



UNIVERSIDAD JUÁREZ
AUTÓNOMA DE TABASCO

“ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE”

2000

años

de vida independiente

La Constitución, sustento del proyecto
de nación y de los derechos humanos

Eduardo Estañol Vidal
Coordinador

200 años de vida independiente

La Constitución, sustento del proyecto de nación
y de los derechos humanos

C O L E C C I Ó N

FRANCISCO J. SANTAMARÍA

Pensamientos y estudios jurídicos

Guillermo Narváez Osorio
Rector

Felipa Sánchez Pérez
**Directora de la División Académica
de la División de Ciencias Sociales y Humanidades**

200 años de vida independiente

La Constitución, sustento del proyecto de nación
y de los derechos humanos



**UNIVERSIDAD JUÁREZ
AUTÓNOMA DE TABASCO**

♦
"ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE"

Primera edición, 2023

© Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

www.ujat.mx

ISBN: 978-607-606-650-8

Para su publicación esta obra ha sido dictaminada por el sistema académico de pares ciegos. Los juicios expresados son responsabilidad del autor o autores y fue aprobada para su publicación.

Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra, sin contarpreviamente con la autorización expresa y por escrito del titular, en términos de la Ley Federal de Derechos de Autor.

Maquetación: Jessica Paola Lezama Sarmiento

Diseño de portada: Jazmín Zapata de la Cruz

Corrección: Agustín Abreu Cornelio

Hecho en Villahermosa, Tabasco, México

Índice

Prólogo.....	6
Introducción.....	9
Las mujeres mexicanas: su participación social y política en la construcción del país a través de la historia.....	14
<i>Margarita Rodríguez Falcón</i>	
Visión crítica de la Reforma Energética de 2013-2014 en México	26
<i>Eduardo Estañol Vidal</i>	
La Constitución Mexicana como mecanismo protector del consumidor	38
<i>Henry Sosa Olán</i>	
El marco constitucional de los Derechos de las personas en estado de necesidad.....	51
<i>Ángel Morales Velueta</i>	
Las finanzas públicas y el Derecho vistas por el constituyente tabasqueño de 1919	81
<i>Freddy A. Priego Álvarez</i>	

Prólogo

Felipa Sánchez Pérez

Hablar de 200 años de Independencia del pueblo mexicano se dice fácil, pero haber logrado liberarnos del yugo del imperio español fue producto del derramamiento de sangre de compatriotas que, encabezados por el cura Miguel Hidalgo, ofrendaron su vida en esta lucha por la libertad y la justicia de la que no gozaban los mexicanos, porque los privilegios de ostentar el poder estaban reservados para los enviados españoles que eran designados por el Rey, quienes en su nombre y con abuso sometían al pueblo que un día cansado de los atropellos, gritó: ¡Muera el mal gobierno!, ¡Viva América!, ¡Viva la Independencia!

En este libro que coordina el maestro Eduardo Estañol Vidal, *200 Años de Vida Independiente*, se abordan temas importantes que tienen que ver con esta vida independiente, libre y democrática, de la que hoy gozamos los mexicanos. Entre ellos, los derechos que hemos alcanzado las mujeres, de lo que nos habla la Dra. Margarita Rodríguez Falcón, o la protección sobre los recursos naturales, como es el petróleo, para que estén al servicio de los mexicanos, contrario a los gobiernos conservadores que antecedieron al actual, quienes lo pusieron a disposición de los extranjeros, temas a los que se refieren el coordinador de la obra.

También se abordan la protección del consumidor, por el Dr. Henry Sosa Olán; los derechos de las personas en estado de necesidad, por el Dr. Ángel Morales Velueta, y las finanzas públicas, de autoría del doctor Freddy Priego Álvarez. Todos ellos son derechos que hoy están regulados en el marco normativo mexicano, para que todas las personas que se encuentren en nuestra nación, gocen de los mismos.

Celebramos que docentes de la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, se coordinen para trabajar en investigaciones cuyos resultados sean meritorios de publicación; de esta manera, están dejando un legado de conocimientos a sus alumnos, a través de obras como esta. Si bien desde las aulas los estudiantes abrevan de su sapiencia, también con los libros las enseñanzas de los maestros trascienden y permiten que los alumnos puedan reforzar sus conocimientos.

Los profesores que hoy publican con el sello de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, son catedráticos comprometidos con el impulso de la enseñanza del derecho, cuya formación incluye doctorados alcanzados en

otras universidades del país y del exterior, como España y Francia. Aunque algunos no alcanzan aún el grado, su vasta experiencia en el campo del derecho, les permite moldear mejor a los alumnos en su formación profesional, como ha sido el compromiso que se ha trazado el rector de esta máxima casa de estudios, Guillermo Narváez Osorio, de entregar a la sociedad mejores profesionistas, que se puedan insertar en el mercado laboral o trabajar por su propia cuenta en beneficio de la sociedad.

Con la publicación de esta obra, también se cumple con otro de los fines principales de la Universidad, que es el de difundir la investigación y compartir los conocimientos, no sólo con los alumnos, sino con la sociedad en general, con el fin de contribuir para que cada día tengamos ciudadanos más informados, comprometidos con el impulso y desarrollo del Tabasco, a partir del conocimiento del derecho y todas las disciplinas que se estudian en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Tal y como reza el lema de la UJAT: “Estudio en la Duda. Acción en la Fe”; nada hay más importante que el amor por el estudio para quitarnos el velo de la ignorancia.

200 Años de Vida Independiente permitirá, a quienes se den el tiempo no solo de hojearlo, sino de leerlo y comprender su contenido, que el México libre, independiente y democrático que hoy disfrutamos, se ha ido forjando gracias al coraje y compromiso de personas comprometidas que dedicaron todo su tiempo y arriesgaron sus vidas para construir esta República. Este fue el caso del Benemérito de las Américas, Benito Juárez García, quien a través de las leyes de Reforma, se impuso no sólo a los conservadores que querían mantener los privilegios de poder que les otorgaba la Corona Española, sino también a la poderosa iglesia católica que atesoraba tantas riquezas económicas en bienes terrenales y a través del cobro de servicios que le correspondían al Estado.

Si bien durante el gobierno de Juárez (1857-1872), se nacionalizaron los bienes de la iglesia y el estado se hizo cargo de acciones importantes como la educación, el Registro Civil y los panteones, entre otros, al hacerse del poder Porfirio Díaz y convertirse en un dictador, muchas de las reformas del gobierno de Juárez no se cumplían a cabalidad, como es el caso de la educación laica y gratuita, que fue uno de los reclamos de la Revolución de 1910, y que tuvo su triunfo al quedar asentado este compromiso en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917. Fue a partir de la gratuidad de la educación que los hijos de los campesinos y de los obreros, de los pobres, pudieron convertirse en profesionistas, médicos, abogados, arquitectos, ingenieros, es decir, en la masa pensante de este país.

Asimismo, otro Presidente de la República que en su momento pensó en el bienestar de los mexicanos, es Lázaro Cárdenas del Río, quien nacionalizó la industria petrolera que, desde los tiempos del porfiriato, había sido entregada a los extranjeros, como ocurría con las minas de plata y oro, y los mexicanos no solo eran mal pagados, sino también mal tratados.

Sin duda es de gran trascendencia el salto que dio el país después de 1953 cuando se reconoce a la mujer el derecho a votar y ser votada, del que había sido excluida, por la cultura patriarcal. No solo de México, sino en muchas partes del mundo, se consideraba que la política y la conducción de una nación eran asuntos que solo estaban permitidos a los varones y que las mujeres sólo debían dedicarse a las labores del hogar y quizá a la educación, pero no participar en la toma de decisiones de asuntos de trascendencia para el país. Afortunadamente, hoy hay disposiciones por la paridad de género que empujan a permitir que las mujeres ocupen espacios en igualdad de condiciones en los tres poderes que conforman el Estado Mexicano, y también en los órganos constitucionales autónomos. Si bien este principio aún no se cumple a cabalidad por las resistencias, sin duda que los avances en igualdad de género han sido de relevante trascendencia en las dos últimas décadas.

No menos importante ha sido la lucha de años encabezada por el Presidente Andrés Manuel López Obrador, por devolver a los mexicanos el recurso natural puesto en riesgo en los últimos 30 años. Los gobiernos conservadores habían ido revirtiendo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo estipulado desde la nacionalización del petróleo en 1938, la cual prohibía la participación de extranjeros en la explotación del petróleo. Sin importarles el bienestar de los mexicanos, las cúpulas del poder se habían puesto de acuerdo para entregar nuevamente a los extranjeros, la explotación de este recurso no renovable. Para este 2023, nuevamente el Estado Mexicano ha asumido el control mayoritario para su explotación, en beneficio del desarrollo del pueblo de México. De todo esto nos da cuenta este libro coordinado por Eduardo Estañol.

Felicito al coordinador de la obra, al maestro, Eduardo Estañol Vidal, quien, a sus 75 años de edad tiene una gran vitalidad y un entusiasmo envidiable, por continuar creando y compartiendo sus conocimientos en las aulas universitarias. Vaya también mi reconocimiento a todos los que han hecho posible este libro. Enhorabuena.

Introducción

Eduardo Estañol Vidal

Este libro colectivo es producto de una iniciativa de la Academia de Derecho y Economía como una aportación a la conmemoración que hace la UJAT por los 200 años de independencia de la nación mexicana que se cumplieron el 27 de septiembre de 2021.

La Constitución es un pacto político y social, entre los nacionales de un país, que establece la forma de gobierno y las garantías y obligaciones de la sociedad, constituyéndola en una institución con personalidad moral y jurídica. Por ello, los seis autores que aquí participan abordan diferentes visiones sociales y políticas de la Constitución en un contexto contemporáneo, el cual busca difundir la importancia que sigue teniendo dicho ordenamiento jurídico para el desarrollo de nuestro país.

La independencia de lo que se llamó durante la colonia el Reino de la Nueva España, cuyo nombre aparece en el célebre libro de Humboldt “Ensayo Político Acerca del Reino de La Nueva España”, nombrada por el Estado Español Virreinato de la Nueva España y, a partir de 1820, Provincia de La Nueva España, tiene su base en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba donde se establecía que su forma de gobierno sería la monarquía: el Imperio Mexicano.

Los autores han abordado diversos aspectos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Unos se han inclinado por el sentido eminentemente protector de los derechos de los ciudadanos que tiene nuestra carta magna. Abordan los debates contemporáneos, por ejemplo, la equidad de género, sin dejar de referirse a la histórica participación de las mujeres en los movimientos sociales desde la Independencia hasta la Revolución y hoy en la búsqueda de una real equidad de género. En ese mismo aspecto de garante, se aborda el derecho de los consumidores en un momento en que la autoridad federal toma su defensa en sus acciones al regular algunos mercados en donde el abuso de los comerciantes de materias primas e insumos es evidente y violador de sus derechos. La creación de empresas como Gas Bienestar y la oposición semanal del comportamiento de precios de gasolinas, diésel, gas e incluso de las comisiones que se cobran por la recepción de las remesas de los trabajadores mexicanos migrantes, son evidencia del abandono del estudio de este derecho. Por último, pero no menos importante, se expusieron los derechos de las personas en estado de necesidad de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tabasco, analizados de manera comparada con la Constitución federal y la legislación internacional en este

tema. Se difunden de manera clara y amplia cada uno de los derechos de las personas en estado de necesidad.

Otra importante vertiente constitucional que se aborda es la de garante de los recursos naturales y de la propiedad de la Nación. La evolución de la más reciente Reforma Energética y los mecanismos poco claros y legales para lograrla, revelan la importancia de nuestra Constitución y de los procesos sociales e históricos que le han dado forma y contenido: Independencia política en 1821, expropiación petrolera en 1938 y la nacionalización de la industria eléctrica en 1960. Los procedimientos para llevar a cabo las modificaciones constitucionales son aún candados que deben mantenerse y reforzarse ante los abusos de propios y extraños, que, con el fin de obtener ganancias, vulneran la soberanía de nuestra nación y comprometen el bien común. La contrarreforma energética en materia de electricidad ha iniciado y se profundizará.

Otro aspecto abordado por nuestros autores ha sido el de la coordinación hacendaria de los distintos órdenes de gobierno, desde una perspectiva histórica y local con el Constituyente de 1919 y su par el Constituyente federal de 1917. El análisis revela la existencia de bases jurídicas locales para articular las políticas presupuestarias, administrativas y de deuda pública que la gestión gubernamental contemporánea requiere.

La Dra. en Sociología y Mtra. en Ciencias Sociales Margarita Rodríguez Falcón, aborda el tema de la participación social y política de la mujer en la construcción del país a través de la historia de México. Da a conocer lo que las mujeres mexicanas hicieron por construir esta nación, desde una perspectiva de género. Algunas de las grandes partícipes referidas en su colaboración son: doña Josefa Ortiz de Domínguez, mejor conocida como la co-regidora de Querétaro, quien conspiró para lograr la independencia de lo que fuese considerada la Nueva España. Además, señala que en el escenario público las mujeres son blanco de todo tipo de señalamientos, aunque doscientos años atrás, ello no impidió que Leona Vicario, la Güera Rodríguez, Hermila Galindo, Elvia Carrillo Puerto y otras, aportaran su conocimiento, sus recursos económicos y demás talentos, coadyuvando en la lucha por la independencia del país; posteriormente, para derrocar los 30 años de la dictadura de Porfirio Díaz, y dar paso a la Constitución de 1917 donde se reconocieron y consagraron los derechos sociales y laborales, hecho que le valió para ser considerada la primera constitución en el mundo en plasmar dichos derechos.

El Mtro. en Economía y en Ciencias Sociales Eduardo Estañol Vidal, aporta una visión crítica de la Reforma Energética efectuada en 2013-2014 que modificó los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución. Enumera los múl-

tiples objetivos y beneficios que el gobierno ofreció para buscar el apoyo de la sociedad y de los representantes populares en el Congreso. Uno a uno estos objetivos y beneficios son desvirtuados y confrontados con los datos duros y fríos de la realidad económica y energética contemporánea de México. Aporta datos estadísticos de deuda, capitalización, reservas, producción de crudo y refinados.

Revela el compromiso contraído por el Estado Mexicano a través de la reforma Energética con el registro contable por parte de las empresas extranjeras que han sido adjudicadas por las rondas, con contratos de licencias para la exploración y explotación de petróleo crudo. El artículo 27 constitucional prohíbe expresamente las concesiones, por lo que la reforma elude esta prohibición al llamarle licencias, aunque la diferencia sea mínima y permite a las empresas registrar contablemente los yacimientos nacionales como promesas de ingresos futuros para obtener financiamiento para sus proyectos, comprometiendo los recursos naturales nacionales en aventuras privadas.

El Dr. en Derecho Henry Sosa, dedica su contribución a destacar el aspecto protector y regulador de nuestra Constitución. Se refiere a su artículo 24, el que regula la protección del consumidor en el ordenamiento jurídico mexicano. Señala que, a través de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se regulan puntos importantes, entre los que destaca la garantía de bienes de consumo para el mexicano, las cláusulas abusivas en los contratos y aspectos modernos como las ventas a distancia, entre otros. Destaca el olvido de la protección al consumidor en México, lo cual evidencia a través de la escasa bibliografía referente al tema. Subraya la importancia de conocer los derechos que tenemos como consumidores, pues, todos en gran parte de nuestra vida tenemos ese rol en el mercado.

El M.D. Ángel Morales Velueta, con su artículo “El marco constitucional de los Derechos de las personas en estado de necesidad”, describe cuáles son los derechos de estos grupos, los cuales se establecen en la constitución política del estado de Tabasco por lo descrito en el artículo 2, párrafo 5, fracción XXXVIII.

En su trabajo, Morales Velueta analiza de manera comparada la legislación Estatal y Federal, resaltando las similitudes que estas tienen en el afán de enumerar cuáles serían los indicadores necesarios para proteger tan mencionada dignidad humana. De esta manera, enumera los derechos de educación, vivienda, alimentación, vestido, salud, seguridad social, agua y sano esparcimiento, que son reconocidos en los instrumentos internacionales tales como la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto de los derechos económicos y sociales, así como en los precedentes de la Suprema Corte de Justicia y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Constitución estatal ordena al Gobierno del estado asistir y proveer de los medios indispensables para una vida digna a las personas que no puedan valerse por sí mismas, por lo que el autor revisa el sustento jurídico de ésta en los diversos ordenamientos nacionales e internacionales de derechos humanos, los que también se conocen como mínimo existencial o vital.

El Dr. Freddy A. Priego Álvarez se refiere en su artículo a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Abarca las finanzas públicas estatales, los fenómenos financieros que se entrelazan en ella, regidos por normas jurídicas disímboles que impactan de muy distinta manera en la esfera jurídica de los gobernados y de las instituciones públicas. Aborda el gasto público, que da soporte y justifica la recaudación por la aplicación de las normas tributarias de la explotación del patrimonio y la colocación de deuda pública, así como la convivencia de la Hacienda estatal con las municipales, temas de mayor relevancia en la Constitución de 1919.

El autor hace mención especial de la coordinación hacendaria contemplada en el máximo código político de la Entidad entre la autoridad estatal y la de los municipios, coordinación que no va más allá de lo establecido por el Constituyente federal un par de años antes. Cierra su colaboración exponiendo la visión del constituyente tabasqueño de la época en torno a la necesidad de la rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos.

Concluye que:

- Se sientan las bases, desde la Constitución local de 1919 para un sistema tributario que reconozca, con el andar del tiempo, los principios de capacidad contributiva, reserva de ley y de destino al gasto público, ejes fundamentales del Derecho tributario contemporáneo.
- El constituyente local de 1919 sentó muy pocas bases para el reconocimiento de un Derecho presupuestario o de los Gastos Públicos en el que se refiriese a la norma anual como una verdadera norma jurídica con rango y valor de ley.
- La Hacienda municipal de inicios del s. XX no gozó de plena autonomía pues tanto los ingresos como sus gastos son autorizados por la Legislatura local, lo que convierte a los Ayuntamientos en plenos entes ejecutores y no resolutores de acciones que benefician a la colectividad.
- Advertimos manifiesta preocupación del constituyente tabasqueño de 1919 por la rendición de cuentas, pero sin la definición del Presupuesto como una norma jurídica plena, dicha tarea se apartó del ámbito jurídico para depositarse en el político.

Los antecedentes jurídicos de la Constitución que da sustento a la Nación independiente que nació hace 200 años, sigue viva y articula el desarrollo de México.

