del Trabajo, de 1970, planteando profundos cambios a la relación laboral que por largos años se había establecido en el país.

Con todo, esta reforma se ha asimilado a las reformas estructurales, si bien no ser en materia constitucional, se insertan en este Capítulo por su importancia.

Esta reforma se planteó cinco objetivos<sup>260</sup>:

1. El acceso al mercado laboral y creación de empleos.
2. La transparencia y democracia sindical.
3. El fortalecimiento de las facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo.
4. La equidad de género, inclusión y no discriminación en las relaciones laborales.
5. La modernización de la justicia laboral.

Algunas de las más importantes innovaciones son las siguientes:

- Trabajo digno y decente. La reforma laboral introduce éste concepto como aquel en que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, y ninguna otra; se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad, con beneficios compartidos y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

- Nuevas modalidades de contratación. Dentro de la reforma laboral, se incluyeron otras formas de contratación temporal, como son los contratos a prueba, de capacitación inicial y de temporada para adecuarse a las circunstancias de competencia, especialización y desarrollo en el mercado de trabajo. Esto implica dejar en riesgo la estabilidad laboral, bajo el signo de la provisionalidad.

---

<sup>260</sup> *Reforma Laboral. Resumen ejecutivo*, México, Gobierno de la República, 2012.

- Criterios para ocupar vacantes y ascender en el empleo. Según la reforma laboral, se establece una nueva prelación de los criterios que se deben de tomar en cuenta para ocupar las plazas vacantes y ascensos en el empleo, y no sólo por la simple antigüedad. Ahora se deberá tomar en cuenta que las vacantes y ascensos serán cubiertos por las personas que demuestren mayor capacidad, aptitud y productividad.

- La multihabilidad. Se propicia que dentro de la relación laboral, los patrones asignen a sus trabajadores tareas complementarias a su relación principal, a efecto de que se involucren a otras actividades en su entorno, lo que permite su desarrollo y capacitación, a la par que propicia mejores ingresos. Así, se pretende que la participación de los trabajadores se recompense con el ajuste salarial respectivo.

- Comisión mixta de capacitación y adiestramiento. Esta reforma da una orientación nueva a las obligaciones de capacitación de los trabajadores pues resalta su importancia como factor primordial en la productividad y competitividad de las empresas; incluye también mecanismos para medir e incrementar la productividad y la forma de distribuir equitativamente sus beneficios, a través de la creación de comisiones mixtas de productividad, capacitación y adiestramiento en las empresas con más de 50 trabajadores, que sustituyen a las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento.

- Rendición de cuentas. Esta se fortalece por parte de las directivas sindicales, al establecer a sus agremiados el derecho a exigir información y rendición de cuentas. Toda información referente al sindicato será difundida ampliamente entre los trabajadores miembros del sindicato, por cualquier medio al alcance debe de difundirse dicha información a los agremiados.

- Elección de la directiva sindical. En los estatutos sindicales se establecerá el procedimiento para la elección de la directiva sindical, salvaguardando el libre ejercicio del voto, con las modalidades que acuerde la asamblea general, de votación indirecta y secreta o votación directa y secreta, siendo congruente con los criterios sustentados por la Organización Internacional del Trabajo.

- Dar publicidad a la información relacionada con los registros de las organizaciones sindicales y de los contratos colectivos. Toda información relacionada con los registros de las organizaciones sindicales, los contratos colectivos y reglamentos interiores de trabajo depositados ante las autoridades laborales pasan a ser información pública. Significa esto que toda persona podrá consultar esta información vía internet.

- Cláusula de exclusión.

En el artículo 15b) se establece el *outsourcing*, señalando limitaciones a estas formas de contratación tan extendidas en la era de la globalización.

## G) LA REFORMA EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN

En junio de 2013 fue publicada la reforma al artículo 6 constitucional federal, en materia de derecho a la información<sup>261</sup>.

