

## UNA CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA JUSTICIA SOCIAL

Jorge CARPIZO\*

SUMARIO:\*\* I. *Una propuesta de clasificación de los derechos de la justicia social.* II. *Protecciones y prestaciones para la población en general: los derechos patrimoniales.* III. *Protecciones y prestaciones para la población en general: diversos derechos.* IV. *Derechos por pertenecer a un grupo vulnerable: los derechos de los indígenas.* V. *Derechos por pertenecer a un grupo vulnerable: derechos de la familia y el menor.* VI. *Derechos por pertenecer a un grupo vulnerable: los derechos de los trabajadores del campo, los de los trabajadores en general y los de la seguridad social.* VII. *Instrumentos del Estado para hacer efectivos los derechos sociales: la rectoría del desarrollo nacional.* VIII. *Instrumentos del Estado para hacer efectivos los derechos sociales: las labores de planeación y los apoyos a los actores económicos.*

### I. UNA PROPUESTA DE CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA JUSTICIA SOCIAL

1. La declaración de los derechos de la justicia social en la Constitución mexicana de 1917 es, como la de los derechos civiles y políticos, amplia y, con frecuencia, precisa.

Todos los derechos humanos forman una unidad y se imbrican entre sí. Clasificarlos es difícil y podría parecer que hasta inútil. No obstante, resulta

\* Investigador emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la cual fue Rector, adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas, donde se desempeñó como director. Investigador nacional emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

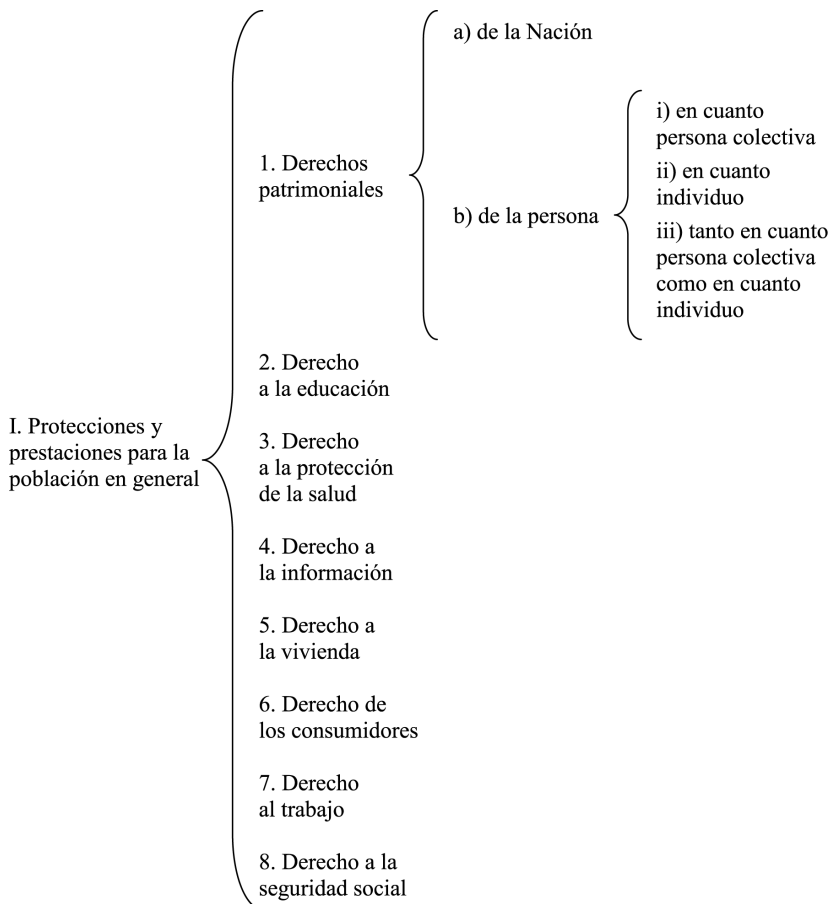
\*\* Agradezco a mis colegas investigadores los doctores Patricia Kurczyn Villalobos y Juan Vega Gómez sus atinadas observaciones y el tiempo que le dedicaron a leer el manuscrito. Cualquier error que el ensayo pueda contener es responsabilidad exclusiva del autor. Asimismo agradezco el apoyo de la señora Isabel Cacho, quien transcribió el manuscrito.

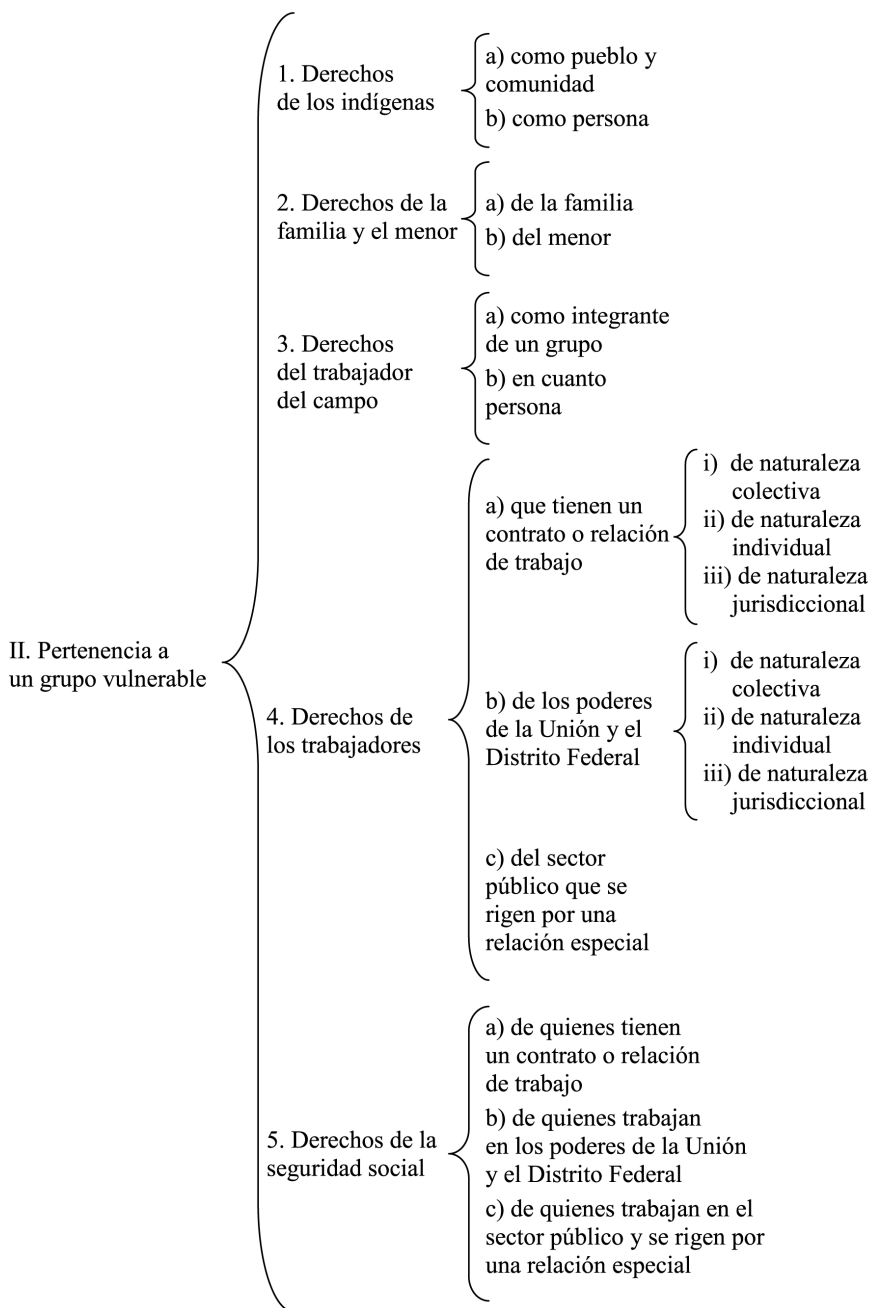
provechoso para quien se aproxima a ellos para contemplar un panorama general de los mismos y, tal vez, auxilie a su comprensión.

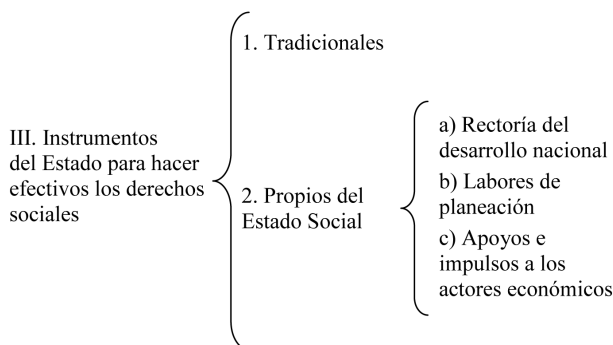
Para quien elabora la clasificación se presentan dificultades. En varias ocasiones no es diáfano decidir en qué casillero se coloca mejor al derecho. Hay que tomar una decisión, la cual es, lo admito, discutible. Sin embargo, acometí tal labor en virtud de que mis alumnos me han expresado que las clasificaciones que con anterioridad he presentado les han reportado alguna utilidad.

La siguiente clasificación que propongo es más elaborada y específica que aquella que propuse en 1969; lo primero que hago es mostrar un cuadro sinóptico de la misma:

*Declaración de los derechos de la justicia social en la Constitución mexicana de 1917*







2. De la anterior clasificación llama la atención la inclusión de los instrumentos con que cuenta el Estado para hacer efectivos los derechos sociales, en virtud de que no son realmente derechos, sino los medios o procedimientos para hacer realidad dichos derechos.

La razón por la cual los incluí se debe a que el Estado social y los derechos sociales forman una unidad indestructible. Sin derechos sociales no existe Estado social, y éste se actualiza en cuanto hace efectivos esos derechos en un sistema democrático. El nombre preciso es “Estado social y democrático de derecho”. Derecho social es únicamente su abreviatura.

En otras palabras, en lo relativo al Estado social resulta complicado separar los derechos del aspecto instrumental o procesal para hacerlo efectivo. Son un todo, constituyen una unidad.

Consideración aparte merecen las garantías-procesales para hacer efectivo cada uno de esos derechos, las que, desde luego, no están incluidas en la clasificación. Éstas forman parte de lo que en América Latina se denomina derecho procesal constitucional y, en Europa, jurisdicción o justicia constitucional, cuyo contenido son las garantías constitucionales de carácter procesal,<sup>1</sup> a grado tal que a esta denominación la doctrina le suprime el nombre de procesal, por ser parte de la naturaleza de las garantías, pero yo lo enfatizo, en virtud de la tradición mexicana del término de garantía individual.

<sup>1</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Las garantías constitucionales en el derecho mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Culiacán, Sinaloa, núm. 3, t. II, 1967, p. 179; del mismo autor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 70-75; Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 198; Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho constitucional*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 66-75.

El primer grupo de derechos sociales lo constituye el que se refiere a las protecciones y prestaciones para la población en general. Es el resultado de la evolución de los derechos humanos, y una consecuencia de que toda persona debe ser protegida, y del crecimiento de las clases medias en muchos países. ¿Será posible que en el plazo mediano este grupo de derechos de la justicia social constituya el peso más importante?, debido a que continúe creciendo la clase media y logre mayores niveles de bienestar.

## II. PROTECCIONES Y PRESTACIONES PARA LA POBLACIÓN EN GENERAL: LOS DERECHOS PATRIMONIALES

3. Dentro de este gran grupo, el primer apartado se refiere a los derechos patrimoniales, los que he subdividido en derechos patrimoniales de la Nación y derechos patrimoniales de la persona.

De nuevo surge un problemilla: ¿cómo que derechos de la Nación? si los derechos humanos lo son de las personas. Si no, también sería válido hablar de los derechos humanos de la naturaleza, de la tierra, de las plantas, de los animales; a todos ellos hay que cuidar y proteger indiscutiblemente porque, al final de cuentas, repercuten en nuestro nivel y calidad de vida, pero no son derechos humanos, cuya esencia es la dignidad humana.