A diferencia de lo que ocurrió en España en 1820, cuando los cambios jurídicos y políticos evidenciaron su debilidad como Estado. Una prueba de ello son los cambios originados precisamente en su Constitución, al pasar de una fundamentalmente conservadora y protectora del régimen feudal a una liberal, lo que originó cambios abruptos en los cargos públicos y en la estructura política de sus colonias. Pasaron los nombramientos de Virreyes a Jefe Político Superior y los Virreinos a simples provincias. Estas contradicciones debilitaron, para nuestra fortuna, al Estado Español representado por el Rey. Un ejemplo de esto es que Francisco Novella, en 1820, dio golpe de Estado al Virrey Juan Ruiz de Apodaca y sin nombramiento ejerció interinamente el cargo de Jefe Político Superior. Dado lo anterior, el nombramiento de Don Juan O'Donojú en agosto de 1821, como Jefe Político Superior y Capitán General de la Provincia de la Nueva España, generó un conflicto político que facilitó el proceso de Independencia de México, reconocido por Don Juan O'Donojú, el 27 de septiembre de 1821.

A partir de la firma del Acta de Independencia pasamos, de ser una Provincia del Estado Español, a ser el Imperio Mexicano, un Estado Independiente de España y de cualquier otro país. Por primera vez éramos un Estado Soberano.

La reacción tardía del Estado Español fue el desconocimiento de la representación de Don Juan O'Donojú en la firma del Acta de Independencia y los Tratados de Córdoba, argumentando que no tenía facultad para tal decisión. Don Juan O'Donojú murió en la Ciudad de México el 8 de octubre de 1821 de pleuresía, apenas once días después de haber firmado el Acta de Independencia. Carlos María de Bustamante escribió que fue envenenado por Agustín de Iturbide.

Las mujeres mexicanas: su participación social y política en la construcción del país a través de la historia

Margarita Rodríguez Falcón¹

*Ser mujer no es destino.
Simone de Beauvoir*

Introducción

La historia es la historia de los ganadores, de los héroes, de los vencidos, de las guerras, pero pocas veces se ha escrito sobre las historias de aquellas mujeres que han participado de la formación de un país, que han sido líderes, escritoras, críticas del sistema, etcétera. La historia es también la historia de las mujeres, pero cabe decir que es una historia que tiene pocos lustros de empezar a contarse y de no contarse desde las iglesias, los conventos o las casas, espacios estos destinados históricamente para las mujeres, sino desde los escenarios públicos y políticos.

De esta manera, con este artículo queremos contribuir a visibilizar más a las mujeres mexicanas que estaban en el anonimato y que, así como se cuenta la historia de los héroes patrios del México del pasado, así se tiene que hacer del conocimiento público lo que las mujeres mexicanas hicieron por construir esta nación.

Por lo tanto, escribir la historia de México a partir de una nueva visión, y por nueva quiero decir, desde una perspectiva de género, implica hablar no solo de lo que los hombres de este país hicieron por lograr la Independencia o consumir la Revolución Mexicana, sino contar la historia completa. Por usos y costumbres, llamándolo de manera cuidadosa, la historia de este país había sido contada de manera parcial y solo alcanzaba a mencionar a algunas de las grandes partícipes de la independencia de México, como doña Josefa Ortiz de Domínguez, mejor conocida como la corregidora de Querétaro, quien conspiró para lograr la independencia de la que fuese considerada la Nueva España. Más allá de ella y de la esposa de Benito Juárez, doña Margarita Maza de Juárez, a quien solo se le ha conocido como la esposa del presidente, obviando que fue una digna representante diplomática del gobierno Republicano ante los Estados Unidos (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2021) y señalada en su momento como la representan-

¹ Doctora en Sociología, profesora investigadora de la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

te de las mujeres liberales de este país. Más allá de ambas, del resto de las mujeres poco o nada se sabía hasta entrado el siglo XX, cuando se iniciaron los movimientos de mujeres con un enfoque adecuado, logrando así rescatar del pasado y traer al presente no solo a las llamadas Adelitas sino a todas aquellas que participaron de diversas maneras en la formación de la patria.

Las dos menciones que hicimos antes nos permiten dar cuenta de la viabilidad del tema que se está proponiendo en este breve trabajo que tiene una gran deuda para con las mujeres de este país. Por años habían permanecido en el anonimato y relegadas cultural, política y académicamente, confinándose solo a los espacios privados, y desde allí ser reconocidas como buenas madres, esposas, hijas, nueras, tías, hermanas, abuelas, etcétera.

Informamos a nuestros lectores que iniciaremos este focalizado recorrido, exponiendo primero por qué han sido las mujeres invisibilizadas a través de la historia en general, y en un segundo momento, habremos de enunciar y conocer muy sucintamente a las mujeres artífices de este país.

Desarrollo

Partiendo de una definición básica de género, diremos que este es una construcción social que asigna roles a cada ser humano y, por ende, nacemos ya con un camino por el cual cada persona de acuerdo con su sexo biológico tiene que avanzar, esto es, los constructos socioculturales han establecido un mundo dicotómico, binario, donde conviven hombres y mujeres, quienes tienen que actuar de acuerdo con los roles establecidos culturalmente.

Este hecho referido ha marcado la historia del mundo y nuestro país, como todos, no escapa de esta dinámica, pero hemos de reconocer que la sociedad es móvil, cambiante, y en todos los campos del saber hay espacio para nuevas teorías, nuevos ejes de análisis y nuevas realidades. En el tema que nos ocupa en esta primera parte del artículo, los estudios de género han permitido replantearse los roles asignados a cada género.

Al modificarse los constructos ideológicos sobre los ámbitos de competencia de hombres y mujeres, debemos también cambiar nuestros códigos de lenguaje, el cual debe ser ya incluyente e ir desmontando paradigmas que en otras épocas marcaban el día a día de la sociedad. Así, en las postrimerías del siglo XX y en los umbrales del siglo XXI se ha empezado hablar de seres humanos y/o personas tal como lo refiere el artículo primero, tercero, cuarto entre otros de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así que, gracias a todos estos movimientos emprendidos por las mujeres, ha sido posible que la historia sea contada con un enfoque de género, resultando de ello su rescate del anonimato, y que su participación a través de la historia sea contada no de manera sesgada, es decir, desde su mundo privado y asumiendo roles preestablecidos, sino narrando desde la faceta de mujeres activas, preocupadas por lo que se vivía en el país, insertas en los problemas sociales, económicos, políticos. Así, hoy se han puesto en nuevas perspectivas los roles de las mujeres y, en consecuencia, la posición de estas en el ámbito social, cultural, académico, político e incluso religioso. Desde luego, los cambios se están gestando paulatinamente, no a la velocidad que se desea, pero ya existen ciertas condiciones para que las mujeres estén siendo contempladas no como objetos, sino como sujetos sociales con las mismas oportunidades de participación en las esferas sociales ya referidas.

La historia de México desde una perspectiva de género

Si analizamos los anales de la historia de nuestro país, bajo la lupa de los estudios de género, la tendríamos que reconstruir, para contar cómo las mujeres han participado en esta, por tanto, no podemos perder de vista que nuestro país se ha construido contando también con la participación activa de las mujeres.

La imagen de México hacia el exterior solía estar asociada con un estereotipo de hombres, donde se destacaba la virilidad, el valor, la fuerza, entre otras cualidades que poco a poco se han diluido, dando paso a otro tipo de identidad. Desde luego, este ha sido un largo proceso de construcción social, donde las investigaciones, las prácticas discursivas y el desarrollo de programas académicos y políticos con perspectiva de género han resultado positivos, coadyuvando a la transformación sociocultural de los mexicanos.

Hoy la historia de México se narra desde una mirada integral, lo que hace posible hablar de un país más incluyente, donde se vive y se piensa a una nación con ciudadanos que están construyendo y siendo parte de una nueva generación de cara a una sociedad globalizada que requiere de un nivel de adaptación más rápido del que se vivió desde la Revolución Mexicana.

La complejidad del mundo social ha empujado, a su vez, cambios. Entre ellos está el de dar cuenta de la historia y las etapas de estas de manera completa, e incluyente; esta apertura nos hace mirar los libros de historia de educación primaria y, al abrirlos en el apartado de la cultura maya, nos damos cuenta de que, esta civilización mesoamericana con casi 3,500 años de historia, la participación de las mujeres era muy activa tal como refiere Mercedes de la Garza:

La mujer maya se concentraba en las funciones de ama de casa, esposa y madre, la educación de los niños, la elaboración de los alimentos y de los vestidos, el cuidado de la casa y la crianza de animales domésticos. Sin embargo, también tenía un papel activo en la producción de bienes de subsistencia y participaba en la vida pública, ya fuera en el comercio o en la política... Según las inscripciones jeroglíficas, algunas mujeres de linajes ilustres incluso llegaron a ocupar el poder supremo, como la señora Yohl Ik'nal, que fue designada “Sagrada Gobernante de B'aakal” (Palenque) por derecho propio. Se menciona también a la reina madre de Caracol, señora B'atz' Ek', quien desempeñó un papel político activo; y la mujer que más honores recibió en la historia maya fue la señora K'abal-Xoc de Yaxchilán, esposa principal de Itzam Balam. (De la Garza, 2020)

Constatamos a través de un fragmento del libro de historia de cuarto año de primaria —puede consultarse en internet—, que en solo tres líneas se menciona la participación de las mujeres mayas en la vida política de la ciudad y se cita textualmente: “Las mujeres mayas destacaron en asuntos políticos, ya que en la sucesión de los gobernantes o señores se tomaba en cuenta el linaje de la madre. Muchas veces se hacían alianzas políticas mediante compromisos matrimoniales” (Reyes Tosqui et al, 47).

Somos conscientes del nivel básico de enseñanza, pero no estamos de acuerdo en reducir a esas pocas líneas la participación de las mujeres quienes, en 3,500 años que pervive esta civilización mesoamericana, fueron también constructoras de la misma. Consideramos incompleta la visión que el estudiante de primaria puede hacerse de esta parte de la historia, por lo que consideramos puede incluirse en el libro una explicación un poco más fértil, con aportes más significativos.

Estas tres líneas nos confirman que la historia de las mujeres tiene que ser reescrita y colocar en su justa perspectiva a quienes han participado también de los escenarios públicos, colaborando en las tomas de decisiones. Asimismo, nos recuerdan la desigualdad que se vivía y que aún pervive en torno al colectivo de las mujeres.

Contextualizar la historia pasada en el presente siglo es una tarea que conlleva desafíos, pero aquí lo asumimos como una oportunidad para integrar en esta a esas grandes mujeres que no tenían un rostro en la historia de este país y que poco se conocía de sus aportaciones a la construcción del

mismo, por tanto, es momento de traer al siglo XXI, a aquellas mujeres activistas que abonaron a la vida política, económica y social de este México.

Mujeres que han hecho historia en México

Aquí es donde inicia la tarea difícil de este artículo, ya que será complicado traer al presente las aportaciones realizadas por todas las próceres que México ha tenido a través de la historia. Sin embargo, recomendaremos ciertas lecturas para abreviar sobre el tema que nos ocupa, ya que no consideramos reescribir toda la historia sino ofrecer un cuadro general de algunas patricias que enarbolaron luchas en pro de la construcción de la nación mexicana. Realizada esta aclaración, queremos informar al lector que nos ubicaremos en dos momentos de la historia: la independencia y la revolución mexicana, ambos momentos contribuyeron al nacimiento de este país como una República Representativa Democrática y Federal, donde las mujeres participaron activamente, pese a los señalamientos morales e incluso legales, tal como iremos advirtiéndolo.

En el escenario público, las mujeres son blanco de todo tipo de señalamientos, y lo eran más hace doscientos años. Eso no fue obstáculo para que Leona Vicario, Josefa Ortiz de Domínguez, la Güera Rodríguez, Hermila Galindo, Elvia Carrillo Puerto y otras más, aportaran su conocimiento, sus recursos económicos y demás talentos, coadyuvando en la lucha por lograr la independencia del país, en primera instancia. Posteriormente, derrocar los 30 años de la dictadura de Porfirio Díaz, y tras varias luchas dar paso, en 1917, a la Carta Magna donde se reconocieron y consagraron los derechos sociales y laborales. Lo anterior le valió para ser considerada la primera constitución en el mundo en plasmar dichos derechos.

La historia ha reconocido a las ilustres mujeres ya mencionadas, pero aún falta por enunciar a otras más que aún permanecen en el anonimato. Debemos reconocer a las miles de mujeres que tras el 15 de septiembre de 1810 participaron e hicieron posible junto a los hombres la Independencia de México. A esas soldaderas, enfermeras, cocineras, correos, guías y también a quienes, desde sus hogares, asumieron la responsabilidad de mantener la familia, mientras sus esposos participaban en la guerra por la independencia. Para todas ellas un reconocimiento amplio.

Iniciamos este recorrido mencionando algunas de las acciones que emprendieron y ejecutaron nuestras insignes mujeres. Empezamos con María

Herrera², quien quemó su hacienda para evitar que los realistas se proveyeran de recursos. Desde su trinchera, apoyó a los insurgentes, alojándolos en su hacienda, entre ellos a Francisco Javier Mina. Ahí, ambos fueron aprehendidos, situación que motivo su persecución y que terminara viviendo en el bosque bajo condiciones muy desfavorable (Rodríguez, 2009). Cabe mencionar que en todos estos hechos históricos la iglesia mantuvo su injerencia en todos los escenarios de la vida del país, y desde luego, sostuvo su control sobre el actuar de la gran mayoría de las mujeres de la época que contaban con una escasa preparación —apenas sabían leer, mas no escribir— y, sobra decir, que aquella sociedad era producto de la evangelización de los trescientos años de la conquista española.

Siguiendo con nuestro recorrido llegamos hasta otras de las mujeres olvidadas en la historia, Mariana Rodríguez del Toro de Lazarín y Lazo de la Vega, quien, tras la aprehensión y muerte del Cura Hidalgo, propuso dar muerte al Virrey, pero fue puesta en prisión como muchas otras insurgentes (Del Palacio Montiel, 79). Haciendo el honor que merece esta egregia mujer, quisiéramos resaltar el hecho de que su condición de género no fue un obstáculo para asumir el rol de conspiradora, pero como muchas dignas mujeres terminó siendo prisionera del sistema imperante.

Continuando la narración de Celia del Palacio Montiel (2015) mencionamos en este espacio a Antonia Nava, la Generala, y Catalina González, quienes se presentaron ante Nicolás Bravo y se ofrecieron en sacrificio para servir de alimento a los soldados. Este es un ejemplo más de que la participación de las mujeres en la independencia del país se dio a través de varias acciones, también hubo mujeres vestidas de hombres que aterrorizaban a los grandes hacendados para cobrarles tributos y destinarlos a la causa, como es el caso de María Josefa Martínez (Del Palacio Montiel, 80).

Otras más yacen en el olvido o tan solo se conocen ciertos datos como es el caso de La Mar, que compartió las ideologías de Xavier Mina y Guadalupe Victoria, pero se vio compelida a regresar a su país, tras vivir la derrota de estos dos caudillos y ser hecha prisionera y sometida a trabajar en condiciones insalubres. Logra regresar a su lugar de origen, Cartagena de Indias, en 1821 (Del Palacio Montiel, 2015).

Quisiera mencionar a todas las mujeres que participaron en la guerra de independencia y contribuyen a la construcción del México de hoy, pero me ajustaré a mencionarlas y de esta manera reivindicar sus nombres: Gonzá-

² Se precisa que el nombre de María Herrera en el libro de Historia de las Mujeres de México, en el apartado de La Participación Femenina en la Independencia de México, escrito por Celia Del Palacio Montiel, en la página 78 aparece bajo el nombre de Manuela Herrera y es conocida como la Benemérita Ciudadana. Cabe hacer mención que, más allá de la diferencia sustantiva del nombre, el relato de sus acciones en pro de la patria coincide por lo señalado por María de J. Rodríguez Guerrero en la revista Alegatos núm. 73

lez, Moreno y La Mar. De muchas otras solo quedó registrado el lugar de sus actos heroicos, como Soto la Marina y Huichapan, Manuela, Fernina, María, Tomasa, Luisa, Ana, Magdalena, Catalina, Gertrudiz Jiménez, Juana Villaseñor, Mariana Anaya, Josefa Sixtos, Petra Arellano, Francisca Torres, Antonia Ochoa, Antonia Piña, María Dolores Basurto y su hija Margarita, Carmen Camacho, María de Jesús Iturbide, María Andrea La Campera, María Antonia García (Rodríguez Guerrero, 2009).

A través de estas pocas líneas quedan manifiestos dos escenarios: en uno de ellos, constatamos que la supuesta inferioridad y subordinación de las mujeres es un escenario que se ha reproducido históricamente, y el otro, es que, pese a ello, este colectivo ha podido hacerse presente en las diferentes etapas de construcción del país, por lo que esa representación de las mujeres que históricamente las ubicaban en el ámbito de lo familiar es una historia a medias.

Cabe hacer mención, por si en algún momento nos preguntamos, acerca del motivo de adhesión de las mujeres al movimiento de independencia, habría que decir, que estas no tenían una sola razón, pero sí un mismo motivo: la Independencia de México. Referimos que en este movimiento lucharon mujeres de la llamada clase acomodada lo mismo que mujeres pertenecientes a la clase media o baja, cada una desde sus espacios sumaba a la causa de la emancipación.

En el umbral de este siglo XXI debemos reaprender la historia completa y deconstruir ese imaginario social, que ubicaba a las mujeres independentistas y revolucionarias en su tradición atávica. Como podemos darnos cuenta en este trabajo, gracias a la historiografía presente, ese discurso ideológico que permeaba en la historia y que aludía a la participación de las mujeres era solo un fragmento incompleto de la historia de México.

La otra parte de la historia de las mujeres se cuenta desde 1910, a través de su participación durante la Revolución Mexicana, etapa donde se puede percibir mejor la transformación de estos colectivos con respecto a la independencia. Destacan todas aquellas llamadas *adelitas* o *soldaderas*, quienes lucharon a la par que los hombres: María Quinteras de Meras, Ángela Jiménez, María de la Luz Espinosa Barrera, Carmen Vélez, Juana Belén Gutiérrez de Mendoza, Dolores Jiménez y Muro, Hermila Galindo, Luz Corral, Natalia Serdán Alatraste, María del Carmen Serdán Alatraste. Otras insignes mujeres que ha rescatado la historia son Margarita Neri, la coronela Carmen Alanís, Laureana Wright de Kleinhans, Silvia Rembao de Trejo, Joaquina Negrete y muchas más que contribuyeron desde sus aristas para la formación de esta patria.

La actuación y aportación de las mujeres mexicanas ha sido relevante, pese a que sus primeras participaciones, tal como les sucedió durante la independencia, estuvieron colmadas de obstáculos. También, pese a la escasa o nula educación, libertad religiosa, libertad para decidir, etc. Dados los constructos socioculturales que en aquella época solían ser más rígidos, ellas sortearon las trabas, y con este camino impregnado de señalamientos, ellas demostraron trascender los espacios privados, luchando a la par que los hombres por un país independiente y libre, hasta forjar una República Representativa, Democrática y Federal.