El derecho de acceso a la información comprende el libre acceso a información plural y oportuna, a poder solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir cualquier información. Por lo que toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de cualquier autoridad es pública y accesible a cualquier persona en los términos y con las limitaciones establecidas en la ley<sup>262</sup>.

Con esta reforma constitucional, las autoridades deben garantizar a todas las personas:

- Que tengan acceso a la información en igualdad de condiciones y sin distinciones que afecten la dignidad.
- Difundir información.
- Proteger los datos personales.
- Mejorar la organización, clasificación y manejo de la información.

Esta reforma constitucional obliga a las autoridades de los tres órdenes de gobierno a implementar mecanismos que garanticen el acceso a la información, así como a crear organismos autónomos en cada una de las entidades federativas que aseguren la máxima transparencia en el uso de la información, a fin de que ésta esté disponible para cualquier ciudadano<sup>263</sup>. Esto se debe dar mediante las siguientes obligaciones<sup>264</sup>:

---

<sup>261</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación, de 11 de junio de 2013. Fue complementada con la última reforma de 7 de noviembre de 2014.

<sup>262</sup> *Derecho Humano de Acceso a la Información*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Secretaría de Educación Pública- Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015.

<sup>263</sup> *Ídem*. Anterior.

<sup>264</sup> *Op. cit.*

- Toda información es pública, por lo que al momento que atiendan la solicitud deben procurar la máxima publicidad de la información.
- Toda persona tiene acceso a la información, por lo que no pueden negar la solicitud por motivo alguno.
- Todas las autoridades deben registrar y documentar sus actuaciones o el ejercicio de sus funciones, a las cuales se puede acceder al momento de realizar tu solicitud.
- Las autoridades deben proteger y cuidar la información de la vida privada y datos personales.
- Si se requiere saber, se cuenta con el derecho de conocer, por lo que no es necesario demostrar algún interés especial para que la autoridad a la que se presente la solicitud dé respuesta.
- La información es pública, poder acceder a sus datos personales y rectificarlos es gratis.
- Las autoridades deben rendir cuentas, por lo que están obligados a preservar, actualizar y publicar por diferentes medios electrónicos o de comunicación el registro y documentación de sus actuaciones o el ejercicio de sus funciones, para que se pueda acceder a ellas en cualquier momento.
- Todas las autoridades deben proveer los mecanismos y medios para que se pueda acceder a la información que se solicite.
- Al momento de que den respuesta a la solicitud, la información debe ser accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y entregarse de acuerdo con las necesidades o de la forma que se indicaron al momento de presentar la solicitud.
- De no cumplir, será sancionado por la ley.
- Y lo más importante, durante todo el procedimiento de la solicitud, las autoridades están obligadas a respetar y garantizar los derechos humanos.

Las autoridades que están obligadas a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder son:

- El Poder Ejecutivo, la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y cualquiera de los órganos que la integran.
- El Poder Legislativo Federal.
- El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal.
- Los órganos constitucionales autónomos.
- Partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.

- Cualquier persona física, moral u otro órgano que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las entidades federativas y municipal.

En el párrafo tercero del artículo 6° se señala que *“El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. [...]”*. Y más adelante, en el apartado B, fracción I del mencionado artículo, se refuerza tu derecho de acceso a las TIC con la obligación que tiene el Estado de garantizar *“a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.”*

La reforma fortalece al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) organismo garante de la transparencia, al otorgarle autonomía constitucional y al señalar que sus determinaciones tienen el carácter de definitivas e inatacables. De igual manera, la reforma sienta las bases para la creación de organismos locales autónomos en los 31 Estados de la República y la Ciudad de México<sup>265</sup>.

---

<sup>265</sup> *Reforma en Materia de Transparencia. Resumen ejecutivo*, México, Gobierno de la República, 2014.



# A MANERA DE CONCLUSIONES GENERALES

En estos cien años de Derecho constitucional económico, al alero de la Carta de Querétaro de 1917 y sus numerosas reformas, la economía nacional ha transitado por dos modelos de crecimiento económico, con resultados dispares.