Me refiero a los derechos patrimoniales de la nación, en virtud de que más allá del concepto de nación que se tenga, ésta es algo real, actuante, compuesta de personas (nacionales y residentes extranjeros), y que constituye una unidad de aplicación de normas jurídicas, y en México la nación es propietaria del territorio —entendido de manera amplia— para cuidarlo y aprovecharlo en beneficio de todos los habitantes del país. La propiedad de la nación tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de la población. Por ello incluyo esos derechos en la declaración de carácter social y, si se quiere, lo son en forma indirecta, aunque deben resultar en beneficios muy directos, y esa es la concepción de nuestra Constitución al asignarle a la propiedad una función social.

*Los derechos patrimoniales de la nación son los siguientes:*

— Propietaria originaria de las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional (artículo 27, párrafo 1).

— La regulación, en beneficio social, del aprovechamiento de los elementos naturales de apropiación con el objeto de hacer una equitativa distribución de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana (artículo 27, párrafo 3).

— La imposición a la propiedad privada de las modalidades que dicte el interés público (artículo 27, párrafo 3).

— Evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad (artículo 27, párrafo 3).

— Dominio directo de todos los recursos naturales del país que se encuentren en cualquier parte del territorio, tales como los combustibles minerales sólidos, el petróleo y el espacio situado sobre el territorio nacional (artículo 27, párrafo 4).

— Enumeración de las aguas que son propiedad de la nación (artículo 27, párrafo 5).

— Establecimiento y supresión de reservas nacionales por parte del gobierno federal (artículo 27, párrafo 6). Nótese que este derecho también es de carácter instrumental y lo pudo haber colocado dentro de la rectoría del Estado.

— Aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos (artículo 27, párrafo 7).

— Los derechos de soberanía y de jurisdicción en la zona económica exclusiva, situada fuera del mar territorial y adyacente a éste (artículo 27, párrafo 8).

— Los estados, el Distrito Federal y los municipios tienen plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos (artículo 27, VI).

— No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las materias que la Constitución y las leyes federales expresamente señalen (artículo 28, párrafo 4).

#### 4. *Los derechos patrimoniales de la persona en cuanto a su carácter colectivo son:*

— Organización de la tierra en ejidos y comunidades (artículo 27, párrafo 3).

— Las asociaciones religiosas sólo pueden adquirir, poseer o administrar los bienes indispensables para su objeto (artículo 27, II).

— Las instituciones de beneficencia pública o privada sólo pueden adquirir los bienes raíces indispensables para cumplir con su objeto (artículo 27, III).

— Las sociedades mercantiles por acciones pueden ser propietarias de terrenos rústicos, únicamente en la extensión necesaria para el cumplimiento de su objeto y se establecen máximos de extensión a esos terrenos (artículo 27, IV).

— Los bancos podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con la ley, pero no podrán ser propietarios o ad-

ministradores de bienes raíces sino sólo de los enteramente necesarios para su objeto directo (artículo 27, V).

— No constituyen monopolios las sociedades cooperativas de producción que en defensa de sus intereses o del interés general vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales, con una serie de requisitos, y cuidándose el interés social (artículo 28, párrafo 9).

5. *Los derechos patrimoniales de la persona en cuanto individuo son:*

— La transmisión de la propiedad privada, por parte de la Nación, a los particulares (artículo 27, párrafo 1).

— La expropiación de esa propiedad por causa de utilidad pública y mediante indemnización (artículo 27, párrafo 2), así como las reglas de dicha expropiación y el pago de la indemnización, cuya precisión corresponde a las leyes federal y a las de los estados (artículo 27, VI). Los derechos de este inciso y del anterior los puede gozar también una persona colectiva, pero son primordialmente derechos del individuo.

— El establecimiento de la pequeña propiedad rural y ganadera (artículo 27, párrafo 3), así como sus límites máximos de tierra (artículo 27, XV).

— La apropiación de las aguas del subsuelo por parte del dueño del terreno, lo que se puede reglamentar en razón del interés público o cuando se afecten otros aprovechamientos (artículo 27, párrafo 5).

— No constituyen monopolios los privilegios que por tiempo determinado se conceden a autores, artistas e inventores (artículo 28, párrafo 10).

6. *Los derechos patrimoniales de la persona tanto en cuanto persona colectiva como en cuanto individuo son:*

— Prohibición y fraccionamiento de los latifundios (artículo 27, IV, XV y XVII), porque esta disposición beneficia a los ejidos, comunidades y pequeña propiedad agraria y ganadera.

— Concesión y cancelación a los particulares, por parte del Ejecutivo Federal, de la explotación, uso o aprovechamiento de bienes del dominio de la nación, los que son inalienables e imprescriptibles. No se pueden concesionar los que señala la propia Constitución (artículo 27, párrafo 6).

— El Estado puede, en casos de interés nacional, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones constitucionales, pero debe asegurar la eficacia del servicio, la utilización social de los bienes y evitar la concentración que contraría el interés público (artículo 28, párrafo 10).

7. Los principios constitucionales que establecen que la propiedad originaria y el dominio directo de todos los recursos naturales de nuestro territo-

rio corresponden a la nación, tienen su fundamento en el principio de soberanía, y no se necesita ningún otro. Algún autor considera que dicha decisión constituye una especie de derecho real de derecho público o un derecho real institucional que el Estado posee sobre su territorio.<sup>2</sup> En mi opinión son criterios que salen sobrando y muy secundarios respecto al del ejercicio de la soberanía. ¿Cómo va a ser soberano un pueblo cuyo territorio no sea suyo? ¿Cómo va a ser soberano un pueblo que no pueda disponer de sus recursos naturales en su beneficio?

En consecuencia, esa propiedad y esos recursos naturales deben beneficiar a todos los habitantes del país, no a unos cuantos. De aquí su proyección y función sociales, y que el Estado pueda imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y que el propio Estado sea quien regule los elementos naturales susceptibles de apropiación, “con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”, como dispone el artículo 27 constitucional. La concepción romana de la propiedad, que perduró por siglos, y que la entendía como el derecho a tener, usar y abusar del bien, quedó deshecha; se le envió al museo de la historia, y al lugar de las instituciones que fueron paradigmas de la desigualdad, del egoísmo y de la explotación del hombre por el hombre.

Así, la propiedad privada constituye un derecho, desde luego que sí, pero limitado por su función social y por el interés público.

El artículo 27 constitucional establece tres tipos de propiedad: i) pública, ii) social, y iii) privada, y cada una de ellas posee las características señaladas por la Constitución y las diversas leyes que la reglamentan en la materia.

La propiedad pública se encuentra sujeta a un sistema jurídico particular, por su énfasis en el beneficio social y el interés común.

La propiedad social goza de una protección especial del Estado, y se constituye principalmente por los bienes ejidales y comunales. Estos últimos son los que pertenecen a las poblaciones indígenas y que fueron reconocidos desde la época colonial, pero que fueron usurpados durante el siglo XIX a favor de unas decenas de personas.

La propiedad privada goza de los derechos establecidos en la Constitución y se encuentra limitada por la propia ley fundamental y sus reglamentos. Por ejemplo, a la pequeña propiedad agrícola y ganadera, en 1948, se le fijaron sus límites, se facultó al Ejecutivo Federal a otorgarle un certificado de inafectabilidad con la finalidad de garantizarle seguridad jurídica;

<sup>2</sup> González Uribe, Héctor, *Teoría política*, México, Porrúa, 1972, pp. 296-298.



certificado que era protegido incluso a través del juicio de amparo. Ese certificado en la actualidad ya desapareció y, en consecuencia, no es necesario para la defensa judicial de esa propiedad.

El ejido es una modalidad de propiedad que se estableció para dotar de tierras a los campesinos que carecieran de ellas, y las pueden poseer en forma colectiva o en parcelas, pero en principio son inenajenables e imprescriptibles, régimen que se flexibilizó en 1992 para permitir que comuneros y ejidatarios puedan asociarse entre sí, con el Estado o con terceros, así como otorgarles el uso de sus tierras. En el caso de los ejidatarios, también pueden transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población.

El artículo 27 constitucional es uno de los más reformados a partir de 1934. En este año se estableció el reparto agrario, su reglamentación y las instituciones que lo llevarían a cabo. En la reforma de 1992 se derogó esa modificación, debido a que ya no existían tierras para repartir, y al no poderse satisfacer las peticiones se creaban incertidumbres y falsas expectativas, lo que redundaba en forma negativa en la productividad y los ingresos de los campesinos. La reforma de 1992 hay que relacionarla con la prohibición de los latifundios y las reglas para su fraccionamiento y enajenación, así como con las extensiones que llegasen a exceder los límites que la Constitución señala para la pequeña propiedad agraria o ganadera.<sup>3</sup>

### III. PROTECCIONES Y PRESTACIONES PARA LA POBLACIÓN EN GENERAL: DIVERSOS DERECHOS

#### 8. *Los derechos a la educación son:*

— Toda persona tiene derecho a recibir educación (artículo 3o., párrafo 1).

<sup>3</sup> Valadés, Diego, “Comentario al artículo 27”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 532-538; Fix-Zamudio, Héctor, “200 años de evolución constitucional de los derechos humanos en el derecho mexicano”, *200 años de derechos humanos en México*, México, CNDH y Archivo General de la Nación, 2010, pp. 29 y 30; Noriega Cantú, Alfonso, *Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1988, pp. 110 y 111; Mendieta y Núñez, Lucio, *Introducción al estudio del derecho agrario*, México, Porrúa, 1966, pp. 96-99 y 247-250; Lemus García, Raúl, *Derecho agrario mexicano*, México, Porrúa, 1991, pp. 329-339 y 357-361; Armienta Calderón, Gonzalo M., “La modernización del derecho agrario mexicano”, en Valdés Abascal, Rubén y Romero Apis, José Elías (coords.), *La modernización del derecho mexicano*, México, Porrúa, 1994, pp. 291-303; Valdés Abascal, Rubén, “La reforma al artículo 27 constitucional, en la obra anteriormente citada; Chávez Padrón, Martha, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 1999, pp. 289-301 y 399-438.

— El Estado está obligado a proporcionar educación preescolar, primaria y secundaria (artículo 3o., párrafo 1), obligación que abarca a los padres en relación con sus hijos (artículo 31, I).

— La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a: la patria, la conciencia en la solidaridad internacional, la independencia y la justicia (artículo 3o., párrafo 2).

— La educación será laica, ajena a cualquier doctrina religiosa (artículo 3o., I).

— Para garantizar que la enseñanza cumpla con las finalidades que señala la Constitución, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República (artículo 3o., III).

— La educación que imparta el Estado será gratuita (artículo 3o., IV).

— Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en los planteles particulares (artículo 3o., VI).

— Autonomía a las universidades y demás instituciones de educación superior si su ley se las otorga, y se precisan las características de la autonomía (artículo 3o., VII).

9. La educación es el derecho a instruirse para poder realizar un destino personal; es también una obligación que el Estado tiene de proporcionar a la persona los medios para alcanzar su destino, el cual tiene que realizarse en sociedad.

La educación es una función social y un servicio público, en los términos del artículo 3o., VIII. Cualquier persona puede exigir al Estado que le proporcione los medios para adquirir los conocimientos, y poder ejercer un oficio o una profesión; todos tenemos el derecho de ser instruidos para realizar una labor útil a la sociedad. A su vez, la persona tiene la responsabilidad de aprovechar esa educación y de cumplir los requisitos para ir aprobando los cursos y ascender de nivel educativo.

Lo más valioso que un país posee son sus recursos humanos, y mientras éstos se encuentren mejor preparados, mayor será la grandeza de ese país. Las naciones más prósperas son aquellas donde la población se encuentra con mejores índices de educación.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y 1993, pp. 174 y 175; Cisneros Fariás, Germán, *El artículo tercero constitucional. Análisis histórico, jurídico y pe-*

La parte final del párrafo 4 del artículo 5o. establece: “Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale”.