Aportes políticos de las mujeres

Iniciar este breve artículo con un recorrido en el que se han mencionado algunos nombres de distinguidas independentistas, revolucionarias, nos ha llevado al peligro de omitir ciertos escenarios que la historiografía ha contado a detalle, rescatándolas del anonimato. Conocer a cada una de estas conspícuas mujeres y darnos cuenta de la forma en que participaron en las diferentes etapas de la construcción de este país debe ser una tarea obligatoria.

Así pues, dada la transformación y cambios logrados como resultado de las luchas gestadas en el país, se abrieron nuevas posibilidades de participación que empezaron a labrarse las mismas mujeres desde la independencia para contribuir en la esfera política y en la toma de decisiones de la naciente nación. Sin menoscabar la importancia de todas ellas, para efectos de este apartado, solo referiremos aquellas relacionadas con la igualdad política en México.

Desde la independencia, algunas mujeres como la periodista Laureana Right, a través de su revista *Violetas del Anáhuac*, ya proponía que se le concediera el voto a las mujeres y la igualdad de oportunidades respecto de los hombres. Ella misma fundó el Club Liberal Benito Juárez en 1899; en 1905, organizó una agrupación de trabajadores llamada Socialismo Mexicano; posteriormente, fundó el Club Político Femenil, Amigas del Pueblo. Ella fue crítica de Madero, por no cumplir con el cambio social propuesto.

Otra ilustre mujer fue Juana Belén de Mendoza, quien a través de la revista *Vespa* —de la cual fue fundadora—, defendía las causas de los mineros ante la dictadura de Porfirio Díaz. Por su parte, Guadalupe Rojo Muda se hacía cargo del periódico *Juan Panadero*, fundado por su esposo; mientras que, desde los periódicos *El Hogar* y *El látigo Justiciero*, dirigidos por Emilia Enríquez de Rivera y Julia Sánchez, respectivamente, ambas criticaban la oligarquía de la época. Una mujer más es el caso de Manuela de la Garza en 1914 (Cámara de Diputados, 2010), quien defendía la ideología de Madero.

En estos últimos renglones vemos el activismo político de ciertos colectivos de mujeres, los cuales criticaban desde los periódicos las decisiones y las acciones del mal gobierno de Porfirio Díaz, tal como lo hiciera Juana Belén Gutiérrez de Mendoza, en 1903, quien también criticaba duramente al clero.

Además de Laureana Right, otro grupo de mujeres agrupadas bajo el nombre de las Hijas del Anáhuac, en 1904, levantaron la voz para pedir que se mejoraran las condiciones de las mujeres. Se formaron a lo largo del país, diferentes agrupaciones y clubes, como el Liberal Sebastián Lerdo de Tejada en Veracruz, del cual se desprende el denominado Benito Juárez, encabezado por otro grupo de mujeres bajo la tutela de Asunción Valdés, o las hermanas Otilia y Eulalia Martínez Núñez (Cámara de Diputados, 2010).

Desde luego, fue durante la revolución y posrevolución, que se continuó reclamando con más insistencia la igualdad jurídica, y participando de esta petición. Periodistas, maestras normalistas o profesionistas, soldadas, oradoras, propagandistas, escritoras de libros, colaboradoras en periódicos, dueñas de algunos de estos. Otras notables mujeres lo hicieron a través de la afiliación al Partido Liberal Mexicano, fundado en 1905 en San Luis Missouri quienes estaban comprometidas con el ideal libertario. Se cuentan mujeres que tomaron parte en diferentes conspiraciones; otras más, se sumaron a las brigadas de combate. Pero también debemos destacar a aquellas que lo hicieron como emprendedoras y en busca de mejores condiciones laborales. Todas, de manera directa o indirecta, demandaban el sufragio femenino. Es justo mencionar que Francisco J. Múgica, Genaro García, Salvador Alvarado (Araoz Robles, 2015) y Felipe Carrillo Puerto apoyaron abiertamente la causa de las mujeres.

Un ejemplo más de que las mujeres, durante la conformación de México, participaron desde escenarios diferentes la ponemos en manos de Dolores Jiménez Muro, quien elaboró el Plan Político y Social promulgado en 1911. También es preciso traer al presente a Hermila Galindo, quien subió a la tribuna del congreso en 1916 a presentar una propuesta en la que solicitaba el derecho al voto de las mujeres. Ya por esos años, las mujeres se reunían en los llamados congresos feministas; el primero de ellos fue celebrado en Yucatán en 1916. En él, además del voto, las mujeres solicitaban alguna ley que pusiera fin al maltrato y/o discriminación de las que eran objeto, a su vez solicitaban mejorar las condiciones tanto laborales como sociales que impedían sobre ellas (Girón, González Marín y Jiménez, 2012).

Ante estas peticiones, los logros fueron alentadores: se cuenta el que se les permitiera educarse o que se abrieran más oportunidades para formarse profesionalmente. Pero recordemos que los cambios se dan muy lentamente.

te y más en aquella época donde los preceptos socioculturales estaban bien marcados.

Durante el segundo congreso feminista —noviembre de 1916— solo asistieron 234 delegadas de las 620 que participaron en el primero. Pese a las diferencias entre las conservadoras y las radicales, se logró el derecho al divorcio, al trabajo, al control natal, etcétera. En ambos congresos, se empezaron a gestar más cambios que condujeron a la apertura de estos colectivos en los escenarios políticos, aunque de manera acotada.

Para ir cerrando el artículo, es preciso mencionar el nombre de Elvia Carillo Puerto, pero también el de Rosa Torres. Esta última es considerada la primera mujer en ser presidenta municipal en Mérida y, además, organizadora del primer congreso feminista. Por su parte, en 1923 Elvia Carillo hizo lo propio, postulándose para ser diputada, cargo que ostentó por un año, dado que su hermano Felipe Carillo Puerto, quien apoyaba el movimiento feminista, fue asesinado: Tras este hecho, los avances obtenidos por las yucatecas en materia política les fueron vulnerados.

Las mujeres, durante la revolución y más acuciosamente en la posrevolución, como ya vimos, a través de diferentes acciones se abrieron camino para obtener el voto, ya que esto les devendría en la igualdad jurídica y, además, les abriría las posibilidades de participar de manera directa y por elección en la vida política del país. Ese logro les tomó tiempo de lucha y que algunas fueran hechas prisioneras, ignoradas, vetadas, otras corrieron con peor suerte —muerte—; esa lucha tuvo su recompensa en 1954.

Finalmente, al lograr las mujeres su ciudadanía y, por ende, su derecho a votar y ser votadas —logro por demás más trascendental en la vida de las mujeres mexicanas—, las mujeres cimentaron su participación en la vida política del país con plenas garantías y en igualdad de condiciones jurídicas. Pero aún se tiene una tarea pendiente: desmontar en su totalidad esos moldes ideológicos que se extienden como una mácula en la sociedad, por el cual las siguen concibiendo como un ser para, y no un ser para hacer. Ello les ha significado que su participación en el sentido amplio de la palabra sea un tanto más rezagada.

Hoy, las mujeres no han dejado de luchar por sus ideales, y es así como, en los albores del siglo XXI, y en términos políticos, la ley de paridad de género les ha brindado la oportunidad de participar en la misma proporción que los varones en términos numéricos. Los retos actuales son culturales, ideológicos y simbólicos y las oportunidades en el ámbito de la política, las mujeres continúan construyéndola y luchando por más espacios. Además, buscan ser reconocidas en su capacidad y talento para gobernar u ocupar

alguna curul, al igual que puestos de liderazgo en la iniciativa privada, demostrando en todo momento su capacidad, su liderazgo y su lealtad a los principios rectores del país.

Con este sobrio recorrido, contribuimos a patentizar y reivindicar la imagen de las mujeres mexicanas, como mujeres con capacidades de liderazgo, con iniciativas propias y señalando, abiertamente, que sus contribuciones incidieron en igualdad de importancia que la de los varones para la conformación de la República Representativa y Federal que es México.

Referencias

- Alejandro Ramírez, G. L., y Torres Alonso, E. (2016). El Primer Congreso Feminista de Yucatán 1916. El camino a la legislación del sufragio y reconocimiento de ciudadanía a las mujeres. Construcción y tropiezos. *Estudios políticos (México)*, (39), 59-89. Recuperado en 04 de mayo de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162016000300059&lng=es&tlng=es
- Araoz Robles, M. E. (2015). El sufragio femenino en México: Voto en los estados (1917-1965). *Región y sociedad*, 27(62), 253-260. Recuperado en 31 de mayo de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252015000100010&lng=es&tlng=es
- Cámara de Diputados (2010). *Las mujeres en la Revolución Mexicana, 1884-1920*. Biblioteca Cámara de Diputados. Recuperado en 29 de abril de 2021 en http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/dp/lv/mujer_revolu.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (S/F). *150 Aniversario Luctuoso de Margarita Maza Parada Republicana, representante de las mujeres liberales*. <https://www.cndh.org.mx/noticia/150-aniversario-luctuoso-de-margarita-maza-parada-republicana-representante-de-las-mujeres>
- De la Garza, M. (2020). El puesto de la mujer en la sociedad maya antigua. *Gaceta UNAM*. <https://www.gaceta.unam.mx/el-puesto-de-la-mujer-en-la-sociedad-maya-antigua/#:~:text=Se%20menciona%20tambi%C3%A9n%20a%20la,esposa%20principal%20de%20Itzam%20Balam>
- Del Palacio Montiel, C. (2015). La participación femenina en la independencia de México. En *Historia de las mujeres en México* (pp. 69-92). Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. Recuperado en 31 de mayo de 2023, de <https://inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/1484/1/images/HistMujeresMexico.pdf>
- Estrada Esparza, O. N. (S/F). Las sufragistas: narrativas de dolor, poder, libertad e igualdad. *Repositorio Académico Digital - UANL*. http://eprints.uanl.mx/14895/1/2.6.1_Las%20sufragistas-cap%20de%20libro_prensa%20ONEstrada.pdf
- Galeana, P. et al. (2014). *La Revolución de las Mujeres en México*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. <https://inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/492/1/images/Mujeres.pdf>
- Girón, A.; González Marín, M. L.; Jiménez, A. V. (2012). *Breve historia de la participación política de las mujeres en México*. Repositorio Universitario del Instituto de Investi-

gaciones Económicas - UNAM. Recuperado el 30 de abril de 2020 en <http://ru.iiec.unam.mx/1774/1/breve.pdf>

Hernández y Lazo, B., y Rincón Huarota, R. (Coords.) (2020). *Las Mujeres en la Revolución Mexicana (1884-1920)*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de Mexicano. <https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/MujeresRevMex.pdf>

Kiss, T. (2023). *Cultura Maya*. Enciclopedia Humanidades. Recuperado el 29 de abril de 2021 de <https://www.caracteristicas.co/civilizacion-maya/>

Movimiento Ciudadano, Partido Político Nacional (2016). *La Participación Política de la mujer en México: Contexto Histórico y Político*.

Reyes Tosqui, C. A.; Carpio Pérez, A.; Osornio Manzano, L. L.; Alatorre Reyes, D.; Llanes Arenas, L. (2019). *Historia. Cuarto grado*. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito. <https://libros.conaliteg.gob.mx/20/P4HIA.htm?page/1>

Rodríguez Guerrero, María de J (2009). México, independencia, mujeres, olvido, resistencia, rebeldía, dignidad y rescate. *Alegatos*, (73). <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23947.pdf>

Visión crítica de la Reforma Energética de 2013-2014 en México

Eduardo Estañol Vidal³

Este trabajo tiene como objetivo revisar el proceso de modificación de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales con motivo de la apertura de la industria petrolera. Los objetivos y premisas fundamentales que tratan de justificar la reforma energética son: a) mantener la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo, b) modernizar y fortalecer a Pemex y a la Comisión Federal de electricidad transformándolas en empresas productivas del Estado, c) reducir la exposición del país a los riesgos financieros, biológicos y ambientales, d) que la nación ejerza de manera exclusiva, la planeación y control del sistema eléctrico nacional, e) atraer mayor inversión al sector energético mexicano, f) contar con mayor abasto de energéticos a mejores precios, g) combatir de manera efectiva la corrupción en el sector energético, h) fortalecer la administración de los ingresos petroleros e, i) impulsar el desarrollo con responsabilidad social y ambiental. Con el objeto de lograr la aprobación de la impopular reforma energética también se enumeraron beneficios que traería su aplicación. Como la reforma energética no cumplió con los objetivos y premisas fundamentales y mucho menos con los beneficios prometidos, al contrastarlos con la realidad al 31 de agosto de 2021, ocho años después de la llamada reforma energética, fue modificada.

Resumen ejecutivo de la Reforma Energética

La Reforma Energética propuesta por el gobierno de Enrique Peña Nieto en 2013 significó la Reforma Constitucional de los artículos 25, 27 y 28. Fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 2013, expresando los siguientes objetivos y premisas fundamentales según el Resumen Ejecutivo, publicado en su oportunidad por el Gobierno Federal.

1. Mantener la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo.
2. Modernizar y fortalecer, sin privatizar, a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como Empresas Productivas del Estado, 100% públicas y 100% mexicanas.

³ Licenciado en Economía por la UNAM, Maestro en Economía por la UVM, Maestro en Ciencias Sociales por la UJAT y Profesor Investigador de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

3. Reducir la exposición del país a los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas natural.
4. Permitir que la Nación ejerza, de manera exclusiva, la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, en beneficio de un sistema competitivo que permita reducir los precios de la energía eléctrica.
5. Atraer mayor inversión al sector energético mexicano para impulsar el desarrollo del país.
6. Contar con un mayor abasto de energéticos a mejores precios.
7. Garantizar estándares internacionales de eficiencia, calidad y confiabilidad de suministro energético, así como transparencia y rendición de cuentas en las distintas actividades de la industria energética.
8. Combatir de manera efectiva la corrupción en el sector energético.
9. Fortalecer la administración de los ingresos petroleros e impulsar el ahorro de largo plazo en beneficio de las futuras generaciones.
10. Impulsar el desarrollo, con responsabilidad social y ambiental.

Estos objetivos de acuerdo con sus promovientes debieron traer beneficios concretos para los mexicanos como los siguientes:

1. Bajar las tarifas eléctricas y bajar el precio del gas natural.
2. Lograr tasas de restitución de reservas probadas de petróleo y gas natural superiores a 100%.
3. Aumentar la producción de petróleo de 2.5 millones de barriles diarios que se producen actualmente, a 3 millones de barriles en 2018, y a 3.5 millones en 2025, asimismo aumentar la producción de gas natural de los 5 mil 700 millones de pies cúbicos diarios, producidos actualmente, a 8 mil millones en 2018 y a 10 mil 400 millones en 2025.
4. Generar cerca de un punto porcentual más de crecimiento económico en 2018 y, aproximadamente, 2 puntos porcentuales más para 2025.
5. Crear cerca de medio millón de empleos adicionales en este sexenio, llegando a 2 millones y medio de empleos en 2025.

6. Sustituir las centrales eléctricas más contaminantes con tecnologías limpias y fomentar la utilización de gas natural en la generación eléctrica.

Resultados de la Reforma Energética

Lamentablemente, como sabemos los que habitamos este país, estos objetivos y beneficios no se alcanzaron. Los resultados al 2021, han sido totalmente contrarios a ellos. Pareciera que enunciativamente se buscaba únicamente justificar el cambio a la Constitución, comprando el apoyo político de los últimos integrantes del Congreso que se oponían a este retroceso, congruentes con una tradición nacionalista que soportó 30 años de intentos privatizadores en nuestro país. En esta ocasión con innumerables recursos económicos, se logró el cambio tan necesario para los inversionistas extranjeros, verdaderos promotores de estos cambios.

Si consideramos la afirmación de Cooter, en su libro *Derecho y Economía*, “el derecho de propiedad proporciona el marco legal para la asignación de recursos y distribución de la riqueza” (p. 100). Este marco legal en la tradición del derecho anglosajón o derecho común, establece que el propietario de la superficie es también propietario del subsuelo, a diferencia del derecho codificado, continental o romano germánico que estableció el derecho del subsuelo para la Nación.

Bien conocían las empresas extranjeras que el marco legal mexicano era un obstáculo para apropiarse de los hidrocarburos de México y por lo tanto los burócratas globalizadores mexicanos a toda costa tenían que cambiarlo e hicieron varios intentos en el periodo de políticas neoliberales comprendido entre 1986 y 2018. Las más conocidas fueron las intentadas en el periodo de gobiernos panistas encabezados por Fox y Calderón. Sin embargo, los gobiernos de los presidentes panistas sabían que no podrían lograrlo porque el partido que los debía apoyar, el PRI, se negó a hacerlo motivado por los beneficios que deseaban obtener al ser ellos quienes logran la proeza del cambio del marco legal mexicano.

Cuando Enrique Peña Nieto asumió la presidencia en 2012, celebró el Pacto por México con los otros dos partidos mayoritarios, el PAN y el PRD, que junto con el PRI representaban ya la derecha mexicana y las 2 terceras partes de los votos en el Congreso, condición necesaria para realizar los cambios constitucionales necesarios.

La izquierda, por su parte, representada por MORENA, realizó una campaña para promover la consulta popular para oponerse al cambio constitucional, logrando obtener más de 2 millones de firmas, lo cual fue desechado por el gobierno de Enrique Peña Nieto que necesitaba el cambio constitu-

cional a toda costa. Cuando algunos legisladores de su grupo se opusieron, enviaron a Emilio Lozoya Austin, Director General de Pemex, a convencerlos mediante sobornos económicos, lo cual tuvo un gran éxito, que se coronó con los cambios constitucionales señalados.

En la Cámara de Senadores, la reforma fue aprobada el 10 de diciembre de 2013 por 95 votos a favor y 28 en contra. El 11 de diciembre de 2013 la contabilidad de votos en la Cámara de Diputados fue de 354 votos a favor, contra 134 votos aún en contra.

Dichas modificaciones incumplieron con el primer objetivo planteado en el resumen ejecutivo de la Reforma Energética, que era mantener la propiedad de la Nación mexicana de los hidrocarburos en el subsuelo. Si bien es cierto que se mantiene en la letra del artículo 27 constitucional que la propiedad del subsuelo corresponde a la Nación, en la práctica se abrió la puerta a las empresas transnacionales a través de la inclusión en el mismo artículo de los contratos como forma de participación en la exploración y extracción de los hidrocarburos, así como en toda la cadena productiva del petróleo.