El modelo keynesiano de la Revolución Mexicana permitió el desarrollo industrial fundamental del país, apoyado esencialmente en el recurso petrolero, dando por resultado tasas de crecimiento económico promedio de un 6% y una expansión de las clases medias que, a través de la educación, lograron redistribuir de alguna forma la riqueza nacional.

Por otro lado, el modelo de crecimiento económico “hacia fuera”, calificado de “liberalismo social” o “neoliberalismo”, abrió las puertas a la inversión extranjera, y expandió las exportaciones, impulsando más de doce tratados de libre comercio, incorporando a México a las corrientes globalizadoras, que le permitieron ingresar a la OCDE y convertirse en la undécima potencia económica a nivel mundial. Tal modelo, sin embargo, ha derivado en un costo social significativo, pues ha propiciado más la concentración económica que la distribución equitativa de los recursos y la riqueza nacional generada.

Ambos modelos de crecimiento económico se han logrado materializar bajo el esquema de la Constitución federal vigente en estos cien años, la que ha demostrado flexibilidad y adaptación para canalizar distintos factores reales de poder, los que gradualmente han pasado de los contenidos sociales a contenidos pragmáticos de acumulación e inversión.

El Derecho constitucional económico, en tales modelos, ha evolucionado en algunas épocas, y ha involucionado en otras. Ambas situaciones, al amparo de la Carta Fundamental que cumple en estos tiempos cien años de existencia.

# BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, 2008.
- ÁNGELES CORNEJO, Sarahí, *Intervención del Estado en la Industria Petrolera*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 2001.
- Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, 2011.
- ARELLANES JIMÉNEZ, Paulino E., *El Neoliberalismo y Bienestar en México: seguridad alimentaria*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2013.
- ÁVILA ORTIZ, Raúl, Eduardo de Jesús CASTELLANOS HERNÁNDEZ y María del Pilar HERNÁNDEZ, *Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2015.
- BASSOLS BATALLA, Narciso, *La Industria Petrolera Nacional. Los modelos planetarios de Hoyle, Courant y Apolonio*, México, edición propia, 2001.
- BIDART CAMPOS, Germán J., “La constitución económica (un esbozo desde el derecho constitucional argentino)”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 6, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- BUCHANAN, J.M., y otros, *El sector público en las economías de mercado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1979.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Revolución y el Constituyente de 1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1994.

- CABRERA GUERRERO, Héctor, *Estructura Económica y Política de la Historia de México*, México, Editorial Guajardo, 1978.
- CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Porrúa- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Crítica a la Reforma Constitucional Energética de 2013*, México, UNAM, 2014.
- CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, 1a. ed., México, Porrúa, 1977.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 7a. ed., México, Porrúa, 1986.
- CARPIZO, Jorge y Jorge MADRAZO, *Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991.
- CASTAÑEDA, Mireya, *El Principio Pro Persona. Experiencias y expectativas*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014.
- CERVANTES ALCAYADE, Magdalena, et. al., (coords.), *¿Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales?*, México, Suprema Corte de Justicia-UNAM, 2014.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 15a. ed., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 2 tomos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ilustrada y actualizada 1917-1990*, México, H. Cámara de Diputados. LIV Legislatura, 1990.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a abril de 2006. Cuaderno de apoyo*, México, Subsecretaría de Archivo y Documentación de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006.
- COOK, Chris, *Diccionario de Términos Históricos*, Barcelona, Ediciones Altaya, 1997.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana*, México, Ediciones Era, 2011.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “La reforma constitucional de derechos humanos. Una revolución copernicana”, *Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo LXI, núm. 256 (julio-diciembre)*, México, Facultad de Derecho de la UNAM, 2011.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857*, México, Porrúa, 1982.