Este párrafo establece una obligación; también es primordialmente un derecho, ya que el servicio será retribuido. La obligación consiste en corresponder a la sociedad los sacrificios que ésta realizó para que otro individuo lograra una educación integral.

10. El artículo 4o., párrafo 3, establece que toda persona tiene *derecho a la protección de la salud*, y será la ley la que definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud.

En 1983 se reconoció este derecho en nuestra Constitución, el cual ya se había recogido en las declaraciones Universal de los Derechos Humanos y Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre. En dicha fecha, México había logrado algunos éxitos en relación con el mencionado derecho, que se pueden sintetizar en que en 1930 la expectativa de vida era de 34 años; en cambio, en 1983 se había ampliado a 65.<sup>5</sup>

Entre los propósitos de esa reforma constitucional se encuentran: un grado de descentralización de esos servicios para una mayor intervención y responsabilidad de las entidades federativas; el mejoramiento de esos servicios y —de acuerdo con la respectiva exposición de motivos— el establecimiento de un verdadero sistema nacional de salud con la coordinación entre las instituciones que prestan dichos servicios; mejor vinculación entre los requerimientos de la salud y las instituciones de educación superior que preparan a los profesionales de la materia, y la operación cabal de un cuadro básico de medicamentos.<sup>6</sup>

11. *El derecho a la información comprende:*

dagógico, México, Trillas, 1970, pp. 109-132; Sánchez Vázquez, Rafael, *Derecho y educación*, México, Porrúa, 1998, pp. 134-142; Carpizo, Jorge, “Ley Federal de Educación”, en *Legislación y Jurisprudencia*, México, año 2, núm. 2, 1973, p. 351; del mismo autor, “La garantía constitucional de la autonomía universitaria”, *Legislación y Jurisprudencia*, México, año 9, núm. 9, 1980, pp. 713-718; Valencia Carmona, Salvador, *Derecho, autonomía y educación superior. Derecho de la educación y de la autonomía*, México, Instituto Politécnico Nacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 74-92 y 105-109.

<sup>5</sup> Kumate, Jesús, *La salud de los mexicanos 1929-2000*, México, El Colegio Nacional, 2010, p. 9.

<sup>6</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, “El contenido programático de la Constitución y el nuevo derecho a la protección de la salud”, en Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego (coords.), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 417-423. La exposición de motivos de esta reforma constitucional se puede consultar en esta misma obra, pp. 458-460.

— Acceso a la información pública con prevalencia del principio de máxima publicidad y de acuerdo con las reglas establecidas en la propia Constitución (artículo 6o., párrafos 2 y 3).

— Protección de la información referente a la vida privada y datos personales (artículo 6o., II).

— Acceso gratuito, sin necesidad de acreditar interés alguno o de justificar su utilización, a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos (artículo 6o., III).

En 1977 se adicionó el artículo 6o. constitucional con una oración: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”, que fue parte de la reforma política que se efectuó en ese año, y resultado de las audiencias llevadas a cabo en la Secretaría de Gobernación, donde se manifestó la diferencia entre la libertad de expresión como una “garantía individual y el derecho a la información como una garantía social de los receptores de la información, encuadrada dentro del modelo de la preeminencia del interés social y que garantiza el pluralismo ideológico de la sociedad”;<sup>7</sup> también se señaló la obligación del Estado de informar clara y profusamente a la nación.<sup>8</sup>

Hubo varios intentos para reglamentar dicho derecho: en 1981, 1995 y 1998, que fracasaron ante las críticas de diversos medios de comunicación,<sup>9</sup> interesados en preservar sus intereses y privilegios.

En 2002 se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que, como su nombre lo señala, garantiza el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes federales, los órganos constitucionales autónomos, órganos con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Dicha Ley persigue que el gobierno y los órganos federales entreguen información sobre su manera de trabajar, el uso de los recursos públicos y sus resultados, salvo la información reservada o confidencial de acuerdo con las disposiciones de la propia Ley.

Para aplicar y hacer vigentes las normas de esa Ley se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), como un órgano con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> *Reforma Política I*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Audiencias públicas, 1977, p. 243.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 286.

<sup>9</sup> Carpizo, Jorge, *Temas constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 409-413.

<sup>10</sup> Carpizo, Jorge, “La reforma del Estado en 2007 y 2008”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 19, 2008, pp. 25 y 26; Instituto Federal

En virtud de que las legislaciones de las entidades federativas sobre la materia eran muy diversas, heterogéneas y desiguales, y que, en muchos casos, más que la protección a un derecho resultaba una restricción al mismo, se reformó el artículo 6o. c. en julio de 2007 para incluir los derechos y precisiones a los que aludí al comienzo de este inciso).<sup>11</sup>

12. *El derecho a la vivienda* está reconocido en el artículo 4o., párrafo 5, que establece: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa...”. De inmediato salta a la vista que en este caso el sujeto activo del derecho no es la persona, sino la familia, con lo que se estaría excluyendo a varios grupos de personas, a todos aquellos que viven aislados por las más diversas razones, como la soltería, viudez o vejez, y no existe causa alguna para esta discriminación. Además, el párrafo se refiere al *disfrute*, no a la adquisición, con lo cual el derecho puede resultar de efectos transitorios y, desde luego, no es lo mismo rentar que ser propietario de la vivienda que se habita.

Una vivienda “digna y decorosa” está estrechamente relacionada con diversos derechos, como son, entre otros, a la privacidad, a la salud, al agua potable, a la electricidad, al alcantarillado, al medio ambiente adecuado, a baños al interior de la vivienda.

La Constitución hace referencia al derecho a la vivienda en otros artículos y para grupos precisos. A pesar de que nos encontramos en el apartado de derechos de carácter general para toda la población, considero que es lugar apropiado para enunciar cinco casos específicos para tener la panorámica de este derecho:

— Acciones de las autoridades federales, estatales y municipales para facilitar el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de viviendas para los integrantes de las comunidades indígenas (artículo 2o., B, IV).

— Las empresas estarán obligadas a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas a través de aportaciones a un fondo nacio-

de Acceso a la Información Pública, *Transparencia, acceso a la información y datos personales*, México, IFAI, 2003; en el número siete de *Comparative Media Law Journal*, México, Fundación Konrad Adenauer, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, se encuentran artículos muy interesantes sobre el acceso a la información pública en Chile, España y Perú.

<sup>11</sup> Becerra, Ricardo y López Ayllón, Sergio, “Transparencia: horas decisivas”, en Periódico *Reforma, Enfoque*, México, 13 de abril de 2008, p. 7; véase Becerra, Ricardo y Lujambio, Alonso, “Por qué constitucionalizar”, en López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución*, México, IFAI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 173-197; Gómez Gallardo, Perla y Villanueva, Ernesto, *Indicadores de transparencia y reforma del artículo 6o. constitucional*, México, Trust, 2007, p. 195.

nal de la vivienda que permita establecer un sistema que otorgue crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad su vivienda (artículo 123, A, XII). Para ello se creó un organismo (Infonavit) integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, a través de la expedición de una ley que es de utilidad social.

— A los trabajadores del gobierno federal y del Distrito Federal se les proporcionarán habitaciones baratas, en arrendamiento o en venta (artículo 123, B, XI, f).

— El Estado establecerá un sistema de financiamiento que permita otorgar a sus trabajadores federales y del Distrito Federal, crédito barato y suficiente para que puedan adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos (artículo 123, B, XI, f).

— El Estado proporcionará iguales derechos a los mencionados en el párrafo anterior a los miembros en activo del ejército, fuerza aérea y armada, a través del organismo encargado de su seguridad social (artículo 123, B, XIII, párrafo 4).

### 13. *Los derechos de los consumidores son los siguientes:*

— Prohibición de los monopolios y las prácticas monopólicas, los estancos, las exenciones de impuestos y las prohibiciones a título de protección a la industria (artículo 28, párrafo 1).

— Castigos severos y persecución eficaz de toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario con el objeto de aumentar los precios (artículo 28, párrafo 2).

— Los mismos actos para quienes acuerden evitar la libre concurrencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados (artículo 28, párrafo 2).

— Los mismos actos para todo aquello que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas y en perjuicio del público en general o de alguna clase social (artículo 28, párrafo 2).

— Las leyes fijan bases para señalar precios máximos a artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular (artículo 28, párrafo 3).

— La imposición de modalidades a la distribución de esos artículos o materias, para evitar que la intermediación provoque insuficiencia en el abasto y el alza de precios (artículo 28, párrafo 3).

— La ley protege a los consumidores y propicia su organización para el mejor cuidado de sus intereses (artículo 28, párrafo 3).

El artículo 28 constitucional debe observarse desde dos perspectivas, que son complementarias: a) la prohibición de los monopolios, las prácticas mo-

nopólicas, los estancos, las exenciones de impuestos y las prohibiciones a título de protección a la industria en los términos de la ley, como una forma de la rectoría del Estado y del manejo de la macroeconomía y de la regulación e intervención que al Estado le corresponde en aquéllas, y b) como derechos sociales de los consumidores.

La prohibición de los monopolios, estancos y prohibiciones a título de protección a la industria ya se encontraba en la Constitución de 1857; fue uno de los aspectos, probablemente el más importante, que lograron introducir en la ley fundamental los diputados constituyentes integrantes de la corriente del liberalismo social.

La idea de 1857 la recogió la original Constitución de 1917. En ambas se señalaban las excepciones a los monopolios, que realmente no son excepciones, sino que son rubros económicos a cargo del Estado, por decisión del poder constituyente y para beneficio del bien común y del interés público, y la razón a la prohibición de los monopolios de los particulares es exactamente la opuesta: la supresión de beneficios para unos cuantos en detrimento de toda la sociedad, en menoscabo del bienestar de las mayorías.

Los monopolios inhiben y limitan la libre competencia y, en consecuencia, castigan al consumidor, quien termina pagando un sobreprecio al producto o al servicio. Asimismo, el estanco también lesiona la libre competencia, en virtud de que “significa embargo o prohibición del curso y venta libre de algunas cosas, o asiento que se hace, para reservar exclusivamente las ventas de mercancías o géneros, fijando los precios a que se hayan de vender”. La misma razón motiva la prohibición a la exención de impuestos, porque es un beneficio a una o unas personas en detrimento de la libre competencia y de los derechos de los consumidores.<sup>12</sup>

El artículo 28 c se ha reformado en varias ocasiones: en 1982, 1983 (en la que se reconocieron los derechos de los consumidores), 1990, 1993 y 1995.

Sin embargo, desde 1976 se había creado la Procuraduría Federal del Consumidor para la defensa de los consumidores en el país.

14. *El derecho al trabajo*, establecido en forma general como un derecho para toda la población, se encuentra en el párrafo primero del artículo 123 constitucional: “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley”. Este derecho se reconoció a partir de una reforma constitucional en diciembre de 1978.

<sup>12</sup> Márquez Gómez, Daniel, “Comentario al artículo 28”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 545-555.

15. *El derecho a la seguridad social*, establecido como un derecho para toda la población, se recoge en la fracción XXIX del artículo 123 constitucional: “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

No desconozco que actualmente la Ley del Seguro Social se refiere casi exclusivamente para la clase trabajadora. De manera tímida establece los seguros voluntario y familiar. El carácter universal de la intención original de dicha fracción XXIX —como bien dice Patricia Kurczyn— se ha desvirtuado.

#### IV. DERECHOS POR PERTENECER A UN GRUPO VULNERABLE: LOS DERECHOS DE LOS INDÍGENAS

16. El segundo gran grupo de los derechos de la justicia social, el que se refiere a la pertenencia a un grupo vulnerable, se integra por cinco apartados: derechos de los indígenas, derechos de la familia y el menor, derechos del trabajador del campo o agro, derechos de los trabajadores en general y derechos de la seguridad social.

A su vez, los derechos de los indígenas se subdividen en: i) como pueblo y comunidad, y ii) como persona.