A partir de 2014, año en que prácticamente se esperaba modernización y fortaleza de Pemex, no se logró, aún más, se retiró gran parte de su inversión en campos productivos del sureste mexicano. Las rondas de asignación de campos significaron el desplazamiento y, en la mayoría de los casos, la cesión de yacimientos y activos ya descubiertos por Pemex, los cuales prácticamente se obsequiaron en bandeja de plata a empresas recién llegadas. En adición, no se otorgó presupuesto a Pemex para continuar su desarrollo y menos aún para su modernización. Pemex tuvo que retirar a sus trabajadores, causando gran desempleo sobre todo en los estados de Campeche y Tabasco.

La Reforma Energética incrementó la exposición del país a diversos riesgos. La debilidad de las empresas petroleras del Estado y la menor producción por el retiro de sus actividades, se convirtió en una fuente de inestabilidad económica y energética para el país. En primer lugar, por los menores recursos generados para el fisco nacional y, en segundo, por la mayor dependencia de los productos derivados que siguieron importándose de manera creciente, llegando al absurdo en los últimos meses de la administración peñista de importar petróleo crudo y gas.

Por lo que se refiere al aspecto geológico y ambiental, el propio resumen ejecutivo de la Reforma Energética, refiere la utilización de la técnica *fracking*, altamente contaminante y demandante de agua para su proceso. Además, en sus modificaciones se aceptaba invertir en la exploración de

yacimientos en aguas profundas, lo cual a su vez implica altos riesgos ambientales.

Declive de inversiones

La caída de la inversión de Pemex después de la reforma, se sustentó en el argumento falaz de quitarle a la empresa el monopolio del petróleo en México para incrementar la competencia con empresas extranjeras, lo cual conduciría a reactivar la producción. Aunque sí se dañó la capacidad de la empresa productiva para alimentar el mercado y dar certeza energética a la economía, nunca se logró consolidar el arribo de las empresas extranjeras y sus inversiones en el país.

Antes de la reforma, la inversión en la industria presentaba una tasa de crecimiento anual de 7.2 por ciento; no obstante, en años posteriores su tendencia fue a la baja, con una tasa negativa de 26.2 por ciento de 2015 a 2017. En el sexenio de Enrique Peña Nieto, el monto máximo de inversión ocurrió en 2014, con 412 mil 392.1 millones de pesos, y a partir de ahí comenzó el descenso.

Al año siguiente, 2015, la inversión fue de 342 mil 439.1 millones; en 2016, de 270 mil 580.6 millones, y en 2017, de 186 mil 368 millones.

En 2015 la inversión de compañías privadas fue de únicamente 85.23 millones, y si bien aumentó los siguientes dos años, sólo llegó a 18 mil 30 millones en 2017, cifra que para la ASF no fue relevante, porque no alcanzó a compensar la inversión que el gobierno dejó de hacer en Pemex. (Garduño, Méndez y Reyna, 2019)

De acuerdo con la entrevista efectuada a Arturo García Bello, Socio Líder de la Industria y Recursos Naturales en la consultora Deloitte, México, efectuada el 10 de enero de 2019, la reforma energética había logrado la apertura del sector al capital privado a través de las rondas de licitación. Afirmaba que, hasta octubre de 2018, habían participado en ellas alrededor de 74 empresas provenientes de 20 países, lo que derivó en la adjudicación de 107 contratos de exploración y extracción y las inversiones consecuentes, calculadas en 167 mil millones de dólares ocurrirían en el largo plazo, así como los más de 900 mil empleos (Deloitte, 2019).

Hasta 2013, para justificar la reforma energética, el gobierno argumentó que las necesidades energéticas del país, las exigencias del entorno internacional, el incremento de riesgos y el monto de inversiones requeridas para la producción de hidrocarburos, dificultaba que Pemex fuera capaz de satisfacer la demanda. Se esperaba, un incremento en los volúmenes de inversión

con la apertura a la competencia, lo cual haría que las necesidades del país fueran cubiertas. Ello también incrementaría la producción, así como la exportación. Se abandonarían las actividades de refinación y la petroquímica, pues era más rentable exportar a los precios existentes hasta 2012.

Con la tendencia decreciente de los precios, a partir de 2013, la rentabilidad para las empresas extranjeras disminuyó y aunque se le advirtió a Pemex que no eran los tiempos óptimos para privatizar, las decisiones y compromisos con las empresas extranjeras ya estaban hechos. Hasta noviembre de 2018 se habían firmado apresuradamente 110 contratos con empresas extranjeras. Con éstos, aparentemente, los compromisos se cumplirían, pero la economía no aconsejaba invertir. Aunque las inversiones reales que se podrían comprometer eran mucho menos abundantes que las que la demagogia permitía publicitar, en algunos casos los agentes económicos y el gobierno hablaban de 200 mil millones de dólares o de 167 mil millones de dólares. Finalmente, no se invirtieron más de 10 mil millones de dólares, y la producción de los inversionistas privados, en igual sentido, fue mucho menor a la esperada. En la mayoría de los casos los campos otorgados ya habían sido descubiertos por los técnicos mexicanos, aun así, las inversiones no llegaron en la magnitud esperada, salvo el caso de la empresa extranjera italiana *Ente Nazionale de Idrocarburi* (ENI), que con campos prácticamente operativos han logrado alguna producción para justificar los contratos.

En conclusión, en lugar de incrementar la inversión en la industria, la reforma energética provocó el abandono de Pemex, una caída importante de la inversión y consecuentemente de la producción. Las inversiones estimadas en más de 167 mil millones de dólares no se han materializado. Esperar por más tiempo su llegada habría significado el colapso del abasto energético del país. El cambio de estrategia es un acierto ante tal falta de interés de parte de los antes exigentes inversionistas extranjeros.

Igualmente, la creación de entre 900 mil y 500 mil empleos ofrecidos por los promovientes del gobierno pasado y de las empresas extranjeras no se lograron. Los defensores de la reforma insisten en que será en el largo plazo; por nuestra parte estimamos que es una falacia más para dejar el control de la industria petrolera mexicana en manos extranjeras.

Licencias o concesiones

De acuerdo con la reforma energética los inversionistas que dispongan de contratos, pueden seguir esperando llevar a cabo sus inversiones y obtener antes beneficios financieros, contables y fiscales, al registrar el beneficio económico esperado para efectos financieros y contables, sin necesidad de producir petróleo. Esto ya había sido analizado en el *Wall Street Journal* en

su nota del 21 de diciembre de 2013, un día después de la aprobación de la reforma constitucional, en la cual asienta que “las reservas de petróleo y gas serán propiedad de México, pero las (firmas) podrán registrarlas en sus cuentas contables como flujo de efectivo esperado, lo cual es crítico para que las empresas aseguren financiamiento de proyectos” (Brooks, 2013).

Gabriel Lozano, economista en jefe para JP Morgan Chase, señala que la insistencia de parte de las empresas en llamar licencias en lugar de concesiones a la reforma energética, es sólo parte simbólica para evadir la prohibición constitucional del artículo 27, que ordena no otorgar concesiones. En la práctica habrá poca diferencia para las empresas extranjeras entre estos dos conceptos. A su vez, Lozano pronosticó que se emplearán métodos de contabilidad creativos para darle vuelta a las restricciones mexicanas para registrar las reservas como activos.

Debemos observar que el resumen ejecutivo de la reforma energética confirma, en su página 6, en el apartado Contratos para Exploración y Extracción, que “Los contratistas podrán registrar el beneficio económico esperado para efectos financieros y contables”. Esto constituye avalar a los contratistas ante los mercados financieros, comprometiendo el petróleo mexicano como garantía en operaciones claramente especulativas, hecho grave ante los acontecimientos de corrupción en las empresas contratistas internacionales del sector. Con ello el gobierno de Enrique Peña Nieto inhibió la inversión directa de parte de los contratistas, al solapar y promover la especulación financiera en el proceso de inversión derivado de la reforma.

Resultados en la producción

El objetivo sexto de la reforma energética tampoco se cumplió, la producción de petróleo crudo disminuyó desde 2004 y este descenso continuó hasta 2018, en tanto que la reforma se promulgó en 2013 y no incrementó la producción, sino al contrario aceleró su caída a partir de 2014, para promediar entre 2014 y 2017 una producción diaria de 2 millones 108 miles de barriles, lo que significó que cada año se dejara de producir en promedio 141.8 mil barriles diarios, como puede verse en la Tabla 1.

Las reservas, por su parte, disminuyeron aceleradamente. Fueron, en 2014, de 13 mil 439 millones de barriles y, en 2018, de 7 mil 695 millones de barriles, siguiendo su tendencia decreciente.

Las cifras de producción y de reservas tenían antes de la reforma una tendencia decreciente. Como se observa, la producción de energéticos posterior a la reforma energética no cambió su tendencia, al contrario, aceleró su declive, por lo que esta fue otra falacia sobre la que sustentaron la reforma.

Tabla 1. Comportamiento de la producción de petróleo 2014-2018

Año	Miles de barriles diarios promedio	Disminución
2014	2,360.0	-162.0
2015	2,267.0	-93.0
2016	2,154.0	-113.0
2017	1,948.0	-206.0
2018	1,813.0	-135.0
Promedio del periodo	2,108.4	-141.8

Nota. Con datos del Anuario Estadístico de Pemex, año 2014 a 2018.

Igualmente, este fenómeno ocurre con la producción de refinados. En el periodo posterior a la reforma, su tendencia es a la baja. A partir de 2013, año en que se procesaron 1 millón 224 mil barriles diarios, mientras que, para 2018, sólo fueron 611 mil barriles diarios, lo cual equivale a una disminución de poco más del 50% en tan solo 5 años de reforma.

En cuanto a la producción de petroquímicos, a partir de 2014, se pasó de producir 7 millones 339 mil toneladas anuales de petroquímicos, a 3 millones 342 mil toneladas anuales en 2018, es decir, una disminución de poco menos de 4 millones de toneladas anuales de estos productos en 5 años de reforma y más del 50%.

Al abandonar la inversión en exploración y producción de Pemex y quedar a la espera de la inversión de empresas extranjeras, ninguno de los estándares de calidad, eficiencias y confiabilidad de suministro se pueden asegurar, como lo demuestran las bajas en los procesos de refinación por falta de materia prima que se destina a la exportación preferentemente.

La corrupción en la Reforma Energética

El inicio de la propia reforma energética ha sido catalogado como una de las muchas prácticas corruptas de las negociaciones entre la clase política nacional y los burócratas estatales globalizadores con las empresas extranjeras. Al interior, de la industria petrolera en general, la adjudicación de contratos ha dado ejemplo de grandes desvíos de recursos de la empresa productiva del Estado, al reconocerse sobrepagos en todos ellos. Otro ejemplo de corrupción es el llamado popularmente “huachicoleo” de diversos productos refinados y hasta de gas natural, que a través de tomas clandestinas y de manejos no muy claros de volúmenes de gasolina que se contratan y reciben a través de los puertos nacionales y en las propias refinerías de Pemex. Por último, hay que señalar las prácticas corruptas y antidemocráticas al interior del propio sindicato nacional de la industria y sus líderes, vinculados a con-

tratos de servicios tan importantes como el transporte de personal y el de gasolinas a través de auto tanques.

La renta petrolera disminuye desde 2004, producto de una combinación de la caída de la producción y de los precios internacionales del petróleo, no fue debidamente administrada, en virtud a que fue destinada a financiar el gasto corriente del Gobierno Federal y algunos proyectos productivos poco rentables e, incluso, generadores de grandes pérdidas como el desarrollo del campo petrolero Chicontepec en Veracruz, la exploración en aguas profundas del Golfo de México, y obras faraónicas como la Estela de Luz para conmemorar los 200 años de independencia. Con la reforma energética aprobada, sin remontar la producción ni la refinación, pero incrementando la importación de refinados, el Gobierno Federal continuó extrayendo la renta petrolera de Pemex, obligándola incluso a incrementar su ritmo de endeudamiento

Deuda a largo plazo

El aumento en la deuda a largo plazo ha sido de tal magnitud que en 2019 es equivalente al 44.38% del total de pasivos de la empresa y mayor en 160 mil millones al total del activo de Pemex. En el sexenio de Peña Nieto la deuda se incrementó en 771 mil millones de pesos, lo que representa un incremento del 68.9% respecto al saldo de 2013.

El desarrollo económico de México no recibió el apoyo de los recursos generados por la empresa productiva del Estado y se continuó con prácticas que no demuestran la responsabilidad social ni ambiental de la empresa, sino el beneficio de sus administradores y sus líderes sindicales.

En el caso de las investigaciones contra Emilio Lozoya Austin y en sus propias declaraciones, se muestra de forma evidente la corrupción imperante en las negociaciones con contratistas como Odebrecht, rompiendo cualquier compromiso social entre los contratistas y la sociedad mexicana. El uso de los recursos provenientes de los sobornos por la asignación de contratos a esta empresa, fueron empleados como se ha demostrado en la compra de los votos de los legisladores mexicanos para aprobar la reforma energética aún por los opositores a esta.

Tabla 2. Comportamiento de la deuda de largo plazo en PEMEX 2013-2019

Año	Saldo	Variación			
		Anual	%	Sexenio	%
2013	1,119				

Año	Saldo	Variación			
		Anual	%	Sexenio	%
2014	1,474	355	31.72%		
2015	1,300	-174	-11.80%		
2016	1,807	507	39.00%		
2017	1,881	74	4.10%		
2018	1,890	9	0.48%	771	68.90%
2019	1,738	-152	-8.04%		

Nota. Saldo en miles de millones de pesos. Con datos del Estado de situación financiera al 31 de diciembre de Pemex.

El medio ambiente

La reforma energética no protegió el medio ambiente de México al aceptar la práctica productiva del *fracking* para la extracción de petróleo. Aunque se promulgó una Ley y se creó un organismo destinado a la protección ambiental por la actividad petrolera, en la práctica se avaló el uso desmedido del agua del *fracking*, como se señala incluso en el resumen ejecutivo de la reforma energética.

Beneficios

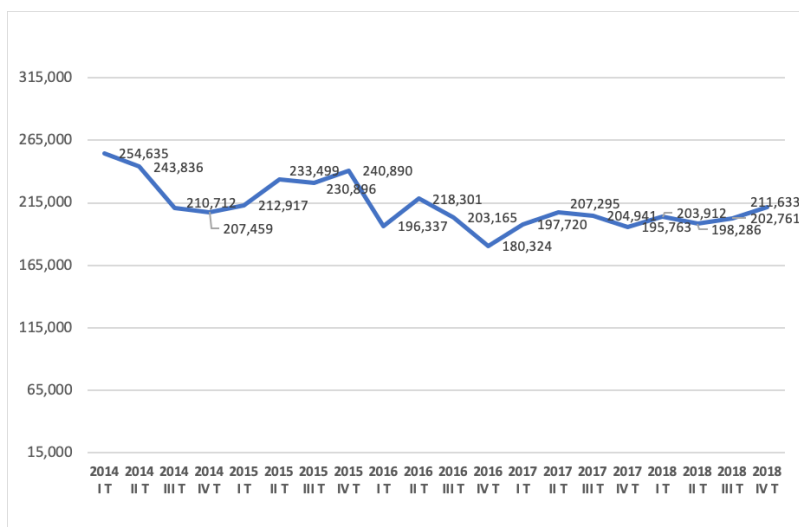
Los beneficios concretos ofrecidos a los mexicanos por los promovientes de la reforma energética tampoco se lograron en el periodo de 2014 a 2018.

Las tarifas eléctricas y el precio del gas natural se mantienen con clara tendencia al alza durante este periodo. Acelerada por la caída en la producción de gas derivada de la disminución de la inversión de Pemex en este sector debido a la reforma energética. La CFE por esta causa incrementó también sus tarifas.

En el período de 2014 a 2018 las reservas se contrajeron en poco menos del 50% en tan sólo 5 años como se expone anteriormente.

La producción tampoco cumplió con el incremento prometido por la reforma energética entreguista. No existió tal incremento de la producción nacional. El incremento de los precios del petróleo y los combustibles mer-mó el crecimiento, de por sí raquítico, con el que se venía desarrollando la economía nacional.

Figura 1. México: empleados en minería 2014-2018



Nota. Con datos del INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), diversos trimestres.

Crear medio millón de empleos adicionales al finalizar su sexenio y llegar a 2 millones y medio en 2025, fue un beneficio ofrecido por Enrique Peña Nieto para buscar el apoyo a su reforma energética. No obstante, a partir de la implementación de la reforma energética y con base en los datos proporcionados por el INEGI a través de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), sabemos que entre el 1er trimestre de 2014 y el último de 2018 en el sector minería se perdieron poco más de 43 mil empleos, equivalente a una disminución de 16.89%. No obstante, que la estadística incluye la extracción de metales como el oro, la plata y el cobre entre otros. El desempleo en los estados petroleros del Sur-Sureste se incrementó evidentemente, como es el caso de Tabasco, el cual ocupó el primer lugar nacional en desempleo por más de 10 años, seguido de cerca por Veracruz.

Referencias

- Brooks, D. (21/Dic./2013). Deliberada ambigüedad en la reforma energética, creen analistas internacionales. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2013/12/21/politica/007n1pol>
- Cooter, R. D. (2016). *Derecho y economía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Deloitte. (10/Enero/2019). Recuperado de <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/dnoticias/articulos/reforma-energetica-ni-fracaso-ni-exito.html>

- Garduño, Roberto; Méndez, Enrique, y Reyna, Julio (22 de 2 de 2019). Reforma energética falló en sus objetivos. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2019/02/22/economia/018n2eco>
- Gobierno de México (12/agosto/2014). Reforma energética. Resumen ejecutivo. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164370/Resumen_de_la_explicacion_de_la_Reforma_Energetica11_1_.pdf

La Constitución Mexicana como mecanismo protector del consumidor

Henry Sosa Olán⁴

En el presente artículo, veremos cómo la constitución a través de su artículo 24 regula la protección del consumidor en el ordenamiento jurídico mexicano. También a través de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual regula ciertos puntos importantes, entre los que encontramos la garantía de bienes de consumo, las cláusulas abusivas, las ventas a distancia, entre otros. Cabe destacar, que la materia de protección al consumidor es una materia olvidada en México, lo cual se puede ver en la escasa bibliografía del tema objeto de nuestro estudio. Es importante conocer los derechos que tenemos como consumidores, pues todos en algún momento de nuestra vida tenemos la calidad de consumidores.

Introducción

Como antecedente directo en materia de protección al consumidor, encontramos la Cumbre de París y la Carta Europea de protección de consumidores. En este último instrumento, se estableció el *Programa Preliminar de la Comunidad Económica de Protección al Consumidor*⁵, dicho Programa vio al consumidor como una persona interesada en los diferentes campos de la vida social, es decir, ya no como a un simple comprador, razón por la cual, se le atribuyeron cinco derechos básicos:

- a) derecho a la protección de su salud y su seguridad;
- b) derecho a la protección de sus intereses económicos;
- c) derecho a la reparación de los daños;
- d) derecho a la información y la educación;
- e) derecho a la representación (derecho a ser escuchado).