- DE LA MADRID, Miguel, *El régimen constitucional de la economía mexicana*, México, 1984.
- Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Núm. 23. Constitucionalidad de la transferencia al Gobierno Federal de recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores inscritos en el Instituto*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007.
- Derecho Humano de Acceso a la Información*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos- Secretaría de Educación Pública-Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015.
- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, H. Cámara de Diputados. LIV Legislatura- Suprema Corte de Justicia de la Nación- Instituto Federal Electoral-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2012.
- Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, México, ISSSTE-IMSS-UNAM, 1994.
- Directorio del Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos 1916-1917*, Querétaro de Arteaga, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922.
- GONZÁLEZ BLACKALLER, Ciro E. y GUEVARA RAMÍREZ, Luis, *Síntesis de Historia de México*, México, Herrero, 1958.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La Jurisprudencia: su conocimiento y forma de reportarla*, 1a. reimp., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.
- Guía Mundial '93*, Bogotá, Editora Cinco, 1992.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *México. Una Breve Historia. Del mundo indígena al siglo xx*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- JUÁREZ MEJÍA, Godolfinio Humberto, *El Estado Mexicano y la Política Económica Social, 1913-1920*, México, ITACA, 2015.
- KAPLAN, Marcos (coord.), *Revolución Tecnológica, Estado y Derecho. Tomo II, Desarrollo histórico de las formas jurídicas para el control y conservación del petróleo*, México, UNAM, 1983.
- La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985.
- La Constitución Mexicana de 1917: Ideologías. El núcleo fundador y otros constituyentes*, México, UNAM, 1990.
- La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917-Marzo 2013. Documentación Legislativa. Cuadernos de apoyo*, México, Cámara de Diputados, 2013.
- La Reforma Energética: aportaciones para el debate*, FORMA, edición II (enero-febrero), México, Órgano de Divulgación de la Fundación Colosio A.C., 2008.

- La Verdad sobre la Expropiación de los Bienes y de las Empresas Petroleras*, México, Pemex, 1988.
- LABASTIDA, Horacio, *Las Constituciones de México 1814-2016*, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, 2016.
- Las Constituciones de México 1814-2016*, México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2016.
- Las Experiencias del Proceso Político Constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979.
- LASALLE, Ferdinand, *Qué es una Constitución*, 12a. ed., México, Colofón, 2001.
- MARQUARD, Bernd, “La cuarta fase del constitucionalismo iberoamericano. El ascenso del constitucionalismo social, 1917-1949”, en *Pensamiento Jurídico*, núm. 28, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 119-164.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.
- MEYER, Lorenzo, *Fin de Régimen y Democracia Incipiente. México hacia el siglo XXI*, 1a. ed., México, Océano, 1998.
- MORA DONATTO, Cecilia Judith, *Derechos de los Campesinos*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 2000.
- Muro de Honor Salón de Plenos de la H. Cámara de Diputados. Letras de Oro. Francisco J. Múgica*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006.
- NOVOA MONREAL, Eduardo, *El Derecho de Propiedad Privada*, Bogotá, Editorial Temis, 1979.
- NUDELMAN, Ricardo, *Diccionario de Política Latinoamericana Contemporánea*, 2a. ed., México, Océano, 2007.
- Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, 4 tomos, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001.
- OROPEZA GARCÍA, Arturo, *TLCAN 20 Años. ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?*, México, IDIC-UNAM, 2014.
- Pacto por México*, México, NOTISEM, México, Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2013.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *La hazaña jurídica petrolera (1914-1938)*, México, Porrúa, 1990.
- PISARELLO, Gerardo, *Procesos Constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, Madrid, Trotta, 2014.

- Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos. Folleto*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, 2012.
- Reforma de Competencia Económica. Resumen ejecutivo*, México, Gobierno de la República, 2013.
- Reforma Energética. Resumen ejecutivo*, México, Gobierno de la República, 2013.
- Reforma Educativa. Resumen ejecutivo*, México, Gobierno de la República, 2013.
- Reforma en Materia de Transparencia. Resumen ejecutivo*, México, Gobierno de la República, 2014.
- Reforma Laboral. Resumen ejecutivo*, México, Gobierno de la República, 2012.
- REYES HEROLEZ, Jesús, *El Liberalismo Mexicano, t. I: Los orígenes*, México, UNAM, 1957.
- ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición facsimilar*, México, El Colegio de la Frontera Norte- El Colegio de Chihuahua, Delegación Coyoacán, 2010.
- ROMERO MARTÍNEZ, Juan M., *Estudios sobre la Argumentación Jurídica Principalista. Bases para la toma de decisiones judiciales*, México, UNAM, 2015.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *La Empresa Pública (Un estudio de Derecho administrativo sobre la experiencia mexicana)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.
- SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2014.
- SÁNCHEZ GOYENA, Enrique, *El Sistema Constitucional Español*, Madrid, Paraninfo, 1980.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1978, p. 75.
- SILVA-HERZOG, Jesús, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- SILVA-HERZOG, Jesús, *Historia de la Expropiación de las Empresas Petroleras*, 4a. ed., México, Instituto Mexicano de Investigaciones, 1973.
- VALADÉS, Diego y CARBONELL. Miguel (coords.), *El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2007.

- VALADÉS, Diego, GAMASTORRUCO, José, JULIEN-LAFERRIÈ, François, y Millard, Eric (eds.), *Ideas e Instituciones Constitucionales en el Siglo XX*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Siglo XXI Editores, 2011.
- VÁZQUEZ, Daniel y Dominique DELAPLACE, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo de construcción”, *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8, núm. 14, Sao Paulo, Conectas-Universidad de Sao Paulo, 2011.
- WILKIE, James W., *La Revolución Mexicana, gasto público federal y cambio social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- WITKER, Jorge (coord.), *Antología, Estudios sobre Derecho económico*, México, UNAM, 1978.
- WITKER, Jorge, *Curso de Derecho Económico*, México, UNAM, 1989.
- WITKER, Jorge, *Introducción al Derecho Económico*, 11a. ed., México, UNAM, 2015.
- WITKER, Jorge, *La Empresa Pública en México y España. Un estudio comparativo de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1982.
- WITKER VELÁSQUEZ, Jorge y PIÑA MONDRAGÓN, J. Joaquín, *Régimen Jurídico de Comercio Exterior*, México, UNAM, 2010.
- ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2016.

# DIRECTORIOS

## **SECRETARÍA GENERAL**

Maestro Mauricio Farah Gebara  
*Secretario General*

Licenciado Adrián Hernández García  
*Secretario de Enlace*

## **SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS**

Licenciado Juan Carlos Delgadillo Salas  
*Secretario*

Licenciado Alfredo Flores Barrón  
*Secretaría Particular*

Licenciado Édgar Antonio Aranzueta Montiel  
*Coordinador de Asesores*

## **DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS**

Maestro José María Hernández Vallejo  
*Director General*

Maestro Óscar Bück González  
*Coordinador de Servicios*

Licenciado Manuel Vilchis García  
*Director de Bibliotecas y Archivo*

Maestro Elías Robles Andrade  
*Director del Museo Legislativo*



Maestra Avelina Morales Robles  
*Directora de Servicios de Investigación y Análisis*

Licenciado Víctor Muñoz Ortiz  
*Asesor Parlamentario*

#### **CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

Licenciado Alberto Mayorga Ríos  
*Director General*

Licenciado Alfredo Ramírez Fontes  
*Director de Estudios Macroeconómicos y Sectoriales*

Maestro Humberto Aguirre Aguirre  
*Director de Procesamiento de Información Económica*

Maestro Ildefonso Morales Velázquez  
*Director de Estudios del Presupuesto y Gasto Público*

Licenciado Antonio Montero Villa  
*Director de Estudios Hacendarios*

Maestro Víctor González Salazar  
*Director de Vinculación y Difusión*

#### **CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA**

Licenciado Marcelo de Jesús Torres Cofiño  
*Director General*

Licenciado Netzahualcóyotl Vázquez Vargas  
*Director de Estudios Sociales*

Ingeniero Ricardo Martínez Rojas Rustrian  
*Director de Estudios de Desarrollo Regional*