*Los derechos de los indígenas como pueblo y comunidad* son:

— El reconocimiento de los derechos e instituciones de los pueblos indígenas como base de la composición pluricultural de la nación, dentro de la unidad e indivisibilidad de ésta (artículo 2o., párrafos 1 y 2).

— El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional (artículo 2o., párrafo 5).

Los anteriores derechos incluyen facultades para:

— Decidir las formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (artículo 2o., A, I).

— Aplicar sus propios sistemas normativos para la solución de sus conflictos internos, sujetándose a la Constitución y respetando los derechos humanos, de manera relevante la dignidad e integridad de las mujeres. Es la ley la que establece los casos y procedimientos de validación por parte de los jueces o tribunales correspondientes (artículo 2o., A, II).

— Elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las muje-



res en condiciones de equidad, a lo cual ya me referí en el capítulo anterior (artículo 2o., A, III).

— Preservar y enriquecer su cultura e identidad (artículo 2o., A, IV).

— Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en la Constitución (artículo 2o., A, V).

— Acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que ocupan las comunidades, menos en aquellos que correspondan a áreas estratégicas y respetando las disposiciones de la Constitución, las leyes de la materia y los derechos adquiridos por terceros integrantes de la comunidad (artículo 2o., A, VI).

— El desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas en beneficio de las personas, que será diseñado y operado conjuntamente con ellos (artículo 2o., B).

— El impulso al desarrollo regional para fortalecer las economías locales a fin de mejorar las condiciones de vida de los pueblos y las comunidades con su participación (artículo 2o., B, I).

— Asignaciones presupuestales en los municipios, que las comunidades administrarán directamente para fines específicos (artículo 2o., B, I).

— Mejoramiento de los espacios para la convivencia y la recreación (artículo 2o., B, IV).

— Extensión de la red de vías de comunicación y telecomunicación y el establecimiento de condiciones para que las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación (artículo 2o., B, VI).

— El apoyo a las actividades productivas y al desarrollo sustentable mediante acciones que la Constitución señala, como son, entre otras, la creación de empleos y la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva (artículo 2o., B, VII).

— La consulta a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen (artículo 2o., B, IX).

— Los diversos niveles de gobierno establecerán en sus presupuestos de egresos las partidas específicas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 27 constitucional, así como las formas y los procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas (artículo 2o., B, IX).

— Toda comunidad equiparable a los pueblos y comunidades indígenas, así como en cuanto personas, tendrán en lo conducente los mismos derechos, tal y como lo establezca la ley (artículo 2o., B, IX).

17. *Los derechos de los indígenas como persona son:*

— Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, para fortalecer su participación y representación política de acuerdo con sus tradiciones y normas internas (artículo 2o., A, VII). Éste es un derecho político, pero como ya he expresado su naturaleza es más de carácter social, en virtud de que se concede en cuanto grupo indígena, y conforme con las peculiaridades del grupo.

— Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural y alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva, y la educación media y superior (artículo 2o., B, II).

— Establecer un sistema de becas en todos los niveles (artículo 2o., B, II).

— Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos y en consulta con las propias comunidades indígenas (artículo 2o., B, II).

— Impulsar el respeto y el conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación (artículo 2o., B, II).

— Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud y aprovechar debidamente la medicina tradicional (artículo 2o., B, III).

— Apoyar su nutrición mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil (artículo 2o., B, III).

— Acceder al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda (artículo 2o., B, IV).

— Apoyar a las mujeres, entre otros aspectos, para proyectos productivos y su participación en la toma de decisiones en la vida comunitaria (artículo 2o., B, V).

— Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, con acciones concretas que la Constitución señala (artículo 2o., B, VIII).

— Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, tomándose en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, pero respetando los preceptos de la Constitución (artículo 2o., A, VIII).

— Contar en los juicios con intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura (artículo 2o., A, VIII).

18. De la clasificación queda claro que considero a los indígenas como un grupo vulnerable. En consecuencia, debo clarificar varias cuestiones de mi propuesta:

a) ¿Qué es un grupo vulnerable?

b) ¿Por qué los indígenas constituyen grupos vulnerables en México?

- c) ¿Qué son los derechos colectivos? ¿Por qué no incluí los derechos indígenas como tales?
- d) ¿Qué es un indígena?
- e) ¿Desde cuándo se “constitucionalizaron” los derechos indígenas en México?

a) Para Jorge U. Carmona Tinoco el grupo vulnerable o, con mayor precisión, el grupo en situación de vulnerabilidad indica un estado o circunstancia desfavorable, de desventaja o de carencia en el cual se encuentran personas que pertenecen a un grupo específico, o a una categoría social determinada en relación con el grado de satisfacción de sus necesidades vitales, el goce y ejercicio pleno de sus derechos humanos, y el acceso a los órganos de procuración e impartición de justicia.<sup>13</sup>

Para Jorge Alberto González Galván, María del Pilar Hernández y Alfredo Sánchez Castañeda la vulnerabilidad es un estado de debilidad, implica un equilibrio precario que conduce al individuo o al grupo a una espiral de efectos negativos acumulativos, y uno de sus rasgos propios se encuentra en la incapacidad de actuar o reaccionar a corto plazo, y aclaran que la vulnerabilidad no implica sólo la falta de satisfacción de necesidades materiales, sino que asimismo comprende las conductas discriminatorias.<sup>14</sup>

Las dos precisiones señaladas dan buena cuenta de qué es un grupo vulnerable.

Considero que un grupo vulnerable es aquel que se encuentra en una situación de debilidad o precariedad en el goce de los derechos humanos, especialmente de los sociales, económicos y culturales, en comparación con el conjunto de otros grupos integrantes en una sociedad determinada.

Al grupo vulnerable hay que protegerlo de su propia vulnerabilidad, que no existan grupos de primera, de segunda o de tercera, sino que todos los grupos sean de primera. En dicha idea se encuentra un *énfasis especial* en la noción de igualdad real o material; hay que equiparar en oportunidades y en derechos a quienes integran un grupo débil con la finalidad de que alcancen niveles de vida acordes con su dignidad, con satisfactores sociales, económicos y culturales suficientes. ¿Y cuándo éstos son suficientes? La res-

<sup>13</sup> Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “Panorama y propuestas sobre la aplicabilidad de los derechos fundamentales en situación vulnerable”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 193.

<sup>14</sup> González Galván, Jorge Alberto *et al.*, “La pluralidad de los grupos vulnerables: un enfoque interdisciplinario” en la obra citada en la nota anterior, p. 225.

puesta se encuentra en las estadísticas nacionales e internacionales que cada día son más precisas y abundantes.

La vulnerabilidad del grupo no coincide necesariamente con que sea de carácter minoritario, aunque a menudo sí lo sea. Esta aseveración se comprueba con la protección a los derechos de la familia y el menor, y los derechos de los trabajadores.

La vulnerabilidad existe en la dificultad o debilidad para el goce de los derechos, a menudo frente a obstáculos de naturaleza diversa o frente a quien se encuentra en una situación de poder en relación con el sujeto activo del derecho.

Subrayo, para los grupos vulnerables muchos de los derechos que se les reconocen ya se encuentran en los derechos garantizados a toda la población en general, pero su vulnerabilidad hace necesario precisar y desglosar esos derechos de acuerdo con las características del grupo y, entonces, se realiza un énfasis especial en sus derechos.

Desde las perspectivas anteriores, mi propuesta de clasificación en razón de pertenecer a un grupo vulnerable puede ser criticada por omisa. ¿Por qué no incluí a las mujeres, a los ancianos o a los discapacitados?

Mis razones son las siguientes: no es posible considerar como un grupo específico o una categoría social determinada a la mitad de la población. Ciertamente los derechos de las mujeres se han violado a través de los siglos. No obstante, el problema debe ser resuelto haciendo realidad el principio de la igualdad legal de los géneros, el de no-discriminación, y el goce real de esos derechos. En este caso hay que tener siempre presente la fórmula legislativa: “Queda prohibida la discriminación motivada... o de cualquier otra que atente contra la dignidad humana...”. No existe duda alguna que aún las discriminaciones contra las mujeres constituyen un capítulo infamante de nuestra realidad social que hay que superar y contra las cuales hay que luchar.

En relación con los ancianos y los discapacitados o de personas en situaciones semejantes, considero que si gozan realmente de los derechos humanos en general que la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados reconocen, su situación corresponderá a la de una existencia digna; que las peculiaridades que sí presentan no ameritan ese énfasis especial, y que la mejor prueba de ello es que pocas son las Constituciones que contienen derechos específicos para ellos, y tal es la situación en la Constitución mexicana. No obstante, no descarto que en el futuro esta posición deba cambiar y se les incluya entre los grupos vulnerables. El tiempo tiene la palabra.

Tampoco menciono en forma específica a los adolescentes porque la Constitución mexicana al referirse a ellos, lo hace en relación con derechos de seguridad jurídica, que ya enumeré; que varios de los derechos que les son más importantes ya están incluidos en otros rubros, como los derechos a: la protección de la salud, educación, vivienda, alimentación, prohibiciones y protecciones al trabajo, etcétera.

Por goce de los derechos entiendo su ejercicio real o material, y que en caso de que no sea así, exista la posibilidad jurídica de poder exigirlos, incluso ante los tribunales.

b) Los indígenas son un grupo vulnerable en México, en virtud del estado de marginación en que viven, son los más pobres entre los pobres; generalmente se encuentran en indefensión social, política, económica y jurídica, son los que tienen los índices más bajos de educación, protección a la salud, nutrición, acceso a agua potable, viviendas decorosas, trabajos bien remunerados, etcétera. Tradicionalmente se les ha marginado, excluido, explotado, dominado y discriminado en favor de los blancos y los mestizos. En 1900 representaban el 15.4% de la población; en 1950, el 11.2% y en 2010 el 6.5% de acuerdo con INEGI.

Es nuestra Constitución la que mejor contesta los porqués y las razones que circunscriben a los indígenas como grupo vulnerable. En dicha Ley Fundamental, en el artículo 2o. que he diseccionado, se encuentran conceptos como los siguientes: abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, la promoción de la igualdad de oportunidades para los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria.

c) Los planteamientos del multi o pluriculturalismo son importantes; asimismo, debe tomarse en cuenta que no es lo mismo *diferencias* que *desigualdades* y sus relaciones con las discriminaciones.

Las *diferencias*, ya sean naturales o culturales, son, en palabras de Luigi Ferrajoli, los rasgos que diferencian e individualizan a las personas, y en cuanto tales son protegidas por los derechos humanos, y forman las diversas y concretas identidades de cada persona.

Las *desigualdades*, ya sean económicas o sociales, son las disparidades que surgen entre las personas debido a sus derechos patrimoniales, así como sus posiciones de poder y sujeción, lo cual forma diferentes esferas jurídicas.

Tanto las diferencias como las desigualdades se relacionan con el principio de no-discriminación. Las diferencias se protegen por la igualdad formal en los derechos de libertad, en cuanto derechos al respeto igual de todas las *diferencias*.

En cambio, en las desigualdades se persigue la igualdad real, que se disfrute de niveles mínimos de existencia, que se asegure el goce de los derechos sociales con la finalidad de reducir esas desigualdades.

No obstante, la igualdad formal y la real pueden resultar inefectivas en razón de las innumerables discriminaciones que de hecho violan dichas igualdades. Las discriminaciones son las desigualdades antijurídicas que lesionan el principio de igualdad. El *quid* de la cuestión es encontrar garantías idóneas que las remuevan tanto en el universo jurídico como en la realidad.<sup>15</sup>

Miguel Carbonell señala que los derechos colectivos presuponen que en los Estados multiculturales, el sistema jurídico y las instituciones públicas no pertenecen únicamente a la mayoría ni valen para suprimir a las minorías de sus prácticas culturales, y éstas deben estar dispuestas a respetar un mínimo ético de reglas de convivencia,<sup>16</sup> y afirma que para la comprensión de los derechos colectivos resulta muy útil especificar cuáles son esos derechos, para lo cual sigue el pensamiento de Jacob Levy. Entiendo que ese mínimo ético constituye un núcleo inviolable, el indispensable para el aseguramiento real de los derechos.