En conexión con los cinco principios que se le reconocen al consumidor en este documento es importante destacar la opinión de Ovalle Favela (2005) cuando aclara que:

una comparación entre los cinco derechos fundamentales del consumidor reconocidos en forma explícita en el Pro-

⁴ Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, España, Profesor Investigador de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

⁵ Vid. Texto completo del Programa Preliminar, DOCE núm. C 092, de 25-IV-1975.

grama Preliminar de la Comunidad Económica Europea, del 14 de abril de 1975, y los seis derechos que en forma implícita enuncian las Directivas de las Naciones Unidas, del 16 de abril de 1985, lleva a la conclusión evidente de que ambos documentos reconocen exactamente los mismos derechos, con la única variante de que las directrices señalan por separado el derecho a la información y el derecho a la educación, aunque los regula conjuntamente. La clara influencia del programa preliminar sobre las directrices se advierte con mayor intensidad en la reglamentación de cada uno de estos derechos. (p. 81)

En relación con lo que venimos comentado, a nivel nacional, la Ley Federal de Protección al Consumidor (en adelante, LFPC) en su artículo primero señala:

ARTÍCULO 1.- La presente ley es de orden público e interés social y de observancia en toda la República. Sus disposiciones son irrenunciables y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas, convenios o estipulaciones en contrario. Párrafo 2004.

El objeto de esta ley es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Son principios básicos en las relaciones de consumo:

I. La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por productos, prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;

II. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones;

III. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen;

IV. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos [...].

Como se aprecia, en la LFPC se retoman los derechos básicos del Programa Preliminar de la Unión Europea del año 1975.

Por otro lado, la LFPC tiene su fundamento en el artículo 28, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEM), cuando aclara:

[...] Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses [...]

Aunado a lo antes expuesto, la supremacía constitucional se encuentra regulada en el artículo 133 de la CPEM:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

De esta manera, la protección al consumidor es un derecho humano en relación con el principio de libre desarrollo de la personalidad⁶.

⁶ Revisar también el artículo primero, tercer párrafo, de la CPEM: "Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley".

Concepto de Consumidor

Si bien en un principio el concepto de “consumidor” fue tomado de la economía, hoy también forma parte de la ciencia jurídica, tal y como ha apuntado la doctrina (Lasarte Álvarez, p. 55; Lete Achirica, p. 184)⁷.

Por otra parte, se han desarrollado distintas nociones de consumidor, unas de carácter pragmático y otras de desarrollo (Reyes López, p. 88). Así, encontramos los siguientes conceptos del consumidor:

1. Noción abstracta: se identifica consumidor con “ciudadano”, a quien se debe tutelar el derecho a la información y a la educación. Esta noción guarda estrecha relación con los programas y políticas de gobierno, los cuales tienen como uno de sus principales objetivos la protección del consumidor (Bercovitz Rodríguez-Cano, 1992, p. 25).

De acuerdo con lo anterior, el Estado garantiza la protección de los consumidores y usuarios, respetándola y salvaguardándola como uno de los principios constitucionales. Como consumidores se protege así a todos los ciudadanos, siendo esta idea tomada del conocido discurso del presidente Kennedy⁸. De esta manera, la noción abstracta de consumidor, se identifica con la de ciudadano.

2. Noción jurídica y material: el consumidor *jurídico* será, conforme a la normativa comunitaria y nacional, quien ejecute el acto de contratación del servicio, o compra del producto (Cámara Lapuente, p. 112). En cambio, el consumidor *material* es aquella persona que hace uso o disfrute del bien o servicios, teniendo derecho a la sanidad y seguridad. Además, puede ejercer los derechos, garantías y acciones que le correspondan como resultado de la adquisición del bien o contratación de servicios⁹. Por ejemplo, demandar la responsabilidad de daños por productos o servicios defectuosos.

3. Noción de consumidor-cliente: este concepto tiene un alcance amplio, incluyéndose cualquier persona que en el mercado adquiera un bien o disfrute de un servicio por cualquier título. No importa qué este sea.

4. Comprador, arrendatario, usuario, derechohabiente, espectador, etc. El *consumidor como “cliente potencial”*: este concepto “incorpora los as-

⁷ Lete Achirica escribe: “[e]l término “consumidor”, que viene empleándose con habitualidad en la terminología de los sistemas jurídicos occidentales desde hace aproximadamente dos décadas, no es, sin embargo, un concepto originariamente jurídico sino socio económico. El Derecho lo ha tomado prestado para caracterizar las relaciones jurídicas merecedoras de cierta protección como consecuencia de la diversa posición que los empresarios y los particulares ocupan en el mercado” (184).

⁸ Tal discurso fue pronunciado el 15 de marzo de 1962 por el presidente de los Estados Unidos John F. Kennedy ante el congreso de su país (Gómez Calero, p. 24)

⁹ Para Fernández Gimeno (2005) el concepto concreto de consumidor tiene utilidad cuando: “[a]tribuye derecho que pueden ejercitar individualmente en su interés particular. En este criterio se concibe al consumidor como partícipe en un determinado acto de consumo” (pp. 98-99).

pectos sociológicos para determinar quiénes deben ser considerados como consumidores en cada caso es aplicable en relación con las normas del Derecho de la competencia en sentido amplio, esto es, Derecho *antitrust* y regulación contra la competencia desleal, así como en materias de marcas” (Bercovitz Rodríguez-Cano, 2005, pp. 21-22).

Como podemos observar, no hay una noción uniforme del consumidor. En consecuencia, su delimitación vendrá determinada en atención al sector de que se trate¹⁰.

El artículo segundo, fracción primera, de la LFPC define al consumidor de la siguiente manera:

Consumidor: la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. Se entiende también por consumidor a la persona física o moral que adquiere, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, únicamente para los casos a que se refieren los artículos 99 y 117 de esta ley [...].

Lo contrario al concepto de consumidor, sería el concepto de vendedor que lo define la fracción segunda, del artículo segundo, de la LFPC, que venimos comentando:

Proveedor: la persona física o moral en términos del Código Civil Federal, que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.

Lo anterior expuesto merece una crítica debido a que, en lugar de proveedor, la LFPC lo nombra vendedor. Este último término es el que regula el código civil federal en materia de compraventa. En nuestra opinión el proveedor es el género y el vendedor es la especie. El diccionario de la Real Academia Española define al Proveedor de la siguiente manera:

Dicho de una persona o de una empresa: Que provee o abastece de todo lo necesario para un fin a grandes grupos, asociaciones, comunidades, etc. (RAE)

¹⁰ Bercovitz Rodríguez-Cano (1987) hace referencia a la legislación alemana, en la que se distinguen tres conceptos según el ámbito jurídico al cual se esté: “se hace notar que en el Derecho alimentario la noción de consumidor se relaciona con el consumo doméstico privado; en el Derecho de la competencia se hace referencia, en general, al consumidor final, y en el Derecho europeo de cárteles y en materia de responsabilidad del fabricante, el consumidor es, en general, el cliente, sin que se exija que se trate de un consumidor final o doméstico. Esa diferenciación es debida a la finalidad propia de cada ley” (p. 108).

A continuación, veremos los puntos medulares que regula la LFPC.

Prácticas y contratos regulados para proteger al consumidor

En el presente apartado comentaremos los puntos más importantes que regula la LFPC, entre los que encontramos: cláusulas abusivas, prácticas comerciales desleales, derecho a la información, garantía de bienes de consumo, entre otros.

Garantía de bienes de consumo

De acuerdo con la teoría tradicional de los contratos, el incumplimiento contractual podía darse de dos maneras: una subjetiva, en la cual es necesario que se acredite el dolo y la culpa; o, de forma objetiva, al no haber contravención, es decir, por incumplimiento definitivo, cumplimiento parcial o tardío, o porque no se satisfizo el interés del acreedor. Ante tal situación, el deudor podía quedar exento de responsabilidad siempre y cuando demostrara que el incumplimiento se debió a un caso fortuito o fuerza mayor.

En cambio, en la teoría moderna, si el acreedor prueba que no se realizó la prestación, debido a que el deudor actuó de forma dolosa y culposa sin la debida diligencia que le incumbe en sus asuntos, estamos ante un incumplimiento del contrato, a menos que se demuestre lo contrario, razón por la cual, el deudor tendrá la obligación de probar que su infracción se debió a causa de fuerza mayor o a un caso fortuito¹¹.

Ahora bien, existen diferentes tipos de incumplimiento:

1. Pura y simple inexecución, definitiva o temporal;
2. Prestación defectuosa en las obligaciones de hacer y de dar cosa genérica o bienes de consumo que hayan de fabricarse;
3. Prestación incompleta;

¹¹ Del Olmo Guarido (2004) escribe: "En nuestra opinión, de la propia dicción del art. 1105 CC podemos deducir claramente que un evento que se produce dentro del círculo de actividad o control del deudor (con independencia del criterio que se utilice para determinar ese círculo de control) y que entra dentro de los acontecimientos normales de la vida, no exonera al deudor de responsabilidad, ni en el supuesto del art. 1784 CC ni en ningún otro caso. Con otras palabras, el tradicional requisito de la extraneidad o ajenidad debe estar presente en cualquier acontecimiento para que pueda tener eficacia exoneradora, luego, no puede decirse que la particularidad de estos supuestos derive de la citada exigencia. En este sentido, el Tribunal Supremo ha afirmado que 'tanto el caso fortuito como la fuerza mayor requieren de un acaecimiento externo o ajeno a las personas intervinientes o, en su caso, la intervención de una circunstancia totalmente imprevisible que, prevista, fuera inevitable'" (p. 184).

4. Simple inejecución definitiva o temporal, prestación defectuosa o incompleta de obligaciones accesorias (González Carrasco, p. 1160).

Además, como aclara González Carrasco:

cuando el incumplimiento de la obligación pretendidamente accesoria supone el incumplimiento de la principal, no tiene sentido preguntarnos si nos hallamos ante una obligación accesoria, porque tal obligación no existe de forma autónoma. En este caso, nos hallaremos ante un deber de conducta que tiene como efecto el “ensanchamiento” del contenido de la prestación (p. 1161).

Para complementar lo anterior, la LFPC en los artículos regula la garantía de bienes de consumo a favor del consumidor:

ARTÍCULO 77.- Todo bien o servicio que se ofrezca con garantía deberá sujetarse a lo dispuesto por esta ley y a lo pactado entre proveedores y consumidor. Para los efectos del párrafo anterior la garantía no podrá ser inferior a sesenta días contados a partir de la entrega del bien o la prestación total del servicio.

ARTÍCULO 78.- La póliza de garantía deberá expedirse por el proveedor por escrito, de manera clara y precisa expresando, por lo menos, su alcance, duración, condiciones, mecanismos para hacerlas efectivas, domicilio para reclamaciones y establecimientos o talleres de servicio. La póliza debe ser entregada al consumidor al momento de recibir este el bien o servicio de que se trate.

ARTÍCULO 79.- Las garantías ofrecidas no pueden ser inferiores a las que determinen las disposiciones aplicables ni prescribir condiciones o limitaciones que reduzcan los derechos que legalmente corresponden al consumidor. El cumplimiento de las garantías es exigible, indistintamente, al productor y al importador del bien o servicio, así como al distribuidor, salvo en los casos en que alguno de ellos o algún tercero asuma por escrito la obligación. El cumplimiento de las garantías deberá realizarse en el domicilio en que haya sido adquirido o contratado el bien o servicio, o en el lugar o lugares que exprese la propia póliza. El proveedor deberá cubrir al consumidor los gas-

tos necesarios erogados para lograr el cumplimiento de la garantía en domicilio diverso al antes señalado.

Como se observa, dentro de las obligaciones del vendedor la más importante es la de entregar la cosa con sus accesorios. Además, la teoría del riesgo le es imputable al vendedor mientras no se haya entregado el bien, razón por la cual, este tiene la obligación de custodiarlo con la debida diligencia de un buen padre de familia. Sin embargo, cuando se demuestre que existió caso fortuito o fuerza mayor, se le exime de la responsabilidad de devolver la cosa.

Por otra parte, cuando el bien no es conforme se prevé el saneamiento para subsanar las deficiencias de la cosa objeto del contrato, por lo tanto, se señalan dos clases de saneamiento, el saneamiento por vicios ocultos y el saneamiento por evicción.

Crítica a la regulación de la garantía de bienes de consumo

¿Qué pasaría si el empresario no entregara un documento al consumidor, en donde se especifique la garantía del producto adquirido? En nuestra opinión sería una infracción grave, la cual se sanciona con una penalización de \$488.74 a \$1'563,957.06 (art. 127 LFPC). Sin embargo, la citada ley no establece ninguna sanción civil a diferencia del código civil, por lo tanto, el consumidor queda indefenso cuando el empresario incumpla su obligación de informar al consumidor de la garantía del bien. Además, el plazo que establece la ley es muy corto (90 días), a diferencia de la normativa europea, en donde el plazo para demandar la falta de conformidad es de dos años.

Cláusulas abusivas

La LFPC prevé el “control de contenido” en sede de contratos de consumo (adhesión), con el fin de evitar cláusulas abusivas como las que establezcan la renuncia a derechos reconocidos por el adherente y las que atenten contra el principio de la buena fe y el justo equilibrio entre las partes.

Por otro lado, el control de inclusión tiene como objetivo brindar transparencia, claridad, concreción y sencillez (art. 86, LFPC), teniendo el adherente conocimiento de las condiciones generales. En cambio, con el control de contenido se trata de evitar que el empresario imponga cláusulas abusivas al consumidor (art. 86, LFPC.).

Derecho a la información

De acuerdo con los artículos 33, 34 y 35 de la LFPC, el consumidor tiene derecho a conocer la información de productos importados, los cuales expresarán su lugar de origen y, en su caso, los lugares donde puedan repararse, así como las instrucciones para su uso y las garantías correspondientes, en los términos señalados por esta ley. Asimismo, los datos que ostenten los productos o sus etiquetas, envases y empaques, y la publicidad respectiva, tanto de manufactura nacional como de procedencia extranjera, se expresarán en idioma español y su precio en moneda nacional en términos comprensibles y legibles conforme al sistema general de unidades de medida, sin perjuicio de que, además, se expresen en otro idioma u otro sistema de medida. De esta, manera, el legislador nacional con las previsiones señaladas líneas arriba, intenta que el consumidor emita un consentimiento informado.

Por otro lado, la información precontractual cumple funciones de diversa índole, como la de hacer frente a la complejidad del tráfico jurídico, la diversidad de bienes y servicios que ofrece el mercado, la aparición de nuevas figuras contractuales o la proliferación de condiciones generales de contratación, las cuales han dificultado el acceso a la información del usuario de dichos bienes, lo cual a su vez ha incrementado la situación de desequilibrio que existe entre el profesional y el cliente. Al mismo tiempo, la agresividad de las técnicas publicitarias propias de una sociedad de consumo incita constantemente a adquirir nuevos productos o contratar nuevos servicios. Es por ello que “el empresario deberá facilitarle de forma clara y comprensible, salvo que resulte manifiesta por el contexto, la información relevante, veraz y suficiente sobre las características principales del contrato, en particular sobre sus condiciones jurídicas y económicas” (Serrano Fernández y Sánchez Lería, 2013, p. 26).

Prácticas comerciales desleales

La LFPC, en su artículo 32, establece los requisitos de la información y publicidad:

La información o publicidad relativa a bienes, productos o servicios que se difundan por cualquier medio o forma, deberán ser veraces, comprobables y exentos de textos, diálogos, sonidos, imágenes, marcas, denominaciones de origen y otras descripciones que induzcan o puedan inducir a error o confusión por engañosas o abusivas.

Para los efectos de esta ley, se entiende por información o publicidad engañosa o abusiva aquella que refiere ca-

racterísticas o información relacionadas con algún bien, producto o servicio que pudiendo o no ser verdaderas, inducen a error o confusión al consumidor por la forma inexacta, falsa, exagerada, parcial, artificiosa o tendenciosa en que se presenta.

La información o publicidad que compare productos o servicios, sean de una misma marca o de distinta, no podrá ser engañosa o abusiva en términos de lo dispuesto en el párrafo anterior. La Procuraduría podrá emitir lineamientos para el análisis y verificación de dicha información o publicidad a fin de evitar que se induzca a error o confusión al consumidor, considerando el contexto temporal en que se difunde, el momento en que se transmite respecto de otros contenidos difundidos en el mismo medio y las circunstancias económicas o especiales del mercado.

Al igual que la LFPC, a nivel europeo, la Directiva 2005/29/CE, sobre prácticas comerciales desleales¹², tiene como objetivo fomentar la competencia y la confianza de los consumidores en las transacciones transfronterizas. La Directiva se estructura de la siguiente manera: una cláusula general, definición de prácticas engañosas y prácticas agresivas (arts. 6 y 7), acciones y omisiones; y una lista negra de “prácticas comerciales desleales” en su anexo número uno. En relación con el tema que nos ocupa, se considera “práctica engañosa”, brindar información falsa al consumidor en relación con los productos o servicios.

Contratos de adhesión

Cabe señalar que los contratos de adhesión son aquellos que su estructura y confección corre a cargo de una de las partes; generalmente, es el vendedor quien establece las cláusulas de los contratos que venimos comentando. La LFPC los regula de la siguiente manera:

ARTÍCULO 85.- Para los efectos de esta ley, se entiende por contrato de adhesión el documento elaborado unilateralmente por el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o la prestación de un servicio, aun cuando dicho documento no contenga todas las cláusulas ordinarias de un contrato. Todo contrato de ad-

¹² DO L 149 de 11-6-2005.

hesión celebrado en territorio nacional, para su validez, deberá estar escrito en idioma español y sus caracteres tendrán que ser legibles a simple vista y en un tamaño y tipo de letra uniforme. Además, no podrá implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o cualquier otra cláusula o texto que viole las disposiciones de esta ley. *Artículo reformado.*

ARTÍCULO 86.- La Secretaría, mediante normas oficiales mexicanas podrá sujetar contratos de adhesión a registro previo ante la Procuraduría cuando impliquen o puedan implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o altas probabilidades de incumplimiento. Las normas podrán referirse a cualesquiera términos y condiciones, excepto precio. Los contratos de adhesión sujetos a registro deberán contener una cláusula en la que se determine que la Procuraduría será competente en la vía administrativa para resolver cualquier controversia que se suscite sobre la interpretación o cumplimiento de los mismos. Asimismo, deberán señalar el número de registro otorgado por la Procuraduría.