C. Luis Alberto Hernández Tovar  
*Coordinador Técnico*

Maestro Ernesto Ramón Cavero Pérez  
*Subdirector de Estudios de Opinión Pública*

Licenciado Marco Antonio Villarín Albarrán  
*Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos*



Maestro Enrique Esquivel Fernández  
*Asesor General del CESOP*

Licenciado Alejandro López Morcillo  
*Responsable de edición*

#### **CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLA- MENTARIAS**

Licenciado Sadot Sánchez Carreño  
*Director General*

Doctor Juan Ramírez Marín  
*Director de Estudios Jurídicos*

Maestro Gonzalo Santiago Campos  
*Director de Estudios Parlamentarios*

Doctor Juan Carlos Cervantes Gómez  
*Director de Estudios Legislativos*

Licenciado Raúl Castellanos Baltazar  
*Director de Estudios de Constitucionalidad*

Doctora Guadalupe Cordero Pinto  
*Encargada de la Coordinación Técnica*

Maestro Héctor Mariano Amézquita Angeles  
*Apoyo y Asesoría Especializada*

#### **CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO**

C. Adriana Gabriela Ceballos Hernández  
*Directora General*

Licenciado Mariano José Mejía López  
*Director de Estudios Jurídicos de los Derechos Humanos de las Mujeres  
y la Equidad de Género*

Licenciada Blanca Judith Díaz Delgado  
*Directora de Estudios Sociales de la Posición y Condición de las Mujeres  
y la Equidad de Género*

Contador Público Alfredo Jaramillo Hernández  
*Coordinador Técnico*



**CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO  
RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA**

Profesor Héctor Hugo Olivares V

*Director General*

Doctor Cornelio Rojas Orozco

*Director de Estudios sobre la Soberanía Alimentaria y Nueva Ruralidad*

Licenciado Horacio Vázquez Flora

*Director de Estudios de Rentabilidad y Competitividad Sectorial*

Doctora Alma Valdés Salas

*Directora de Evaluación de Políticas Públicas Rurales*

Ingeniero Isaac Bueno Soria

*Director de Propuestas Estratégicas*

Licenciada Gladis Martha Adriana Ugalde Vitelly

*Subdirectora de Difusión Editorial*

C. María Eugenia Pérez Peña

*Coordinadora Técnica*

**CONSEJO EDITORIAL**

Diputada Adriana Ortiz Lanz

*Presidenta*

Maestro José Luis Camacho Vargas

*Secretario Técnico*

Licenciado Saúl Arturo Ramírez de Arellano Solórzano

*Secretario de Enlace*

Licenciado Carlos Israel Castillejos Manrique

*Coordinador Editorial*

Licenciado Salvador Soto Aparicio

*Asistencia Parlamentaria*

Colección



La Constitución nos une

---

EL CONSTITUCIONALISMO  
ECONÓMICO EN LA CARTA  
DE QUERÉTARO 1917-2017

---

TOMO II

Esta obra se terminó de componer, imprimir y encuadernar en el mes de agosto del año 2016 en los talleres de Litográfica Ingramex en la Ciudad de México, bajo el cuidado de Grupo Syntaxis.

La edición en tiro consta de 2,000 ejemplares

La Colección “La Constitución nos une” es un proyecto editorial que tiene el propósito de conmemorar el primer centenario de nuestra Ley Fundamental, pero también representa un esfuerzo más de la Cámara de Diputados en su LXIII Legislatura, por reflejar la pluralidad de ideas, perspectivas y reflexiones que caracterizan a nuestro entorno y su evolución histórica y democrática a lo largo de casi un siglo.

Por esa razón, esta Colección conjunta una amplia y muy diversa gama de opiniones, estudios, investigaciones y ediciones iconográficas que explican y esbozan, desde distintas aristas y en diferentes momentos históricos, el origen, desarrollo y retos de nuestra Carta Magna en el primer centenario de su vigencia.

De allí que sus tomos, aunque distintos en sus materias, tengan el mismo objetivo: proporcionar a los mexicanos textos que les permitan entender su pasado, presente y futuro constitucional.