Esos derechos colectivos son: *excepciones* a las leyes que penalizan o dificultan prácticas culturales; *asistencia* para realizar acciones que la mayoría puede lograr sin ayuda alguna; *autogobierno* para las minorías étnicas, culturales o nacionales; *reglas externas* que limitan algunas libertades para los no-miembros de la comunidad con la finalidad de defender la cultura de esa colectividad; ostracismo o expulsión de los miembros de la comunidad que no sigan sus reglas internas; *reconocimiento/obligatoriedad* de las costumbres jurídicas por parte del sistema jurídico dominante; *representación* política de las comunidades minoritarias en los órganos de gobierno, ya sea porque aquélla se garantiza o se le brinda facilidades; *demandas simbólicas* de aquellos emblemas que representan la dignidad, el estatuto o incluso la existencia del grupo.<sup>17</sup>

Los derechos de los pueblos, comunidades y de los indígenas como personas podría considerarse que son susceptibles de ser incluidos en la nueva ca-

<sup>15</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2004, pp. 80-83.

<sup>16</sup> Carbonell, Miguel, "Minorías etno-culturales y derechos colectivos: premisas conceptuales", en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 68.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 64-67; Levy, Jacob, "Classifying Cultural Rights", en Kymlicka, Will y Shapiro, Ian (eds.), *Ethnicity and Group Rights*, Nueva York, New York University Press, 1997, pp. 25-49; Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM y CNDH, 2004, pp. 979-1000.

tegoría de los derechos colectivos. Mis razones para considerarlos dentro de los derechos de la justicia social y por pertenecer a un grupo vulnerable son: i) así lo indica la Constitución mexicana expresamente al señalar, como ya lo recordé, que la razón del artículo 2o. es abatir *las carencias y rezagos* que los afectan, que se encuentran caracterizados por su debilidad y necesitan protecciones especiales de la más diversa índole; ii) de la composición pluricultural de la nación se derivan derechos que encuadran en los derechos humanos civiles, políticos, y de la justicia social, y los refuerzos y las protecciones especiales que deben reconocérseles son parte de los propios derechos humanos, pero en razón del universo indígena y de sus carencias y rezagos y de sus peculiaridades culturales, la Constitución hace énfasis en los mismos; iii) las peculiaridades culturales, no obstante, no pueden reconocerse si lesionan algún derecho humano o si los mismos no pueden armonizarse, a lo que me refiero en el párrafo siguiente; iv) en la comprensión unitaria de los derechos humanos en México no es necesaria, cuando menos hasta ahora, seguir fraccionando su conocimiento con nuevos apartados, ya que caben bien por sus características en alguno de los tres grandes apartados que he enunciado, y si abrimos un apartado de derechos colectivos, quizás habría que incluir en él los derechos de los trabajadores y de los campesinos, y entonces esta categoría existiría desde 1917 en la Constitución mexicana.

No desconozco, hacerlo sería una estupidez, el valor, y muy grande, de la pluralidad cultural de México, lo que la enriquece como nación. Al final de cuentas, lo importante es el reconocimiento de los derechos de los indígenas y la preservación de sus costumbres y tradiciones, aspectos que se establecen en la propia Constitución para protegerlos por su debilidad, por sus carencias y rezagos; si no, no habría necesidad de especificarlos, ya que estarían protegidos por todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales ratificados.

Puntualizo: las tradiciones y peculiaridades culturales de los pueblos y comunidades indígenas no pueden prevalecer si violan derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales. Éste es el espíritu—finalidad, intención o propósito— y letra del artículo 27 constitucional. En mi criterio, el caso más claro es la situación de la mujer indígena, que en muchos pueblos no goza de derechos o se encuentra subordinada al varón. El artículo 27 constitucional es preciso al ratificar una y otra vez el principio de la igualdad y la no-discriminación en razón de género: sujetándose de manera relevante al principio de la dignidad e integridad de las mujeres; al garantizar su participación en condiciones de equidad frente a los varones;

al propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo; al mejorar las condiciones de salud que deben gozar.

Por idéntica razón que la anterior, la Constitución hace *énfasis* en los derechos indígenas, en los de niños y niñas, diversos aspectos del derecho a la educación, salud, protección de sus tierras e incentivos y apoyos a su actividad productiva.

La concepción pluricultural de la nación y de la justicia social son complementarias en la Constitución mexicana. Una se apoya en la otra.

d) La Constitución mexicana define con precisión a los pueblos y comunidades indígenas.

Nuestra definición constitucional de pueblos indígenas es la que se encuentra en el Convenio 169 de la OIT. El párrafo 2 del artículo 27 señala “que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”, y en el párrafo 3 del propio artículo 27 constitucional, se agrega otro elemento del mencionado Convenio: “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”.<sup>18</sup>

En el párrafo 4 del artículo 27 constitucional se define a las comunidades como las integrantes de un pueblo indígena y “que forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”.

Así, se ha ejemplificado que el pueblo coranayerij incluye diversas comunidades, como las de Jesús María, Santa Teresa y Mesa del Nayar; el pueblo huichol-wirrárika las de San Andrés, San Sebastián y Santa Catarina.

La Constitución mexicana se incorporó a la corriente latinoamericana de llevar a la norma suprema los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, lo cual es resultado de que aquéllos han aparecido como nuevos e insospechados actores políticos y sociales, bien organizados y con un vigor inusitado. En la década de los sesenta del siglo XX únicamente existían unas cuantas organizaciones indígenas dirigidas por ellos mismos. En la actualidad son numerosas y sus demandas son específicas: tierra, crédito agrícola, educación, salud, vivienda, comunicaciones, inversiones en infraestructura, respeto a sus costumbres y autonomía.

<sup>18</sup> Véase González Galván, Jorge Alberto, “Debate nacional sobre derechos indígenas. Lo que San Andrés propone ¿San Lázaro descompone?”, en González Galván, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 270-272.



En virtud de que muchos de los pueblos y comunidades indígenas son de carácter campesino y rural, sus demandas coinciden con las de éstos, y establecen alianzas estratégicas para el logro de sus objetivos.<sup>19</sup>

e) La reforma constitucional de 2001, que creó el artículo 2o. constitucional actual e incorporó todos los derechos que he enunciado, estableció que la nación mexicana es única e indivisible y tiene una composición pluricultural. Esta declaración responde a una realidad sociológica de cinco siglos. Así ha sido y así continúa siendo. México es una sociedad y un Estado pluricultural, habitado por múltiples pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, este reconocimiento implica nuevas relaciones con los pueblos y comunidades indígenas basadas en su identidad y su dignidad, y como grupos vulnerables.

No obstante, el reconocimiento constitucional de la naturaleza pluricultural de México fue anterior a esa fecha. En 1992 se modificó la Constitución para introducirle al artículo 4o. un párrafo primero:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Este párrafo se derogó al introducirse en la ley fundamental el artículo 2o., en agosto de 2001, que es más preciso y reconoce una larga serie de derechos, y que es el fruto jurídico de la rebelión indígena en Chiapas que comenzó el 31 de diciembre de 1993, al tomar el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) por las armas diversas ciudades en ese estado. Las demandas de ese movimiento eran de carácter social y político. El Estado mexicano decidió recuperar esas ciudades y declarar doce días después del levantamiento armado el cese unilateral de las hostilidades, al ordenar al ejército nacional que no disparara a menos que fuera agredido; asimismo, resolvió negociar la paz y los aspectos sociales con el EZLN, y los políticos con los interlocutores naturales en esa materia: los partidos políticos.

<sup>19</sup> Véase Stavenhagen, Rodolfo, *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, México, CNDH, 2000, pp. 19-23.

Después de múltiples desencuentros, el presidente Fox decidió enviar al Congreso de la Unión como iniciativa los acuerdos de San Andrés, que se habían firmado en el periodo de su antecesor, el presidente Zedillo. Esos acuerdos, modificados para darles una estructura y lenguaje jurídico-constitucional y para ratificar la unidad e indivisibilidad de la nación, son el fundamento del actual artículo 2o. constitucional<sup>20</sup> y de los otros artículos que se modificaron en esa ocasión con motivo de la cuestión indígena.

#### V. DERECHOS POR PERTENECER A UN GRUPO VULNERABLE: DERECHOS DE LA FAMILIA Y EL MENOR

19. Como grupo vulnerable, *los derechos de la familia son:*

— Protección a la organización y desarrollo de la familia (artículo 4o., párrafo 1).

— Derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa (artículo 4o., párrafo 5), al que ya me referí en el rubro de derecho a la vivienda.

— Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno (artículo 27, XVI). Por el lugar donde se encuentra colocado el precepto, pareciera que el derecho es para el campesino o trabajador del campo. Al no especificarse, considero que su alcance es general, en virtud del principio *pro-persona*.

— Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de familia (de los trabajadores), bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios (artículo 123, A, XXVIII).

— De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes sólo serán responsables los mismos trabajadores, y en ningún caso y por ningún motivo se podrán exigir a los miembros de su familia (artículo 123, XXIV).

20. Como grupo vulnerable, *los derechos del menor son:*

— Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades más importantes (artículo 4o., párrafo 6).

<sup>20</sup> Hubo tres iniciativas de reformas constitucionales en materia indígena, las tres basadas en los Acuerdos de San Andrés; véase González Galván, Jorge Alberto, "Las iniciativas de reformas constitucionales en materia indígena en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXIII, núm. 97, 2000, pp. 361-370.

— El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, y otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez (artículo 4o., párrafos 7 y 8).

— Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán una jornada máxima de seis horas (artículo 123, III).

— Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, así como la jornada extraordinaria para los menores de dieciséis años (artículo 123, II y XI).

21. Los derechos de los menores enunciados en la Constitución me sirven para reiterar la concepción que he enunciado de los derechos humanos.

El artículo 4o., párrafo 6, dice textualmente: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”.

¿Por qué un artículo de esta naturaleza si ya la Constitución señala que todo individuo debe gozar de tales derechos, y jurídicamente, aunque no existiera esa norma específica, de todos modos los tendrían? Es un *énfasis necesario* en razón de la vulnerabilidad del grupo, es un señalamiento expreso de la obligación del titular pasivo del derecho: en este caso el Estado, los ascendientes, los tutores y los custodios, y lo mismo puede expresarse de los derechos expresamente reconocidos a los indígenas, campesinos y trabajadores, y que se reiteran de manera especial, en virtud de su vulnerabilidad.

Asimismo, queda claro que cualquier clasificación es fundamentalmente por razones didácticas, pero ¿dónde colocar el derecho de las niñas y niños a la salud y a la vivienda?, ¿en ese derecho o en el rubro salud o vivienda? Lo correcto se encuentra en ubicarlo en el derecho específico, en el *énfasis* constitucional, porque si no se modificaría la razón de ser de esas normas constitucionales.

¿Dónde colocar los derechos políticos específicos de los indígenas?

¿Dónde colocar los derechos específicos o los énfasis sobre las tierras de los indígenas?

¿Dónde colocar el patrimonio de familia de los trabajadores?, ¿como derecho de la familia o de aquéllos?

También en el *énfasis* constitucional puede encontrarse una nota de urgencia, como en el caso de los derechos indígenas, por el reconocimiento a la grave desigualdad de oportunidades y de discriminación en que han vivi-

do y viven, y se persigue garantizar la vigencia real de los derechos en el más corto tiempo posible.

Véase, entonces, cómo los derechos individuales y políticos se entrecruzan con los sociales, económicos y culturales, y éstos, a su vez, entre un grupo y el otro. Por ejemplo, los derechos indígenas están imbuidos de los derechos, entre otros, a la igualdad formal y real de las mujeres, a la educación, a la protección de sus tierras, de carácter político, apoyos a actividades productivas, a la vivienda, a la diversidad cultural.