Hay para quienes el uso de formas impresas conduce al problema que los abogados contractuales llaman “la batalla de las formas”. A podría firmar, y enviar a B, un contrato impreso que constituye una oferta, y B, en lugar de firmar la forma de A, podría firmar, y enviar a su propia forma impresa. Bajo la regla de la “imagen de espejo” del derecho común, si la forma de B no es idéntica a la de A, no sería una aceptación de la oferta de A, sino que se trataría como una contraoferta. El Código Comercial Uniforme adopta una postura más liberal. Si A, al recibir la forma de B, empieza a cumplir, esto se toma como una aceptación de la oferta de B, aunque contenga términos muy discrepantes, porque A, al recibir la forma de B, podría haber informado a B que tal oferta era inaceptable en lugar de empezar a cumplir (Posner, p. 195).

Asimismo, existe la Ley Federal de Protección al Consumidor (PROFECO), la cual tiene como misión empoderar al consumidor mediante la protección efectiva del ejercicio de sus derechos y la confianza ciudadana, promoviendo un consumo razonado, informado, sostenible, seguro y saludable, a fin de corregir injusticias del mercado, fortalecer el mercado interno y el bienestar de la población (Procuraduría Federal del Consumidor).

Por lo que respecta a los usuarios de servicios financieros existe la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), la cual tiene como misión: empoderar a los Usuarios de los servicios financieros, a través de la educación e inclusión financiera, potencializar los mecanismos de protección y defensa a los Usuarios de servicios financieros en sus relaciones con las Instituciones Financieras, generando condiciones de bienestar al usuario que permitan equidad sustantiva. Además de consolidarse como la institución pública que otorgue oportuna, eficaz, honesta y responsablemente asesoría, protección y defensa a los Usuarios de servicios financieros; innovadora en la promoción y transformador de la educación financiera; que coadyuve a la inclusión y apunte la consolidación de la transparencia financiera, para transformar, equilibrar y orientar a subsanar las desigualdades para el bienestar de la población (Condusef).

De esta manera vimos de manera general como la CPEM y leyes federales, tienen como objetivo la protección al consumidor, dentro del ordenamiento jurídico mexicano. Siendo imperativas las normas de derecho de consumo, tal y como lo establece el artículo 90 de la LFPC: “No serán válidas y se tendrán por no puestas las siguientes cláusulas de los contratos de adhesión ni se inscribirán en el registro cuando: [...] VI. Obliguen al consumidor a renunciar a la protección de esta ley o lo sometan a la competencia de tribunales extranjeros”.

Conclusión

Como pudimos observar a lo largo del presente trabajo, la CPEM puso las bases para que el consumidor cuente con amplia protección en cuanto a sus derechos. De esta manera, la LFPC regula ciertas prácticas y contratos, dándole el carácter de normas imperativas, es decir, el empresario tiene la obligación de acatar lo que dice la ley, reduciéndose la autonomía de la voluntad en lo tocante a la contratación con consumidores. La PROFECO y la CONDUSEF son instituciones que velan por los derechos del consumidor en todo el país al contar con oficinas dentro de la república mexicana.

Referencias

- Bercovitz Rodríguez-Cano, A. (2005). “El concepto de consumidor”, en Azparren Lucas, A., (Dir.), *Hacia un Código del consumidor*, Manuales de Formación Continuada, núm. 34, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pp. 17- 38.
- Bercovitz Rodríguez-Cano, A. (1987). “Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores”, en Bercovitz/Bercovitz: *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores*, Tecnos, Madrid, pp. 100-140.

- Bercovitz Rodríguez-Cano, A. (1992). “Comentario al artículo 1 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios”, en Bercovitz Rodríguez-Cano, R. y Salas Hernández, J., (Coords.), *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, Civitas, Madrid, pp. 19-43.
- Cámara Lapuente, S. (2011). “Comentarios a los artículos 1-7 del TRLGDCU”, en Cámara-Lapuente, S., (Dir.), *Comentarios a las normas de protección de los consumidores: Texto Refundido (RDL 1/2007) y otras leyes y reglamentos vigentes en España y en la Unión Europea*, Colex, Madrid, pp. 76-203.
- Condusef. ¿Qué hacemos? *Gobierno de México*. https://www.condusef.gob.mx/?p=que_hacemos#mision
- Del Olmo Guarido, N. (2004). *El caso fortuito: Su incidencia en la ejecución de las obligaciones. Doctrina y jurisprudencia*, Aranzadi, Navarra.
- Fernández Gimeno, J. P. (2005). “Los consumidores y usuarios como sujetos afectos a una especial tutela jurídica”, en Reyes López, M. J., (Coord.), *Derecho privado de consumo*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 95- 120.
- González Carrasco, M del C. (2009). “El incumplimiento del contrato”, en Bercovitz Rodríguez-Cano, R., (Dir.), *Tratados de contratos, Tomo I*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Lasarte Álvarez, C. (2007). *Manual sobre protección de consumidores y usuarios*, 3 ed., Dykinson, Madrid.
- Lete Achirica, J. (1998). “La armonización de las legislaciones europeas sobre protección de los consumidores a la luz del derecho comunitario”, *Actualidad Civil*, (1).
- Ovalle Favella, J. (2005). “Los derechos de los consumidores”, *Revista de Derecho Privado Nueva Serie*, IV(12), pp. 75-111.
- Posner, R. A. (2007). *El análisis económico del Derecho*, (Suárez, L., E., Trad.), Fondo de Cultura Económica, 2a ed., en español.
- Procuraduría Federal del Consumidor (17 de Sept. de 2020). Derechos Básicos del Consumidor. *Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/profeco/documentos/derechos-basicos-del-consumidor?state=published>
- Real Academia Española. (2023). Proveedor. En *Diccionario de la lengua española* (edición de tricentenario). Consultado el 26 de junio de 2023 <https://dle.rae.es/proveedor?m=form>
- Reyes López, M. J. (2009). *Manual de Derecho Privado de Consumo*, La Ley, Madrid.
- Serrano Fernández, Ma. y Sánchez Lería, R. (2013). Del Código Civil a las Directivas comunitarias sobre el derecho de la contratación: un recorrido por el deber precontractual de información al consumidor. *Revista de Derecho Patrimonial*, 31, pp. 23-62.

El marco constitucional de los Derechos de las personas en estado de necesidad

*Ángel Morales Velueta*¹³

El presente artículo tiene como finalidad describir cuáles son los derechos de las personas en estado de necesidad que establece la constitución política del estado de Tabasco, descrito en el artículo 2, párrafo 5, fracción XXXVIII. Como mandato constitucional obliga al estado a la asistencia y a la provisión de los medios indispensables para una vida digna a las personas que no puedan valerse por sí mismas; por tal motivo, estudiaremos el sustento jurídico en los diversos ordenamientos nacionales e internacionales de derechos humanos, encontrándonos que este conjunto de derechos también se conoce como mínimo existencial o vital.

Introducción

Hoy en día hablamos de la dignidad humana como la justa dimensión del respeto a los derechos humanos, sin embargo, este concepto se empaña cuando en la praxis se presenta la desigualdad, la pobreza y lo inalcanzable de tener acceso a los elementos básicos de subsistencia humana.

Los Estados reconocen en sus instrumentos jurídicos que existen personas vulnerables o de necesidad, tal es el caso de la Constitución Política del Estado de Tabasco, donde expresamente se menciona a las personas en ese estado. Dicho documento desarrolla en sus líneas que, para aquellos sin la capacidad de valerse por sí mismos, el Estado tendrá la obligación de asistirlos y ayudarlos a alcanzar medios para su supervivencia. En este orden de ideas, el Código Civil del Estado de Tabasco establece una protección a los débiles sociales; sin embargo, el concepto no es claro, y tampoco existen las bases para poder señalar con características propias que se está refiriendo a las mismas personas que enmarca la Constitución Estatal. Consideramos, entonces, que existe un reconocimiento en estas legislaciones por proteger el mínimo existencial, también conocido como mínimo de subsistencia o vital.

Por lo anterior el presente artículo describirá la legislación Estatal y Federal, las similitudes que estas tienen, en el afán de enumerar cuales serían los indicadores necesarios para proteger la mencionada dignidad humana. De esta manera, encontramos los derechos de educación, vivienda, alimen-

¹³ Maestro en Derecho. Ángel Morales Velueta, profesor investigador en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco y estudiante del Doctorado en Medios Alternos de Solución de Conflictos y Derechos Humanos, perteneciente al padrón de PNPC CONACYT, de la misma universidad. Email: mastervelueta@hotmail.com

tación, vestido, salud, seguridad social, acceso al agua y sano esparcimiento. Señalaremos también que estos derechos se encuentran reconocidos en los instrumentos internacionales, tales como la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto de los derechos económicos y sociales, así como en los precedentes de la Suprema Corte de Justicia y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En la Constitución Política del Estado de Tabasco

La Constitución Política del Estado de Tabasco está fundada en el respeto a la dignidad de la persona; esto significa que, como valor supremo, la dignidad irradia el conjunto de derechos humanos reconocidos, los cuales encuentran su máxima expresión en el libre desarrollo de la personalidad. El principio de la dignidad humana atiende necesariamente a la superación de la persona, respetando en todo momento su autonomía e identidad.

Es por ello que en esta parte del prontuario analizaremos el capítulo II de la constitución antes aludida, denominado “de los Derechos Humanos”, reformado mediante decreto No. 031, publicado el 13 de septiembre de 2013, que en el artículo 2, párrafo 5, fracción XXXVIII, a la letra establece:

XXXVIII. Cualquier persona en situación de necesidad que no tenga la capacidad de valerse por sí mismo tendrá derecho a la asistencia del Estado, y a la provisión de los medios indispensables para una vida digna (Constitución Política del Estado de Tabasco).

De lo anterior entonces surgen las siguientes preguntas:

- ¿Cuándo se encuentran las personas en un estado de necesidad y en el que no pueden valerse por sí mismas?
- ¿Qué es la asistencia del Estado y cuáles serían sus alcances?
- ¿Cuáles son los medios indispensables para llevar una vida digna?

Este derecho tutela entonces a aquellas personas que no se pueden valer por sí mismas y que se encuentran en un estado de necesidad, por ello establece una obligación al Estado de proveer los medios indispensables para una vida digna. Podemos decir, entonces, que las personas que no pueden valerse son aquellas que no cuentan con la capacidad de obtener los medios necesarios para sobrevivir con dignidad humana.

En un primer intento, el Código Civil del Estado de Tabasco, como norma protectora de los derechos de familia y, por lo tanto, del ser humano, intenta describir a las personas consideradas como débiles sociales, aunque

la figura se enfoca más en aquellas con ingresos que son insuficientes para solventar las necesidades mínimas existenciales y no es claro si las personas descritas en la carta magna tabasqueña se encuentran bajo la cobertura de este artículo.

ARTÍCULO 4.-Débiles sociales. Para los efectos de lo dispuesto por la última parte del artículo anterior, este Código reputa como débiles cultural, social y económicamente, a todos aquellos que sin tener más instrucción que la educación primaria, sus ingresos anuales no excedan del límite fijado por la Ley del Impuesto Sobre la Renta para exceptuar, a quienes devengan un salario trabajando para un solo patrón, de la obligación de presentar declaración anual respecto de dicho impuesto. (Código Civil del Estado de Tabasco, 2015)

Esta disposición enmarca a las personas físicas que obtengan ingresos hasta de \$400,000 pesos que es el monto que establece la ley de ISR¹⁴ en México, y por lo tanto estamos frente a personas que sí cuentan con ingresos, ¿suficientes o no?, pues el legislador tabasqueño las considera débiles frente a otros individuos con mayor capacidad económica.

Ahora bien, ¿qué es la asistencia del Estado? Podemos decir entonces que es la respuesta con carácter de urgencia a necesidades básicas, ante situaciones de crisis o carencia de ingresos suficientes de persona para afrontar gastos extraordinarios, así también se entiende cómo prevenir, evitar o paliar situaciones de marginación o exclusión social, y consiste en una ayuda económica de carácter extraordinario destinada a solventar situaciones de extrema urgencia o grave necesidad que transitoriamente puedan afectar a una unidad familiar.

Por lo anterior la asistencia social es la prestación que consiste en una ayuda económica no periódica, con carácter excepcional y finalista, destinada a cubrir gastos dirigidos a satisfacer necesidades básicas de subsistencia en situaciones de grave o urgente carencia y para gastos relacionados con otras necesidades primarias esenciales no cubiertas por los sistemas de protección social (manutención, vestido, vivienda, etc).

¿Cuáles son los medios indispensables para llevar una vida digna?

Los medios indispensables están constituidos por los requerimientos básicos para asegurar la digna subsistencia de la persona y de su familia, no solamente en lo relativo a alimentación y vestuario sino en lo referente a salud,

¹⁴ Artículo 98 fracción III, inciso e) de la ley de Impuesto sobre la Renta para el 2015

educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida que, no obstante, su modestia, corresponda a las exigencias más elementales del ser humano.

Encontramos entonces, de nueva cuenta, en el código civil del Estado de Tabasco el reconocimiento de manera enunciativa sin ahondar las categorías de los elementos mínimos que se necesitan para vivir con dignidad. Es por ello que, de forma general, en dicho documento se emplea el término alimentos para englobar los derechos a la salud, al vestido, la habitación o vivienda. Veamos entonces la forma en que el legislador tabasqueño redactó estos derechos:

ARTÍCULO 304.

Los alimentos comprenden la **comida, el vestido, la habitación y la asistencia en casos de enfermedad**. Respecto de los menores los alimentos comprenden, además, los gastos necesarios para la **educación básica** del alimentista. Y para proporcionarle algún **oficio, arte o profesión honestos** y adecuados a sus circunstancias personales. Así como para su sano esparcimiento que le permitan un desarrollo integral. (Código Civil del Estado de Tabasco, vigente)

Independientemente del código civil que establece cuales son los mínimos existenciales, también en el artículo 2 de la Constitución de Tabasco se puede encontrar los derechos que sirven de base al mínimo de subsistencia humana, de aquí se desprende lo siguiente:

ARTÍCULO 2 [...]

XXX. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud física y mental. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud del Estado y establecerá la concurrencia con los municipios en materia de salubridad local;

XXXII. Toda persona tiene derecho a recibir educación obligatoria, laica y gratuita por parte del Estado y los municipios de Tabasco, la que estará orientada hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales;

XXXIII. Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que prestan el Estado y los municipios en la materia, así como al ejercicio de sus derechos culturales. El Estado deberá asegurar el pleno ejercicio de este derecho mediante la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura;

XXXV. Toda persona y su familia tienen derecho a disfrutar de vivienda adecuada, digna y decorosa;

XXXVI. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado adoptará medidas para mejorar los métodos, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de conocimiento técnico y científico;

XXXVII. Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, vigente)

En conclusión, podemos deducir que los derechos que se desprenden de la Constitución que sirven de garantía y protección de la dignidad de la persona son los siguientes: derecho a la salud, a la educación, al sano esparcimiento, a la vivienda, a la alimentación, al agua, en concordancia con el código civil de la entidad federativa.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el ordenamiento federal no existe a la letra de la ley tal mandato de proveer a los más necesitados, sin embargo, establece una serie de derechos a los ciudadanos de este país. En la doctrina, este conjunto de derechos lo conocemos como mínimo vital o existencial y, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1, 3, 4, 25 y 123 de la Constitución¹⁵, incorpora un componente social que obliga al Estado a considerar a la persona en su plena dimensión, no sólo material sino espiritual, cuya subsistencia digna no se agota en la simple manutención, mediante el suministro de alimentos, sino que involucra todas las necesidades inherentes a su condición de ser humano, inserto en la familia y en la sociedad. La vivienda digna hace parte sin duda del aludido concepto, especialmente si se tiene en cuenta su importancia para

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente al año 2015.

la preservación del entorno familiar en su esencia. Por lo anterior entonces enfatizamos los siguientes artículos de la carta magna federal.

ARTÍCULO 1: tercer párrafo y último párrafo, como protector de la dignidad humana.

[...] Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015)

De tal párrafo puedo expresar y decir que, si bien todas las autoridades tienen la competencia y facultad para actuar conforme a su ámbito, es necesario dejar en claro que tales autoridades tienen la obligación, bajo el mandato de un precepto constitucional, de respaldar y quedar vinculadas a promover, respetar, proteger y garantizar primordialmente los derechos humanos.

Conforme a lo anterior cito el último párrafo del artículo 1 constitucional, que a la letra dice:

[...] Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015)

De tal párrafo queda entendido que bajo la condición social que pueda tener la persona queda prohibida la discriminación que vaya encaminada a todo acto que atente contra su dignidad, para esto se necesita saber los límites de la dignidad humana y su concepto fundamental para poder entender mejor el tema del derecho al mínimo vital. En el siguiente apartado se explicará más detalladamente los principios fundamentales de los derechos de las personas en estado de necesidad.

ARTÍCULO 3: Habremos de referir el derecho a recibir educación que contribuya a la mejor convivencia humana, al aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia. Por lo tanto, cito:

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015)

Conforme a esta cita se puede comentar que el ser humano es entendido como un ente de fines, de propósitos, de anhelos y de relaciones, de ahí que la libertad sea parte esencial de su existencia. Por lo tanto, al ser el individuo una persona con derechos inherentes a él, se busca que a través de la educación se contribuya a respetar los derechos de terceros, que exista una equidad y se eviten las desigualdades y discriminaciones de la dignidad humana, ya que sin dignidad humana el hombre sería cuando mucho una cosa.

ARTÍCULO 4: En cuanto a proteger el desarrollo de la familia, el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, el derecho a la salud, derecho a una vivienda digna y decorosa, derecho al acceso a la cultura y la práctica del deporte.

De tal forma, se citarán algunos párrafos de dicho precepto constitucional, a fin de que se pueda conocer la relación que existe con el mínimo vital como un derecho humano.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015)

De tales citas vemos que el artículo 4 constitucional tiene un gran sustento para el derecho al mínimo vital, ya que establece bases que deben procurarse y que son de vital importancia para el desarrollo social, cultural y económico de la persona.

Asimismo, protege el derecho de los niños a la satisfacción de sus necesidades alimenticias, de salud, de educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Todo, claro, bajo el bloque constitucional de los tratados internacionales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como protectores de dichos derechos.

ARTÍCULO 25: Sirve como base para el fortalecimiento, el fomento y el crecimiento económico de la Nación, respetando la dignidad de los individuos y clases sociales que están garantizadas en la carta magna.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015)

En este caso la cita nos menciona que en relación con la obligación que tiene el Estado de fomentar el crecimiento económico, el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, así como de proteger la actividad económica que realicen los particulares. Debe estar ajustada en dirección del fortaleci-

miento y no al menoscabo de la integridad y riqueza de las personas, teniendo en cuenta su estatus social, conforme a esto se puede sustentar el ingreso salarial que debe ser justo a las necesidades esenciales de la persona.

ARTÍCULO 123: Su sustento y base se encuentra al referir el derecho al trabajo digno y a la remuneración mínima que sea suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia y para proveer la educación obligatoria de los hijos. Igualmente, prevé la protección de los bienes que compongan el patrimonio de la familia.

El artículo 123, Apartado A, fracción VIII constitucional, que prevé el derecho a recibir por lo menos el salario mínimo para cubrir necesidades familiares y que éste no se afecte con embargo, compensación, descuento, u otras figuras afines; en razón de que ambos preceptos hacen referencia únicamente a aquellos trabajadores que obtienen el salario mínimo, como protección a la imperiosa necesidad humana de tener una vida digna y decorosa, no así respecto de aquéllos que superan dicho monto, de manera que si se percibe una cantidad superior no existe la necesidad de sustraer el importe del salario mínimo, ya que la protección sólo está encaminada a quienes obtienen el salario mínimo.

El segundo párrafo de la fracción VI, del artículo 123, Apartado A, establece que:

los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015)

Una vez citado lo anterior podemos decir que no se hace distinción alguna entre las personas. Por el contrario, consideramos que la referencia está en la atención de las necesidades normales de un jefe de familia que conlleva una generalidad, en la cual deben prevalecer las necesidades básicas de la persona.

El artículo 123 de nuestra carta fundamental, aun cuando son normas relacionadas con los trabajadores, en cuanto hace referencia al salario mínimo, contiene un referente –salario mínimo– que impacta en lo que debe entenderse por el derecho fundamental a un mínimo vital. Bajo ese parámetro objetivo, evitaríamos hablar de varios mínimos vitales, sino de uno solo para los gobernados en general.

La noción de salario mínimo y la disposición constitucional en el sentido de que dicho salario queda exceptuado de embargo, compensación o descuento y que esa circunstancia constriñe al legislador ordinario a no gravar los ingresos que, como salario mínimo, perciben los trabajadores.

En ese contexto, se señala además que el advenimiento del Estado social ha implicado una ampliación del ámbito funcional de éste en tres direcciones: la de la asistencia social, la de la intervención y tutela de la economía, y la de la remodelación social. Para tal efecto le corresponde al Estado, como una de sus principales misiones de responsabilidad en la procura existencial de sus ciudadanos, llevar a cabo las medidas que aseguren a la persona las posibilidades de existencia que no pueda asegurarse por sí mismo.

Principios fundamentales de los derechos de las personas en estado de necesidad

En México el reconocimiento constitucional hacia estos textos fue producido por primera vez en la Constitución de 1917. Respecto de la función social, los derechos mínimos existenciales, exige que exista una concurrencia del Estado, de la sociedad y, por ende, de la familia; no simplemente con el fin de determinar la responsabilidad de un solo agente, sino de que haya siempre el respaldo y corresponsabilidad que la vulnerabilidad requiere.

Por lo anterior podemos decir que el mínimo vital es un derecho de las personas en estado de necesidad y que encuentra su fundamento en la dignidad humana, la igualdad material, la libertad y la solidaridad.

a) La dignidad humana

Una forma de resolver preliminarmente las dificultades que se presentan para la realización y dar pasos firmes hacia la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, es garantizar por la vía judicial el derecho a un “mínimo vital”, es decir, a las condiciones mínimas para que una persona tenga acceso a una vida digna.

Los derechos económicos, sociales y culturales están estrechamente relacionados o, más bien, su base es la dignidad humana. Por esto último, debe existir la garantía y protección de ella, para dar paso a una calidad de vida sustentada por la dignidad de cada persona (Carmona Cuenca, 2014; García Chávez, 2013).

Se ha confundido por tratadistas e incluso partidarios de justicia el mínimo vital con el salario mínimo, percepción que durante años ha lavado conciencias de políticos justicieros y jueces encumbrados, pretendiendo teóricamente interpretar el cumplimiento del estado en materia de derechos

humanos argumentando que quien trabaja ya tiene garantizado cuando menos un salario mínimo como derecho laboral que para el estado mexicano es suficiente para una “existencia digna” (Carmona Cuenta, 2014; García Chávez, 2013).

Por eso resulta de gran importancia la introducción del “mínimo vital” como fundamento al derecho humano, que pudiera en principio implicarse como el derecho de las y los trabajadores a una remuneración equitativa y suficiente, de tal manera que ésta les permita gozar de un nivel de vida digno, sin embargo, no solo puede atribuirse este derecho a la clase trabajadora en estricto sensu, si consideramos incluso a quienes no alcanzan el estatus laboral por mil y una razones y que el estado tendría que garantizar de diferente manera el derecho al mínimo vital.

Y es que la dignidad humana abarca tantos aspectos, al hablar de ella debemos analizar cuáles son los requerimientos básicos para la subsistencia de las personas ya que muchos sólo se centran en la ropa y los alimentos olvidando que también la salud, educación, vivienda, seguridad social y sano esparcimiento son parte de ella; entonces entendemos que es un conjunto de elementos que la forman para que cada persona tenga lo básico que le permita vivir de manera digna lo que lo relaciona ya no de manera individual sino en el ámbito familiar, el cómo cada familia, que a su vez cada miembro tiene dignidad humana debe vivir.

La Corte Constitucional Colombiana considera a la dignidad humana como:

aquella porción de ingresos indispensable e insustituible para atender las necesidades básicas y permitir así una subsistencia digna de la persona y de su familia; sin un ingreso adecuado a ese mínimo no es posible asumir los gastos más elementales (...) en forma tal que su ausencia atenta en forma grave y directa contra la dignidad humana. (Corte Constitucional de Colombia, 1999).

Para efectos de la ayuda al mínimo vital que resguarda la dignidad humana debe hacerse cada país de políticas públicas que la aseguren, viéndola como una inversión y no un gasto, entonces se podrá empezar a ver un alza en la calidad de vida de las personas.

La dignidad de los seres humanos, es reconocida sobre sí mismos como un producto de la racionalidad, autonomía de la voluntad y el libre albedrío, aunque la opinión de algunos sobre esta forma de asignar dignidad, indican que existen humanos como bebés, niños, personas carentes de sus facultades

des mentales, enfermos seniles, dementes, entre otros, que bajo ese criterio no podrían tenerla.

La dignidad del ser humano, desde el momento de la concepción/fecundación y hasta la muerte natural debe ser promovida tal como se establece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual inicia afirmando que “El fundamento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo consiste en el reconocimiento de la dignidad de todos los seres que pertenecen a la familia humana y en su igualdad y derechos inalienables” así como en la Declaración sobre los Derechos de los niños y las niñas de las Naciones Unidas.

De este principio de igualdad se desprende que la dignidad del ser humano nos hace trascendentes del ámbito material.

El primer derecho humano fundamental es el derecho a la vida, sin ningún tipo de discriminación.

- Todo ser humano debe ser protegido y respetado, desde el momento de la concepción/fecundación hasta su muerte.
- La dignidad del ser humano desde el momento de la concepción/fecundación y hasta su muerte natural debe ser salvaguardada mediante leyes fundamentadas en estos principios básicos, emanados de dicha dignidad.
- La familia basada en el matrimonio de varón y mujer, indisoluble y abierto a la vida, es el espacio natural para que se engendre, ame y eduque todo ser humano.

La dignidad humana es un derecho con el que cuentan todos los seres humanos desde el momento de su concepción hasta su muerte, es por ello que cada individuo de manera personal tiene el derecho a una vida digna, con educación, salud, seguro y vivienda que le permita vivir una vida de calidad, lo cual en la actualidad, en el estado mexicano existen diversos ataques contra la dignidad de los seres humanos, ya que con la creciente demanda de empleo y la carencia económica que existe día con día entre las familias mexicanas, se hace más difícil llevar una vida digna, ya que la vida encarece día con día y los sueldos por las altas horas de trabajo son tan bajos como hace un par de décadas. Es decir, que el salario básico de un obrero se ha incrementado significativamente en los últimos 20 años, pero el costo de los productos de la canasta básica ha aumentado considerablemente.

b) La igualdad material

En México como parte de los derechos humanos y sus garantías encontramos el derecho a la igualdad desde diversos aspectos, la igualdad de oportunidades, la no discriminación, por ejemplo, nos posiciona de manera que debemos recibir un trato parejo con los demás conciudadanos.

El contexto en el que las personas se encuentran con los mismos derechos y oportunidades es considerado como igualdad en términos sociales, para lograr así la equidad y paz en la vida de cada persona.

En el principio de la igualdad es perfectamente posible que un derecho fundamental se erija como principio, además ambos, igualdad y mínimo vital, hacen parte de la esencia del Estado social de derecho, pero algunos dirán que no es un principio pues no tiene vocación de permanencia, ya que como lo vimos al hablar de justicia material del gasto y justicia financiera, solo es aplicable cuando el gasto público no es lo suficientemente compensatorio del desequilibrio causado por un impuesto que vulnera su mínimo de subsistencia (Castro Arango).

El principio de igualdad en nuestros días no debe ser entendido solamente como prohibición de la discriminación (igualdad formal) sino que ha de ser entendido también como igualdad material, es decir, como equiparación en las condiciones reales de la existencia, finalidad para la que puede ser necesario establecer normativamente un trato diferenciado.

Pero entonces por qué hay tanta desigualdad económica en el país, por qué sólo una pequeña parte vive de manera estable económicamente y con una capacidad de disfrute mayor debido a esa oportunidad que el dinero le proporciona; entonces nos topamos con que no toda esa parte de la igualdad se está llevando a efecto al ver a la mayor parte de la población con un sustento casi inexistente para sobrevivir.

Para que exista pues la igualdad con todos los ciudadanos es necesario que haya en ellos por lo menos las condiciones mínimas materiales que permitan ubicarlos en situaciones similares.

c) La libertad

La libertad va más allá de un concepto, como todos los derechos este necesita de elementos que ayuden a su realización. No podemos hablar de libertad sin mencionar que una vida libre va aparejada a un nivel de vida para quienes son titulares de esas libertades. De manera que para que exista un

buen nivel de vida se debe contar con el ejercicio y goce de los derechos fundamentales pues todos estos brindan libertades.

Las personas libres lo son completamente cuando pueden satisfacer sus necesidades.

El derecho al mínimo vital se cimienta en la solidaridad y la libertad considerando que las personas, para gozar plenamente de su libertad, necesitan un mínimo de seguridad económica y de la satisfacción de necesidades básicas. También soporta a este derecho la igualdad material o real, en ese sentido, es necesario equiparar, al menos en un mínimo, las condiciones materiales de los individuos en la sociedad (García Chávez).

No se puede ejercer una plena libertad sin la capacidad económica para hacerlo, si no cuentan con unos recursos materiales mínimos, entonces su derecho a la libertad será ficticio. Esta idea fue puesta de manifiesto por Roosevelt en su famoso mensaje de 6 de enero de 1941, al enunciar las cuatro libertades fundamentales. Una de ellas era la libertad de no hallarse en estado de necesidad, junto a la libertad de palabra y de expresión, la libertad de culto y la libertad de no vivir con miedo (Carmona Cuenca).

La última libertad aunque parece muy genérica, consideramos que es un punto destacable, si echamos un vistazo a la manera de vivir que los ciudadanos tienen, sobre todo los que ocupan las posiciones más vulnerables. Si ellos son los que viven con miedo a no aportar lo suficiente a su hogar para la supervivencia de su familia, ello es un motivo más por el que encontramos la necesidad de ejercer la libertad con las herramientas económicas suficientes.

Para que las relaciones económicas puedan desarrollarse en libertad, es preciso asegurar un mínimo de recursos para todos los miembros de la comunidad. A partir de ese mínimo, serán las capacidades individuales y las leyes económicas de la oferta y la demanda las que determinen las diferencias en el disfrute de los bienes por unos y otros ciudadanos.

d) La solidaridad

En los derechos de solidaridad hallamos características específicas para que puedan ser protegidos y a su vez llevarse a efecto. No obstante, ellas no son muy distintas a las que nos topamos con todos los derechos, si lo vemos de manera objetiva, lo primordial es que se debe contar con la participación solidaria de todos los individuos, incluyendo las entidades públicas y las privadas del mundo. Aquí deben considerarse los derechos desde un punto más amplio a la legislación de un país, pretendiendo lograr el derecho a la paz, al desarrollo y al medio ambiente sano como lo mencionamos al inicio de este

punto, así como a la autodeterminación de los pueblos. Esto último engloba los derechos que tanto hemos referido en este artículo, puesto que persigue el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos, estructurándose libremente y tomando en cuenta la igualdad. Dado lo anterior, considero que estos derechos de solidaridad comprenden, en cierta manera, todos los demás que hemos analizado, radicando ahí gran parte de su importancia.

En los instrumentos internacionales

A) Sistema universal de protección y promoción de los derechos humanos

Quiero iniciar aclarando que los instrumentos internacionales no recogen el derecho a un mínimo vital como concepto, sino en el de los medios que el Estado debe proporcionar para que las personas tengan garantizada su subsistencia.

Esto es así porque a continuación enunciaré los principales instrumentos internacionales en donde rescataré la parte que, en cada uno de ellos, menciona el derecho de subsistencia como eje fundamental de protección en los seres humanos para alcanzar la dignidad humana.

1. La Carta de las Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas, adoptada en San Francisco el 26 de junio de 1945, sienta las bases conceptuales y jurídicas del futuro desarrollo de la protección internacional de los Derechos Humanos. Si bien en ella no se define qué debe entenderse por tales, ni incluye una declaración de los derechos fundamentales, como tampoco establece un sistema internacional de protección de Derechos Humanos, de ella se extraen principios fundamentales que posteriormente han sido desarrollados por la Comunidad Internacional.

A continuación, resalto lo más importante de Carta Internacional de Derechos Humanos, la cual comprende la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos:

a) En el preámbulo de la Carta se afirma “los Pueblos de las Naciones Unidas se declaran resueltos a [...] reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la **dignidad** y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres [...]”

b) Dentro de los propósitos de la organización de las Naciones Unidas se incluye: “realizar la cooperación internacional [...] en el desarrollo y estímulo del respeto de los Derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión [...]” (Art. 1.3). Así, la Asamblea General asume la responsabilidad de “fomentar la cooperación internacional [...] y ayuda hacer efectivos los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

c) Dentro de las obligaciones de la Organización, se encuentra la de promover el respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades (Art. 55.c) se impone como obligación de los miembros de la organización en artículo 56.

d) El Consejo Económico y Social, que es uno de los órganos principales de la Organización, “podrá hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y libertades” (art. 62.2). Asimismo, el Consejo Económico y Social recibe el encargo de establecer comisiones para la promoción de los Derechos Humanos, en cumplimiento con esta misión, el 16 de febrero de 1946, el Consejo Económico y Social creó la Comisión de Derechos Humanos.

e) La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se creó en 1946 para establecer la estructura jurídica e internacional que protegiera aquellos reconocidos a nivel internacional.

f) El 15 de Marzo del 2006, la Asamblea General adoptó la resolución A/RES/60/251, que estableció el consejo de Derechos Humanos en sustitución de la Comisión, con el objetivo principal de considerar las situaciones de los Derechos Humanos y hacer recomendaciones al respecto.

g) Por último, el artículo 76, que forma parte del capítulo XII, relativo al régimen de administración fiduciaria, establece que los objetivos básicos de este régimen serán, entre

otros, promover el respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de todos.

2) La Declaración Universal de los Derechos Humanos

En el marco de Naciones Unidas, podemos encontrar algunas normas que incluyen el derecho al mínimo vital, existencial o de subsistencia, aunque no con esa denominación la reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, a ella y a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

Esta declaración inicia, en su Artículo 1, diciendo que “[t]odos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Por lo que toca al concepto de dignidad humana, si bien no lo define como tal, reconoce que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado y el estado está obligado a propiciar las condiciones necesarias.

La declaración establece que esa remuneración debe completarse, en caso necesario, por cualquier otro medio de protección social, asimismo, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales contiene normas que, en cierta medida, recogen elementos de este derecho. Por una parte, el pacto desarrolla el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Por otra parte, establece que la remuneración de los trabajadores como mínimo debe garantizar condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias.

3. Los pactos internacionales de Nueva York de 1966.

Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ICESCR, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos, sociales y culturales y establece mecanismos para su protección y garantía. Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976. Este pacto compromete a las partes a trabajar para la concesión de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, incluidos los derechos laborales y los derechos a la salud, la educación y un nivel de vida adecuado.

Este pacto es sobresaliente en materia de dignidad humana debido a que establece dentro de su normativa lo siguiente:

- Un nivel de vida adecuado, incluso alimentación, vestido y vivienda, y la “mejora continua de las condiciones de existencia” (Artículo 11);
- La salud, específicamente el “más alto nivel posible de salud física y mental” (Artículo 12);
- La educación, incluida la enseñanza primaria universal y gratuita, (Artículos 13 y 14);
- La participación en la vida cultural (Artículo 15).

4. Otros convenios universales de protección de los derechos humanos

Por otro lado, en las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se observan pautas conforme a las cuales deben actuar los Estados que son parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Cabe señalar que dichas directrices, a su vez, surgen de los Principios de Limburgo sobre la aplicación del aludido pacto internacional, los cuales fueron emitidos en 1987, y que comprendían a los derechos económicos, sociales y culturales como parte integral del derecho internacional de derechos humanos.

Así, las directrices que surgieron de la reunión celebrada en Maastricht en enero de 1997, la cual contó con un grupo de expertos invitados por la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra, Suiza), el Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan (Cincinnati, Ohio, Estados Unidos de América), y el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Maastricht (Países Bajos), tuvieron el objeto de ampliar el entendimiento de los Principios de Limburgo.

En dicha ocasión, se aprobó un determinado número de pautas que reflejarían “la evolución del derecho internacional a partir del año 1986”, y cuyo fin consistiría en “ser de utilidad para todos los que se dedican a conocer e identificar las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales y ofrecer recursos a las mismas, y en particular, aquellas entidades encargadas de la vigilancia y administración de justicia a los niveles nacional, regional e internacional” (Directrices de Maastricht).

Por lo anterior tenemos que lo más sobresaliente de este instrumento internacional en relación con las condiciones mínimas de subsistencia y protección de derechos en las siguientes líneas:

II El significado de los derechos económicos, sociales y culturales:

Las obligaciones de respetar, proteger y cumplir

Al igual que los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales imponen sobre los Estados tres tipos de obligaciones distintas: las obligaciones de respetar, proteger y cumplir. El incumplimiento de cualquiera de estas tres obligaciones constituye una violación a dichos derechos. La obligación de respetar requiere que el Estado se abstenga de obstaculizar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, el derecho a la vivienda se infringe si el Estado lleva a cabo expulsiones forzosas arbitrarias. La obligación de proteger exige al Estado prevenir violaciones a estos derechos por parte de terceros. Así, el no asegurar que los empleadores privados cumplan las normas básicas de trabajo podría constituir una violación al derecho a trabajar o a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. La obligación de cumplir requiere que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole adecuadas para lograr la plena efectividad de dichos derechos. Así, podría constituirse una violación si el Estado no proporciona la atención primaria de salud esencial a las personas que lo necesiten.