VI. DERECHOS POR PERTENECER A UN GRUPO VULNERABLE:  
LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DEL CAMPO,  
LOS DE LOS TRABAJADORES EN GENERAL  
Y LOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

22. Los derechos del trabajador del campo se subdividen en: i) como integrante de un grupo y ii) en cuanto persona.

*Los derechos del trabajador del campo\* como integrante de un grupo vulnerable son:*

— El reconocimiento de personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales (artículo 27, VII).

— La protección de la propiedad sobre la tierra de los núcleos de población ejidales y comunales, tanto para el asentamiento humano como para sus actividades productivas. La ley preverá las acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores (artículo 27, VII).

— La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria (artículo 27, VII).

— La declaración de nulidad de todas las enajenaciones u ocupaciones ilegales de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, ejidos, terrenos de común repartimiento y núcleos de población (artículo 27, VIII).

— El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar e incorporación al desarrollo nacional (artículo 27, XX).

23. *Los derechos del trabajador del campo en cuanto persona son:*

— La ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela, así como los procedimientos para su asociación; en el caso del ejidatario la transmisión de los derechos par-

\* Lo denomino así en cuanto trabaja la tierra, en cuanto la hace producir, y a pesar de ello pertenece a un grupo vulnerable. Prefiero referirme al trabajador del campo que a jornalero o campesino.

celarios entre los miembros del núcleo de población y los requisitos y procedimientos para otorgar al ejidatario el dominio de su parcela (artículo 27, VII).

— La ley regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores (artículo 27, VII).

— Límite de la extensión de tierra de la cual un ejidatario puede ser titular dentro de un mismo núcleo de población (artículo 27, VII).

— Elección democrática del comisariado ejidal o de bienes comunales, quien es el representante del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea general (artículo 27, VII).

— Requisitos para solicitar la nulidad de la división o reparto de las tierras que se hubiese hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio (artículo 27, IX).

— Jurisdicción agraria especializada para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad (artículo 27, XIX).

— El Estado apoyará la asesoría legal de los campesinos y establecerá la procuraduría de justicia agraria (artículo 27, XIX).

24. Los derechos de los trabajadores se pueden subdividir en: a) los de quienes tienen un contrato o una relación de trabajo; b) los de quienes laboran en los poderes de la Unión y en el Distrito Federal, y c) los de quienes están regidos por relaciones especiales.

a) Los derechos de los trabajadores que tienen un contrato o una relación de trabajo, a su vez, se subdividen en: i) de naturaleza colectiva, ii) de naturaleza individual, y iii) de naturaleza jurisdiccional.

La Constitución, en el encabezado del apartado A del artículo 123 constitucional, expresamente señala que los derechos de ese apartado rigen para los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de manera general, todo contrato de trabajo. La Ley Federal del Trabajo (LFT) se refiere a relación de trabajo; sin embargo, los efectos jurídicos que ambos producen son idénticos. No desconozco la diferencia doctrinal que llevó a la LFT a referirse a relación de trabajo. Para la clasificación es intrascendente la diferencia.

Dichos derechos son precisados en las leyes de trabajo; la principal es la LFT.

*Los derechos de los trabajadores que tienen un contrato o una relación de trabajo de naturaleza colectiva son:*

— Derecho de sindicación (artículo 123, A, XVI).

— Derecho de huelga y requisitos para su licitud (artículo 123, A, XVII y XVIII).

25. *Los derechos de los trabajadores que tienen un contrato o una relación de trabajo de naturaleza individual son:*

— Jornada máxima de trabajo de ocho horas (artículo 123, A, I).

— Jornada máxima de trabajo nocturno de siete horas (artículo 123, A, II)

— Un día de descanso cuando menos por cada seis de trabajo (artículo 123, A, IV).

— Salarios mínimos generales o profesionales. Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos (artículo 123, VI).

— Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad (artículo 123, VII).

— El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento (artículo 123, A, VIII).

— Derecho a una participación en las utilidades de las empresas de acuerdo con una serie de reglas (artículo 123, A, IX).

— El salario deberá pagarse sólo en moneda de curso legal (artículo 123, A, X).

— Reglas para el trabajo extraordinario (artículo 123, A, XI).

— Las empresas situadas fuera de las poblaciones están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios para la comunidad (artículo 123, A, XII).

— Las empresas estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo (artículo 123, A, XIII).

— Las causas por las que el patrón estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir con el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario (artículo 123, A, XXII).

— Los créditos en favor del trabajador por salario o sueldos devengados en el último año y por indemnizaciones tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra (artículo 123, A, XXIII).

— Únicamente el trabajador es responsable de las deudas que hubiese contraído con su patrón, asociados, familiares y dependientes, y no deben exceder de su salario en un mes (artículo 123, A, XXIV).

— El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito y en igualdad de condiciones, tendrán preferencia, en este específico asunto, para quienes representan la única fuente de ingresos en su familia (artículo 123, A, XXV).

— Derechos en todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero (artículo 123, A, XXVI).

— La enumeración de las condiciones nulas, aunque se expresen en los contratos de trabajo, y las que impliquen renuncia de algún derecho consagrado en las leyes (artículo 123, A, XXVII).

— Si un trabajador infringe un reglamento gubernativo o de policía no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

— El artículo 123 constitucional garantiza derechos a los menores, los mencioné en ese rubro porque la garantía es para todos en general, y los derechos de la maternidad los coloqué en el rubro de seguridad social por idéntica razón.

*Derechos de los trabajadores que tienen un contrato o una relación de trabajo de naturaleza jurisdiccional:*

— La resolución de los conflictos de trabajo a través de juntas de conciliación y arbitraje, integradas por igual número de representantes de los obreros y de los patrones, y uno del gobierno (artículo 123, A, XX).<sup>21</sup>

26. Los derechos de los trabajadores de los poderes de la Unión y del Distrito Federal se subdividen, de igual forma que los de los trabajadores del apartado A, en: i) de naturaleza colectiva, ii) de naturaleza individual, y iii) de naturaleza jurisdiccional.

*Los derechos de naturaleza colectiva de los trabajadores de esos poderes son:*

— Derecho de sindicación (artículo 123, B, X).

— Derecho de huelga cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que ese artículo consagra (artículo 123, B, X). Con ese requisito el derecho de huelga de los “burócratas” es casi imposible que pueda ejercerse. Es realmente una cortapisa muy difícil de que ocurra: la violación de manera general y sistemática de esos derechos.

*27. Los derechos de naturaleza individual de los trabajadores de esos poderes son:*

— Jornada máxima de trabajo diurna y nocturna y horas extraordinarias igual que los trabajadores del apartado A (artículo 123, B, I).

<sup>21</sup> Trueba Urbina, Alberto, *El nuevo artículo 123*, México, Porrúa, 1967, pp. 143-184; Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1993, t. I, pp. 266-390; Buen L., Néstor de, *Derecho del trabajo*, México, Porrúa, 2000, pp. 575-611; Dávalos, José, *Un nuevo artículo 123 sin apartados*, México, Porrúa, 1998, pp. 25-54; del mismo autor, *Derecho individual del trabajo*, México, Porrúa, 2010, pp. 177-274; del mismo autor, *Tópicos laborales. Derecho individual, colectivo y procesal. Trabajos específicos. Seguridad social. Perspectivas*, México, Porrúa, 2006, pp. 196-279; Sánchez Castañeda, Alfredo, *Las transformaciones del derecho del trabajo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 46-56.

— Descanso semanal igual que los trabajadores del apartado A (artículo 123, B, II).

— Vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año (artículo 123, B, III).

— Salarios fijados en los presupuestos, pero no podrán ser disminuidos durante la vigencia de aquéllos y no podrán ser inferiores a los mínimos en el Distrito Federal y en los estados (artículo 123, B, IV).

— A trabajo igual corresponderá salario igual sin tener en cuenta el sexo (artículo 123, B, V).

— Sólo se podrán hacer retenciones, descuentos, deducciones o embargo al salario en los casos previstos en las leyes (artículo 123, B, VI).

— La designación se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes (artículo 123, B, VII).

— El Estado organizará escuelas de administración pública (artículo 123, B, VII).

— Derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad (artículo 123, B, VIII).

— Sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley (artículo 123, B, IX).

— En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización (artículo 123, B, IX).

— En caso de supresión de plazas, tendrá derecho a que se le otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley (artículo 123, B, IX).

— Los trabajadores de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social (artículo 123, B, XIV).

*Derecho de los trabajadores de esos poderes de naturaleza jurisdiccional:*

— Justicia laboral especializada a cargo de un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria (artículo 123, B, XII).

*28. Derechos de los trabajadores del sector público que se rigen por una relación especial:*

De acuerdo con la Constitución estos trabajos especiales son:

a) Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico (artículo 3o., VII).

b) Las relaciones laborales tanto del personal académico como del administrativo en las instituciones señaladas en el inciso anterior se registrarán en los



términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación, y los fines de esas instituciones (artículo 3o., VII).

c) Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente (artículo 5o., párrafo 4).

d) Los servidores del Instituto Federal Electoral rigen su relación de trabajo de acuerdo con las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que, con base en ella, apruebe el Consejo General de dicho Instituto (artículo 41, V, párrafo 2).

e) El pleno del Consejo de la Judicatura Federal resuelve sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, decisiones que pueden ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia sólo para verificar que hayan sido adoptadas conforme a la ley respectiva (artículos 94, párrafo 2; 97, párrafos 1 y 3, y 100, párrafos 4 y 5)

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial (artículo 100, párrafo 7).

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal (artículo 123, B, XII, párrafo 2).

f) La Suprema Corte de Justicia de la Nación es la responsable de la vigilancia y disciplina de sus funcionarios y trabajadores (artículos 94, párrafo 2, y 97, párrafo 3).

Los conflictos entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por ésta (artículo 123, B, XII, párrafo 2).

g) El personal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE) regirá sus relaciones de trabajo de acuerdo con las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley (artículo 99, párrafo 26).

El TRIFE resuelve los conflictos o diferencias laborales entre él y sus servidores, y entre el IFE y sus servidores (artículo 99 constitucional, VI y VII).

h) Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional —sin especificar si es el apartado A o B—, y sus disposiciones reglamentarias (artículo 115, VIII, párrafo 2), por lo cual se discute cuál es el apartado pertinente, cuestión que rebasa los fines de la clasificación.

i) Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores siguen los mismos criterios que en el inciso anterior (artículo 116, VI).

j) Se regirán por sus propias leyes:

i) Los militares.

ii) Los marinos.

iii) El personal del servicio exterior.

iv) Los agentes del Ministerio Público.

v) Los peritos, y

vi) Los miembros de las instituciones policiales (artículo 123, B, XIII, párrafo 1).

En el párrafo 2 se contiene una disposición que quiebra los principios de la estabilidad en el empleo, de la presunción de inocencia y de respeto a la cosa juzgada: los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de todos los niveles de gobierno podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en esas corporaciones, o removidos por incumplimiento de su responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

Esa disposición es entendible en virtud de la naturaleza del trabajo que desempeñan; lo grave consiste en la continuación de la disposición: si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación o remoción fue injustificada, el Estado sólo estará obligado al pago de indemnizaciones y prestaciones, “sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido”.

En la propia Constitución se demuestra una desconfianza fenomenal a los poderes judiciales, especialmente al federal, ya que en última instancia, es quien resuelve de manera inapelable.

Las consecuencias de esta disposición son graves: se deja a todo ese personal a la posible arbitrariedad de sus superiores, y se les desmotiva para el buen desarrollo de sus funciones.

29. Los derechos de la seguridad social por pertenecer a un grupo vulnerable, a su vez, se subdividen en los mismos tres apartados que los derechos de los trabajadores.

*Los derechos de la seguridad social de quienes tienen un contrato o una relación de trabajo son:*

— Derechos de la mujer embarazada (artículo 123, A, V).

— Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten, por lo cual deberán pagar la indemnización correspondiente, según haya traído como consecuencia la muerte o la incapacidad temporal o permanente para trabajar (artículo 123, A, XIV).

— El patrón estará obligado a observar las medidas legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento (artículo 123, A, XV).

— El patrón estará obligado a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes y a organizar la empresa y sus instrumentos de manera que resulte la mejor garantía para la salud, la vida de los trabajadores y el producto de las mujeres embarazadas (artículo 123, A, XV).

30. *Los derechos de la seguridad social para los trabajadores de los poderes de la Unión y del Distrito Federal son:*

— Cubrir los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad, la jubilación, la invalidez, vejez y muerte (artículo 123, B, XI, a).

— Conservar el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley en caso de accidente o enfermedad (artículo 123, B, XI, b).

— Derechos de la mujer durante el embarazo, antes y después del parto (artículo 123, B, XI, c).

— Servicios de guardería infantil (artículo 123, B, XI, c).

— Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a la asistencia médica y a las medicinas (artículo 123, B, XI, d).

— Establecimientos para vacaciones y para recuperación (artículo 123, B, XI, e).

— Tiendas económicas para los trabajadores y sus familiares (artículo 123, B, XI, e).

31. *Los derechos de la seguridad social para los trabajadores del sector público que se rigen por una relación especial son:*

— Las autoridades de todos los órdenes de gobierno, con la finalidad de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social (artículo 123, B, XIII, párrafo 3).

— El Estado proporcionará a los miembros en activo del ejército, fuerza aérea y armada, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, pero a través del organismo encargado de su seguridad social (artículo 123, B, XIII, párrafo 4).

— Además de los establecidos en la Constitución, existen otros sistemas de seguridad social como los de Pemex, los de las burocracias en los estados, con lo que el país tiene un sistema de seguridad social fraccionado que es un verdadero galimatías.<sup>22</sup>

## VII. INSTRUMENTOS DEL ESTADO PARA HACER EFECTIVOS LOS DERECHOS SOCIALES: LA RECTORÍA DEL DESARROLLO NACIONAL

32. El tercer gran grupo de los derechos sociales se refiere a los instrumentos que el Estado posee para hacer efectivos los derechos sociales. Es en cierta forma de carácter procedimental, pero de relevancia tal que sin él probablemente los derechos sociales o de la justicia social constituirían programas, buenas intenciones o *lege ferenda*, pero no normas jurídicas. Como ya afirmé, el Estado social y los derechos sociales constituyen una unidad indestructible.

A los artículos que contienen esos instrumentos se les ha denominado también el capítulo económico de la Constitución o la Constitución económica.

Desde 1983, el catedrático Alfonso Noriega se percató de que el propósito de esos instrumentos consistía en “dar efectividad a los derechos sociales consagrados en la Constitución y, con ello, realizar el Estado Social de Derecho de tal manera que podría afirmarse que se trata de la creación de nuevos derechos sociales, prolongación y perfeccionamiento de los contenidos en nuestra Ley Fundamental”, para lo cual la política económica debe ser dirigida por el Estado, con la sola finalidad de garantizar “la satisfacción óptima de todas las necesidades que exige el bienestar social general”.<sup>23</sup>

Desde luego que el Estado, incluso el más liberal, ha contado con instrumentos que inciden en la economía del país y en la situación social de la población, como la acuñación de la moneda, el cobro de impuestos o la contratación de empréstitos, pero en el Estado social estos instrumentos tienen

<sup>22</sup> Kurczyn Villalobos, Patricia, “Seguridad social”, en Fix-Zamudio, Héctor y Valadés, Diego (coords.), *Instituciones sociales en el constitucionalismo contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y El Colegio Nacional, 2011, pp. 154 y 155 y 162-164.

<sup>23</sup> Noriega, Alfonso, “La reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el estado social de derecho”, en Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego (coords.), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 97 y 133. Véase Kaplan, Marcos, “Planificación y cambio social”, en la misma obra citada en esta nota, pp. 165-166; Palacios Alcocer, Mariano, *El régimen de garantías sociales en el constitucionalismo mexicano. Evolución y perspectivas contemporáneas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 102.

una finalidad precisa: el bienestar general o bien común que, a su vez, se desglosa en diversos aspectos, y dichos asuntos no dependen de la buena o mala voluntad de un gobernante.

El Estado social implica la intervención en la economía pero dentro de un sistema democrático protector de derechos, y dichos instrumentos se completan con los propios del Estado social; no existen aislados de estos últimos.

Los instrumentos del Estado para hacer efectivos los derechos sociales se subdividen en: a) tradicionales, y b) propios del Estado social.

33. Los instrumentos tradicionales sólo los enuncio:

- i) La acuñación de moneda y la emisión de billetes (artículo 28, párrafo 8).
- ii) La imposición de impuestos (artículo 73, VII).
- iii) La celebración de empréstitos (artículo 73, VIII).

34. Los instrumentos propios del Estado social, a su vez, se subdividen en: a) rectoría del desarrollo nacional, b) labores de planeación, y c) apoyos e impulsos a los actores económicos.

*Los instrumentos de la rectoría del desarrollo nacional son:*

— Al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional para que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, los grupos y las clases sociales (artículo 25, párrafo 1).

— El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés público en un marco de libertades (artículo 25, párrafo 2).

— Al desarrollo nacional concurren con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado (artículo 25, párrafo 3).

— El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas, y el gobierno federal mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan (artículo 25, párrafo 4).

— El sector público participará por sí, o con los sectores social y privado, en organizar las áreas prioritarias de desarrollo (artículo 25, párrafo 5).

— El Estado dictará las medidas necesarias para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural (artículo 27, párrafo 3).

— Sobre las áreas prioritarias, el Estado puede otorgar concesiones y permisos, protegiendo la seguridad y la soberanía de la nación, al otorgarlos

mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia (artículo 28, párrafo 4).

— El Estado contará con organismos y empresas para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, así como en las actividades prioritarias donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí, o con los sectores social y privado (artículo 28, párrafo 5).

— El Estado cuenta con un banco central, que es un organismo constitucional autónomo, y entre sus funciones primordiales se encuentran: mantener la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado; la acuñación de moneda y la emisión de billetes; la regulación, con la intervención de otras autoridades, de los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros (artículo 28, párrafos 6 y 7).

— La restricción y la prohibición de las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando se estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país (artículo 131, párrafo 2).

Este último instrumento proviene de una reforma de diciembre de 1950, y es una facultad que el Congreso de la Unión puede otorgar al presidente de la República, quien someterá al primero, para su aprobación, el uso que hubiese hecho de esa facultad simultáneamente con la presentación del proyecto de presupuesto de egresos.

35. Como ya asenté, la Constitución mexicana de 1917 configuró por primera vez al Estado social en una ley fundamental, y así dio inicio al constitucionalismo político-social. Nuestra Constitución otorgó al Estado los instrumentos para hacer efectivos los derechos de la justicia social que ella reconoce expresamente.

El Estado social no se establece de una vez y para siempre; no es una estructura rígida e inmutable. Al contrario, se altera y perfecciona de acuerdo con nuevas necesidades, nuevos enfoques y nuevas perspectivas con la finalidad de hacer reales y efectivos los principios de dignidad humana, libertad e igualdad de oportunidades. Lo anterior es tan claro que basta con contemplar cómo se han precisado y reconocido nuevos derechos sociales, por ejemplo en los últimos treinta años, en nuestra Constitución.<sup>24</sup> Pues bien, lo mismo aconteció con los instrumentos para hacer efectivos los derechos so-

<sup>24</sup> Carpizo, Jorge, “México: Poder Ejecutivo y derechos humanos, 1975-2005”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, nueva serie, t. XLII, núm. 126, 2009, pp. 1263-1266.

ciales. La Constitución fue reformada en varias ocasiones con tal finalidad. De especial importancia lo fueron las de 1950 y, en forma sobresaliente, las de 1983 con la introducción de dos nuevos artículos: el 25 y 26, y modificaciones profundas al 27 y 28. También es muy importante la modificación de 1993 al último artículo mencionado para otorgarle plena autonomía al banco central.

Los nuevos principios recogidos en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la reforma constitucional de 1983 ya se encontraban, aunque a veces en forma indirecta, en diversas leyes, mismas que eran constitucionales porque sus fundamentos podían ser imputados a normas constitucionales; además, en la realidad existía una verdadera rectoría del Estado en materia económica de acuerdo con la concepción constitucional de 1917 y varios de sus preceptos.

La reforma de 1983 precisó todos esos principios, los agrupó, los organizó y los hizo explícitos, pero, reitero, dicha rectoría del Estado era una realidad desde décadas anteriores a partir de 1917. Dicha reforma perfeccionó “los instrumentos” del Estado social mexicano.

El impulsor de las reformas constitucionales de 1983 señaló con precisión qué se entiende por rectoría económica del Estado, así como las responsabilidades indeclinables del mismo en este aspecto. Al primero lo definió como “la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución”.

En el segundo aspecto, el de las responsabilidades indeclinables, señaló: el cuidado de los equilibrios macroeconómicos indispensables para propiciar el crecimiento sostenido y equilibrado de la economía, la promoción y la orientación del desarrollo, tanto a mediano como a largo plazo; la justa distribución del ingreso, que no se alcanza sólo a través de los mecanismos del mercado; las grandes obras de infraestructura; el arbitraje de los conflictos sociales y el desarrollo sustentable, que incluye el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales, y la responsabilidad de los gobiernos de conducir las relaciones económicas internacionales en beneficio de la Nación.<sup>25</sup>

El término rectoría hay que relacionarlo con el verbo regir, que significa dirigir, gobernar, mandar, guiar, llevar o conducir alguna cosa, no necesariamente que los actos los tiene que realizar uno mismo. En la norma constitucional, rectoría equivale a gobierno y conducción; así, “la Constitución no concibe que el Estado deba ser el que lleve a cabo toda la actividad eco-

<sup>25</sup> Madrid, Miguel de la, “Comentario al artículo 25”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada, cit.*, pp. 510-511 y 514.

nómica en México. Sí el que la rija y la dirija, desde luego, pero no el que la planifique hasta el más mínimo detalle”.<sup>26</sup>

La rectoría del Estado debe ser *integral*; es decir, no es únicamente de carácter económico, sino éste debe ser armonizado con aspectos sociales, culturales y políticos, al mismo tiempo que los beneficios del desarrollo deben alcanzar a los más variados sectores, grupos, regiones y estados de México, sin privilegios o beneficios indebidos, o sea, con la concepción de igualdad dentro del marco de la justicia social.

La rectoría del Estado implica el respeto de los derechos humanos. Absurdo sería que los instrumentos para su realización los violara o infringiera. Esos instrumentos, de índole procedimental, existen y se regulan para la efectividad de los propios derechos humanos. Desde esta perspectiva, el gobierno tiene límites: el respeto a los derechos humanos y las finalidades que persigue la rectoría del Estado y que se enumeran en el artículo 25 constitucional.

La economía mixta supone la admisión tanto de elementos de la economía centralmente planificada como de la economía de mercado con regulaciones del Estado. La economía mixta supone la armonización y el equilibrio de ambos elementos.<sup>27</sup>

En México se integra, como en diversos países, por los sectores:

- a) Público, que comprende el centralizado, el paraestatal, el de las entidades federativas, el municipal, las áreas estratégicas y las prioritarias.
- b) Privado, que procede de acuerdo con las reglas del mercado, con excepción de los aspectos en que se encuentra regulado o restringido por el interés público a través de normas constitucionales o secundarias.
- c) Social, que abarca organizaciones en las cuales la regla general consiste en que la fuerza de trabajo es directa, y la excepción es que emplea mano de obra contratada. Organizaciones sociales son los ejidos, sindicatos, cooperativas y las empresas que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores.
- d) Otras formas de actividad económica; parece que la Constitución no se quiso referir a artesanos, profesionales ni a trabajadores individuales.

La ley fundamental es precisa en cuanto a que estos sectores están obligados a concurrir al desarrollo económico nacional con *responsabilidad social*. La persona vive y se desenvuelve en sociedad; no es posible que el interés parti-

<sup>26</sup> Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *op. cit.*, pp. 169 y 170.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 171 y 172.



cular o de grupo prevalezca sobre el interés general, el público o el de la sociedad.<sup>28</sup>

El artículo 25 constitucional se refiere a las áreas estratégicas y a las prioritarias de la economía nacional.

Únicamente el sector público federal se encarga de las áreas estratégicas, las que son enumeradas en el artículo 28, párrafo 4, y que no constituyen monopolio: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad, así como las que expresamente señalen las leyes federales.

Las áreas estratégicas son aquellas que son los pivotes del desarrollo nacional, las que permiten realmente que la rectoría del Estado sea una realidad, son las que están relacionadas con la propia soberanía del Estado y la estrategia real para que sea una Nación libre que pueda proporcionar satisfactores indispensables a la población y ofrecer igualdad de oportunidades. La Constitución las señala, pero deja al legislador federal la puerta abierta para que las aumente.

Estoy de acuerdo con esta última posibilidad, debido a que un área se puede volver estratégica y no debe motivar una reforma constitucional.

También se ha definido a las áreas estratégicas como aquellas parcelas de la actividad económica que, por su trascendencia, en el desarrollo económico y social de la nación, y por su influencia en la soberanía, se reservan de manera exclusiva como actividades del Estado.<sup>29</sup>

Las áreas estratégicas pueden modificarse de acuerdo con nuevas realidades. La rectoría del Estado implica un esquema flexible. Por ejemplo, correos y telégrafos ocupan un lugar en las comunicaciones de 2011 muy diferente al que ocupaban en 1890, 1917, 1950 o 1970, antes de la época de la red electrónica.

Las funciones de las áreas estratégicas únicamente pueden estar en manos del Estado, no son concesionables ni delegables, aunque sí pueden constituir organismos y empresas para su eficaz manejo; organismos y empresas que son propiedad total y exclusiva del Estado.

Las áreas prioritarias son muy importantes para el desarrollo nacional. La Constitución se refiere a dos de ellas: la comunicación vía satélite y los

<sup>28</sup> Carrillo Flores, Antonio, "El concepto de economía mixta", en Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego (coords.), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 81 y 82; Gamas Torruco, José, "La reforma económica de la Constitución", en la misma obra citada en esta nota, pp. 5 y 6; Kaplan, Marcos, *op. cit.*, p. 169.

<sup>29</sup> Márquez Gómez, Daniel, "Comentario al artículo 2o.8", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada, cit.*, p. 550.

ferrocarriles, y las que indiquen las leyes federales. En estos casos, el Estado, al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y soberanía de la nación, pero en estas áreas sí podrán existir permisos y concesiones a los sectores privado y social, o participar con ellos en dichas áreas, para lo cual también puede establecer organismos y empresas.

Al sector privado se le puede concesionar la prestación de servicios públicos, de explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado si así conviene al interés general o nacional y a las necesidades populares. En este aspecto el interés nacional reviste especial importancia: hay áreas que no deben estar en manos del capital extranjero por la especial importancia que revisten para el desarrollo económico del país. Tal fue la razón de la nacionalización de los ferrocarriles, el petróleo y la industria eléctrica. En el caso de los ferrocarriles, en la realidad, con posterioridad pasó de área estratégica a prioritaria.

36. A través de la rectoría del Estado, a éste se le proporcionan medios de importancia excepcional para dirigir, gobernar, guiar y conducir la economía nacional para lograr las finalidades que el propio artículo 25 constitucional expresamente señala y a los cuales ya me referí. Esos medios serán regulados en las leyes respectivas, en virtud de que existen diversas formas para su actuación, mismos que cambian de acuerdo con circunstancias, tiempos y lugares, pero siguiendo las finalidades constitucionales respectivas que son precisas.

Entonces, el Estado está obligado mediante la rectoría del Estado y de otros instrumentos como la recaudación fiscal, a contar con los recursos económicos para cumplir los derechos de la justicia social que la Constitución reconoce. No resulta válido que el Estado declare que no cumple con sus obligaciones constitucionales relacionadas con la justicia social porque no cuenta con los recursos económicos para ello. Es su obligación allegarse dichos recursos a través de los instrumentos que la Constitución le otorga.

Asimismo, es obligación del Estado llevar a cabo una política de crecimiento y desarrollo económico, y de política fiscal, que impulse el mercado interno, la mejor distribución de la riqueza, a vigilar que los particulares, obligados a la prestación de servicios públicos o sociales, cumplan con sus responsabilidades, a crear las instituciones para la realización de los derechos sociales que reconoce la Constitución y a estar vigilante del bienestar general de la población, por lo cual no puede dejar que las fuerzas del mercado se comporten en contra de los intereses generales de la población. Recuérdese que rectoría implica, entre otros aspectos, gobernar, dirigir, regular y conducir.

Expongo un ejemplo que ya conocemos: el artículo 27 constitucional, en el apartado B, I, señala que es *obligación* del Estado impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas para mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, y en la fracción IX dice que todos los niveles de gobierno establecerán en sus presupuestos de egresos las partidas específicas para cumplir con las obligaciones señaladas en el apartado B de dicho artículo.

Más claro no puede ser: son *obligaciones* del Estado, *obligan*. En consecuencia, el Estado no debe ignorarlas o desatenderse de ellas, expresando que no cuenta con los recursos, o asignándoles a su cumplimiento recursos tan escasos que el cumplimiento resulta parcial, a medias o para que no se diga que eludió su obligación.

### VIII. INSTRUMENTOS DEL ESTADO PARA HACER EFECTIVOS LOS DERECHOS SOCIALES: LAS LABORES DE PLANEACIÓN Y LOS APOYOS A LOS ACTORES ECONÓMICOS

37. *Los instrumentos de las labores de planeación son:*

— El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía (artículo 26, A, párrafo 1).

— En la planeación participarán los diversos sectores sociales para recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo (artículo 26, A, párrafo 2).

— Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal (artículo 26, A, párrafo 2).

— La ley facultará al ejecutivo federal para que establezca los procedimientos y la participación popular, así como los criterios de la formulación, instrumentación y evaluación del plan y los programas de desarrollo, así como la celebración de convenios con los gobiernos de los estados y la participación de los particulares.

— Existirá un órgano constitucional autónomo responsable del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, cuyos datos serán considerados oficiales y son de uso obligatorio para los tres niveles de gobierno en los términos que establezca la ley (artículo 26, B, párrafos 1 y 2).

38. La planeación democrática se comenzó a realizar al término de la Segunda Guerra Mundial en Francia como modelo opuesto al soviético.

La planeación democrática implica una intervención deliberada, en el proceso socioeconómico y político, fundada en el conocimiento de sus prin-

cipios y dinámicas, y se caracteriza porque trata de integrarlos y conducirlos en un cierto sentido en el futuro, a través de una estrategia y una política de desarrollo que corresponde al Estado, con la finalidad de alcanzar un proceso de cambio para el crecimiento y el propio desarrollo, con la participación de diversos actores sociales y políticos.<sup>30</sup>

La Ley de Planeación de 1983, en su artículo 3o., dispone que la planeación nacional del desarrollo consiste en:

la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

La planeación para el desarrollo se conoce en México desde la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. El Partido Nacional Revolucionario, partido en el poder, propuso el Plan Sexenal 1934-1940 y desde entonces tanto los gobiernos federales como estatales intentaron la elaboración de planes y programas con la finalidad de ordenar sus acciones y acelerar el desarrollo nacional o de sus entidades federativas. La expedición del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 intentó marcar el comienzo de un Sistema Nacional de Planeación Democrática.<sup>31</sup>

La planeación será democrática en la perspectiva de la Constitución, en virtud de que habrán de intervenir en su elaboración los diversos sectores sociales, pero es el ejecutivo federal, en los términos de la ley, el que establece los procedimientos de participación y consulta popular con tal finalidad.

La planeación persigue que el crecimiento de la economía sea constante, de manera permanente, para tratar de evitar ciclos de crecimiento y recesión que, al final de cuentas, debilitan el propio crecimiento, el cual debe tener bases firmes, estables, que no sea un crecimiento artificial o de burbuja, que no se pueda sostener, y debe ser equitativo para que sea fuerte y constante y colabore a superar conflictos sociales. Es la misma idea que he expresado de von Stein: reforma o revolución sociales.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Véase Kaplan, Marcos, *op. cit.*, pp. 149-153.

<sup>31</sup> Madrid, Miguel de la, "Comentario al artículo 26", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada, cit.*, p. 517.

<sup>32</sup> Noriega, Alfonso, "La reforma a los artículos 25 y 26...", *op. cit.*, pp. 128 y 129; Kaplan, Marcos, *op. cit.*, pp. 166-172.

La Constitución establece cuatro modalidades del Sistema Nacional de Planeación: una obligatoria y tres optativas.

La *obligatoria*, la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los planes y programas de la administración pública federal.

Las optativas, i) la *coordinada*, que es la que se establece entre el ejecutivo federal y los gobiernos de las entidades federativas mediante convenios; ii) la *inductiva*, que implica el conjunto de acciones del ejecutivo federal para impulsar con los particulares las acciones para la elaboración y ejecución de dicho Plan Nacional, y iii) la *concertada*, que consiste en los pactos y acuerdos del ejecutivo federal con particulares, individuos u organizaciones, para la realización de acciones en las cuales la voluntad y la participación de los particulares es indispensable para alcanzar el fin propuesto.<sup>33</sup>

El último párrafo del artículo 26 constitucional señala que en el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley, que es la mencionada en la Ley de Planeación de 1983, ordenamiento que otorga al Congreso de la Unión un papel secundario en la planeación. No obstante, hay que tener presente que el Congreso puede modificar esa Ley, y que la Constitución pone en manos del Congreso federal facultades del mayor relieve en cualquier labor de planeación. Basta revisar las facultades que el Congreso posee en el artículo 73 constitucional en sus fracciones VII, VIII, IX, X, XVII, XVIII, XIX, y XXIX-C, D, E, F, G, L y N. Es decir, sin el Congreso de la Unión, su consenso, participación, colaboración y evaluación resulta casi imposible cualquier intento de planeación democrática. Es obvio que la presencia de dicho Congreso en el proceso de planeación se debe vigorizar.

39. *Los instrumentos para apoyar e impulsar a los actores económicos son:*

— El Estado fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Se expedirá una ley para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público (artículo 27, XX).

— El sector público apoyará e impulsará las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público, y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente (artículo 25, párrafo 6).

<sup>33</sup> Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, CNDH-UNAM, 2004, pp. 556-558; Madrid, Miguel de la, *Comentario al artículo 26...*, *cit.*, pp. 519 y 520.

— La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios (artículo 26, párrafo 7).

— La ley alentará y protegerá la actividad económica de los particulares para que este sector contribuya al desarrollo económico nacional (artículo 26, párrafo 8).

— El otorgamiento de subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación (artículo 28, párrafo 13).

40. Los subsidios a que se refiere el artículo 28 constitucional son las transferencias que los gobiernos otorgan a los particulares, y han de satisfacer los requisitos constitucionales con la finalidad de no interferir en la legítima libre competencia ni propiciar prácticas monopólicas. El Estado, desde luego, está facultado para constatar que el subsidio sea bien utilizado y a evaluar sus resultados.

En otras palabras, si bien los subsidios pueden ser benéficos para el interés general o el bien común, no deben interferir en las restricciones o prohibiciones a los monopolios o a las prácticas monopólicas que afectan con gravedad a los consumidores.

La prohibición de los monopolios es de trascendencia tal para la economía del país y para la protección de los consumidores que existen diversas e importantes leyes para hacer vigentes las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 28 constitucional. Dichas leyes precisan y desarrollan los preceptos constitucionales en la materia.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Márquez Gómez, Daniel, *op. cit.*, pp. 556-561.