Obligaciones mínimas esenciales

Un Estado incurre en una violación del Pacto cuando no cumple lo que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denomina “una obligación mínima esencial de asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos [...]”. Por ejemplo, incurre *prima facie* en una violación del Pacto un Estado Parte en el cual un número significativo de personas se ven privados de alimentos esenciales, atención básica de salud, habitación y vivienda mínima o las formas más básicas de enseñanza.” Estas obligaciones mínimas esenciales son aplicables independiente de la disponibilidad de recursos en el país de que se trate o cualquier otro factor o dificultad.

Disponibilidad de recursos

En muchos casos, la mayoría de los Estados pueden cumplir dichas obligaciones sin mayores dificultades y sin que esto tenga implicaciones significativas en cuanto a los recursos. En otros casos, sin embargo, la plena realización de los derechos puede depender de la disponibilidad de los recursos financieros y materiales adecuados. No obstante, de conformidad con los Principios de Limburgo 25-28, y tal como lo reafirma la jurisprudencia evolutiva del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la escasez de recursos no exime a los Estados de ciertas obligaciones mínimas esenciales en la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales.

De lo anterior se desprende que los Estados tienen la obligación de respetar el Pacto de los Derechos Económicos y Sociales, entendiéndose que deben mantener las condiciones para que las personas mantengan un derecho a la subsistencia adecuado, y establecer políticas económicas y financieras que la puedan sostener.

B) Sistema regional de protección y promoción de los Derechos Humanos

1. La protección de los derechos humanos basada en la carta de la Organización de Estados Americanos

En el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos, desde la Carta de la Organización de Estados Americanos, se reconoce el principio de que toda persona tiene derecho al bienestar material en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica.

Posteriormente, el Protocolo de San Salvador, en referencia al derecho al trabajo, determina que toda persona tiene derecho a “una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias.”

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece el derecho a la seguridad social y a la ayuda social, en cuyo contenido señala que reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes.

Por lo anterior la legislación internacional reconoce en los diversos instrumentos jurídicos que este derecho se fundamenta en la solidaridad y la

libertad considerando que las personas, para gozar plenamente de su libertad, necesitan un mínimo de seguridad económica y de la satisfacción de necesidades básicas. Cuando este derecho se funda en la igualdad material o real, es necesario tener como referencia un mínimo de las condiciones materiales de los individuos en la sociedad.

2. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que fue aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá en 1948, la misma que dispuso la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Históricamente, fue el primer acuerdo internacional sobre derechos humanos, anticipando la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sancionada seis meses después. Dentro de los artículos que se relacionan al tema que hoy nos encontramos en discusión, puedo mencionar los siguientes:

Artículo XI. Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

Artículo XXIII. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.

Como podemos observar las categorías de una vida digna deben ser respetadas; en ella, encontramos la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda y derecho a la propiedad.

3. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (o CIDH) es una de las dos entidades del sistema interamericano de protección de derechos humanos. Tiene su sede en Washington D. C., Estados Unidos. El otro organismo del sistema es la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). La Comisión está integrada por 7 personas de reconocida trayectoria en Derechos Humanos, electos a título personal y no como representantes de ningún gobierno.

Dentro del informe anual del año 1993, en su capítulo V, la comisión americana de derechos humanos se pronunció en lo siguiente:

La Comisión ha preparado el siguiente informe sobre los derechos económicos, sociales y culturales en cumplimiento de la resolución de la Asamblea General AG/RES. 1213 (XXIII-0/93) por la que se insta a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión”) a que continúe “dedicando especial atención al campo de los derechos económicos, sociales y culturales, a fin de contribuir al desarrollo de los Estados miembros”.

Que sólo puede realizarse el ideal de ser humano libre, exento de temor y de la pobreza, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Los Estados miembros deben de observar y defender los derechos humanos de los individuos dentro de sus jurisdicciones, como lo establecen la Declaración Americana y la Convención Americana, los obliga, independientemente del nivel de desarrollo económico, a garantizar un umbral mínimo de esos derechos. El nivel de desarrollo podría ser un factor que entre en el análisis para la puesta en vigor de esos derechos, pero no se debe entender como un factor que excluya el deber del Estado de implementar estos derechos en la mayor medida de sus posibilidades. El principio de progresividad exige más bien que, a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. Y ello, porque garantizar los derechos económicos, sociales y culturales exige en la mayoría de los casos un gasto público destinado a programas sociales.

En teoría, la idea es que, cuantos más recursos tenga un Estado, mayor será su capacidad para brindar servicios que garanticen los derechos económicos, sociales y culturales. Esta idea se reafirma en el artículo 32 de la Carta de la OEA, donde se describe el desarrollo como la “responsabilidad primordial de cada país y debe constituir un proceso continuo e integral para el establecimiento de un orden económico y social más justo”. Sin embargo, la Comisión toma nota de que, en vista de la desigual distribución de la riqueza en los Estados de la región y de otras deficiencias estructurales, un incremento del ingreso nacional no se traduce automáticamente en una mejoría del bienestar general de la población. El compromiso de los Estados de tomar medidas con el objetivo de alcanzar progresivamente la realización plena de los derechos económicos, sociales y culturales exige el uso efectivo de los recursos disponibles para garantizar un nivel de vida mínimo para todos.

De una interpretación del informe de la Comisión, nos encontramos que es un compromiso de los Estados establecer programas y políticas necesarias para que los ciudadanos podamos tener al alcance las categorías de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre todo en la última parte, donde se resalta que debe garantizar un nivel de vida mínimo para todos.

En los criterios jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación (México)

En relación con el derecho al mínimo vital, también denominado mínimo existencial o mínimo de subsistencia, en nuestro país fueron resueltos los amparos en revisión 1780/2006 y 811/2008, de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se reconoció el derecho al mínimo vital como un límite para el legislador tributario en la imposición de tributos. La Segunda Sala en el amparo en revisión 1301/2006, determinó que el legislador ordinario no puede imponer contribuciones a quienes perciben el salario mínimo, retribución que apenas alcanza para cubrir las necesidades de esas personas.

Hacia una conceptualización del derecho al mínimo vital la Corte inició a delimitar su fundamento constitucional encontrándonos que no es exclusivo de la materia tributaria. Sin embargo, en uso de su poder fiscal, el Estado puede trastocar los ingresos necesarios para la subsistencia, por lo que para tratar de definir este derecho en nuestra legislación, para darle fundamento y compatibilidad con los ordenamientos internacionales, la corte considera que en nuestro país se respeta este derecho. En el territorio nacional, las personas tienen garantizado ese mínimo existencial a través de las leyes e instituciones y, a partir de ellas, podría planear una vida autónoma cumpliendo con lo básico que todo ser humano necesita para sobrevivir con calidad. No obstante, en lo particular, seguiré cuestionando si, en verdad, en la práctica podremos encontrar una realidad objetiva de este principio.

El alto tribunal, al examinar el derecho desde las aristas jurisprudenciales e internacionales, considera que se encuentra fundamentado en nuestro ordenamiento constitucional en los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123. Es decir, un ciudadano en México tiene garantizado con los artículos antes aludidos las condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria. De tal manera, se asume que se toman las medidas imprescindibles para evitar que un ciudadano vea inconstitucionalmente reducida su dignidad en su valor intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.

Ello es concordante con lo establecido en instrumentos internacionales, en los que se refleja la proyección que debe tener el Estado para garantizar que el ciudadano pueda allegarse de los elementos necesarios para tener una calidad de vida digna y decorosa, tales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁶.

El tribunal pleno, el siete de noviembre en curso, aprobó, con el número VI/2013 (9a.), mediante la tesis aislada, que el mínimo vital tiene su fundamento en la carta magna en el número antes citado. Aunque en los antecedentes de este derecho en la corte tuvo dos vertientes respecto a la materia laboral y fiscal, en esta tesis los ministros hacen una distinción clara al establecer que el derecho al mínimo vital no es una prerrogativa exclusiva de la clase trabajadora, ni su contenido se agota al exceptuar de embargo, compensación o descuento al salario mínimo. Por el contrario, aquél derecho al mínimo vital ejerce una influencia que trasciende ese ámbito y, en lo relativo a la materia tributaria, deriva del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, los diversos postulados desarrollados por el Tribunal Constitucional en relación con el principio de proporcionalidad tributaria permiten apreciar que el derecho al mínimo vital, desde una óptica tributaria, encuentra sustento en dicho precepto constitucional y tiene una proyección más amplia de la que le correspondería si se encontrara acotado a quienes obtienen ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado

El mínimo vital, como proyección del principio de proporcionalidad tributaria, se trata de una garantía de las personas, por virtud del cual el legislador tributario, al momento de diseñar el objeto de las contribuciones e identificar la capacidad idónea para contribuir, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, según sea el caso, correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. Le está vedado traspasar este límite de tributación, por no estar legitimada constitucionalmente la imposición de gravámenes sobre ese mínimo indispensable.

De igual forma, debe valorarse que el derecho al mínimo vital debe contemplar la posibilidad de que la persona no vea mermado su patrimonio sino en la medida en la que cuente con auténtica capacidad contributiva y, por ende, evidencie contar con recursos que excedan el umbral mínimo con el que se cubren las necesidades más elementales. Por otro lado, puede sostenerse que el derecho al mínimo vital también abarca acciones positivas del Estado.

¹⁶ Ver el amparo en revisión por la Suprema Corte de Justicia citado en las referencias.

El siguiente precedente la corte se pronuncia y acepta otra terminología del mínimo vital como mínimo existencial, como una garantía fundada en la dignidad humana, y también se reconoce que derivado de este derecho debe respetarse tal dignidad, configurada como el requerimiento de que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo. Lo más importante de este precedente es que desarrolla el principio de generalidad tributaria como una explicación del mínimo vital de subsistencia.

DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GENERALIDAD TRIBUTARIA... Afirmar que todas las personas deben contribuir no implica que no habrá excepciones, ya que la causa que legitima la obligación tributaria es la existencia de capacidad idónea para tal fin, parámetro que debe entenderse vinculado con lo que se ha denominado “mínimo vital” o “mínimo existencial”, y que se ha establecido en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como una garantía fundada en la dignidad humana, configurada como el requerimiento de que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática. En ese sentido, cuando el legislador reconoce un nivel de renta o patrimonio —o, de ser el caso, alguna definición de consumo— que debe liberarse de la obligación tributaria, no se configura una excepción real al principio de generalidad, pues debe admitirse que las personas cuyos niveles de ingreso o patrimonio apenas resultan suficientes para subsistir no deberían verse conminadas a aportar cantidad alguna a título de contribuciones, pues ello sólo agravaría su ya precaria situación, lo cual no es la intención de una obligación fundada en un deber de solidaridad entre los gobernados. Con base en lo anterior, puede afirmarse que la exclusión de la imposición al mínimo vital permite cumplir con el principio de generalidad, al posibilitar que todas las personas contribuyan al sostenimiento de los gastos públicos, excepto aquellas que, al no contar con un nivel económico mínimo, deben quedar al margen de la imposición.

No dejaré de mencionar que gran parte de la estructura e ideas de este artículo estuvo basado en una gran labor que realizó el ministro José Ramón

Cossío Díaz, respecto a lo relativo a las consideraciones sustentadas en el dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 1/2007.

En los criterios jurisdiccionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es un órgano judicial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que goza de autonomía frente a los demás órganos de aquella y que tiene su sede en San José de Costa Rica. El propósito de la OEA es aplicar e interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados de derechos humanos a los cuales se somete el llamado sistema interamericano de protección de derechos humanos.

Desde la primera decisión en la que interpretó el artículo 19 de la CADH (derechos del niño a medidas especiales de protección) en el Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) *vs.* Guatemala¹⁷, la Corte IDH comenzó a desarrollar el contenido del derecho a una “vida digna” como el derecho a que se generen las condiciones materiales necesarias que permitan desarrollar una existencia digna. Entendemos esas condiciones como aquellas que permiten llevar adelante cada plan de vida singular. El caso trata sobre la tortura y ejecución extrajudicial, por parte de agentes estatales, de personas mayores y menores de dieciocho años (estos últimos, niños, de acuerdo con el artículo 1º de la Convención sobre los Derechos del Niño) que vivían o permanecían gran parte de su día en las calles de la capital de Guatemala. Se condenó a Guatemala como responsable por la violación, entre otros derechos, del derecho a la vida. Los niños se encontraban en situación de extrema pobreza y su hábitat era la calle. No tenían el mínimo acceso a condiciones de existencia digna (entendidas como condiciones que permiten desarrollar un proyecto de vida). La Corte IDH desarrolló en el caso un contenido del derecho a la vida como derecho de prestación, que genera a los Estados obligaciones. Así sostuvo en el famoso párrafo 144 de la sentencia de fondo:

El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los

¹⁷ Corte IDH, Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) *Vs.* Guatemala En este sentido, “Las necesidades de protección de los más débiles, —como los niños en la calle—, requieren en definitiva una interpretación del derecho a la vida de modo que comprenda las condiciones mínimas de una vida digna. De ahí la vinculación inexorable que constatamos, en las circunstancias del presente caso, entre los artículos (derecho a la vida) y 19 (derechos del niño) de la Convención Americana”. De esta forma, “Creemos que el proyecto de vida es consustancial del derecho a la existencia, y requiere para su desarrollo condiciones de vida digna, de seguridad e integridad de la persona humana [...]”

derechos carecen de sentido. En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, *sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna*. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él. (Corte IDH, párr. 144)

Caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay: condiciones de existencia digna y situación de sujeción de los detenidos y de especial protección de los detenidos-niños

En el caso se trataba de la situación de privación de la libertad en que se encontraban niños, algunos de los cuales habían fallecido en el centro de reclusión. De acuerdo con la sentencia, la obligación estatal de procurar a las personas detenidas “las condiciones mínimas compatibles con su dignidad mientras permanecen en los centros de detención” se justifica incrementando nuevamente sobre una doble situación de vulnerabilidad. Por un lado, surge en el caso de los detenidos por su situación de “sujeción” a la autoridad estatal y de “reclusos”.

Para evaluar si el Estado, en el caso concreto, cumplió sus obligaciones adoptando las iniciativas para garantizar a todos los internos del Instituto, adultos y niños, una vida digna con el objeto de fortalecer su proyecto de vida, a pesar de su encierro, la Corte IDH tiene en cuenta la situación de habitación y el acceso a la alimentación, educación y salud. La Corte IDH concluye que el Estado no había tomado en forma efectiva las “medidas positivas necesarias y suficientes” para garantizar condiciones de existencia digna. Dio por probado que los internos vivían en condiciones de hacinamiento debido a la superpoblación, que estaban mal alimentados, que no tenían acceso a servicios de salud, de odontología y de atención psicológica adecuada y oportuna, y que tampoco se les garantizaba el derecho a la educación.

En los casos de Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, se amplía el derecho a la vida digna a las comunidades indígenas. En esos casos, la corte evalúa la violación al derecho de propiedad colectiva sobre tierras ancestrales y, para determinar el contenido del

derecho a las condiciones de existencia digna, utiliza abierta y explícitamente contenidos de derechos sociales: el Protocolo de San Salvador y las Observaciones del Comité de DESC sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los tres casos contra Paraguay se caracterizan por ser casos de despojo de tierras de comunidades indígenas para otorgarlas a colonos y empresas para su explotación. Si bien estos casos son contra un Estado en particular, esta situación se replica con matices a lo largo de la región. En el caso *Yakye Axa* (2005) se trataba de una comunidad indígena que denunciaba al Estado de Paraguay por violación de derechos a causa de la falta de reintegro de sus tierras ancestrales, de las cuales había sido desplazada. La comunidad vivía al costado de la ruta frente a la que se encontraban sus tierras, en estado de “miseria extrema”, sin acceso adecuado a la alimentación, servicios de salud y de educación. A causa de esta situación murieron dieciséis personas. El caso llega entonces a la Corte IDH por la omisión estatal que imposibilitó la realización efectiva del derecho a la propiedad comunitaria sobre sus tierras ancestrales, que asimismo tiene que ver con su forma de autoabastecimiento y autosubsistencia. Por otro lado, se reclamaba por la falta de medidas positivas adecuadas y suficientes para garantizar condiciones de existencia digna a la comunidad.

La Corte IDH ordenó al Estado de Paraguay que delimite el territorio tradicional de estas comunidades y que hasta tanto se le reintegre su territorio sin costo alguno por el proceso de restitución, se le provea de servicios que garanticen acceso a la alimentación, salud y educación.

La insuficiencia de las medidas adoptadas por el Estado fueron evaluadas como violación al derecho a la vida digna (artículo 4 de la CADH); sin embargo y en forma expresa, también fueron escrutadas en relación con el deber general de garantía contenido en el artículo 1.1 e, indirectamente, con el deber de desarrollo progresivo del artículo 26 de la misma Convención, y de los artículos 10 (Derecho a la Salud), 11 (Derecho a un Medio Ambiente Sano), 12 (Derecho a la Alimentación), 13 (Derecho a la Educación) y 14 (Derecho a los Beneficios de la Cultura) del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y las disposiciones pertinentes del Convenio No. 169 de la OIT. Para determinar las violaciones la Corte IDH se valió asimismo del contenido de las obligaciones básicas que surgen de los derechos sociales a la alimentación, a la salud y a la educación desarrolladas en las Observaciones

Generales del Comité de DESC de Naciones Unidas sobre los respectivos derechos¹⁸.

Conclusión

Como se puede observar, los derechos de las personas en estado de necesidad están enmarcados en instrumentos normativos de carácter nacional e internacional. Lo anterior nos conlleva a decir que la Constitución Política del Estado de Tabasco reconoce estos derechos, de lo cual se desprende una gran responsabilidad para éste: establecer los mecanismos y políticas públicas de subsistencia en base a cuatro principios: la dignidad, la igualdad, la libertad y la solidaridad. Estos cuatro principios, como se argumentó, son el sustento de un derecho descrito por la doctrina y la jurisprudencia internacional denominado el derecho al mínimo vital, existencial o de subsistencia. A su vez, el derecho al mínimo vital protege la provisión de los medios indispensable tales como la alimentación, la salud, la seguridad social, el vestido, la vivienda, el sano esparcimiento, la educación y el agua.

Referencias

- Carmona Cuenca, Encarna (2014). *Los derechos sociales de prestación y derecho a un mínimo vital*, Universidad De Alcalá. https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/02_EST_05_carmona.pdf
- Carta de organización de los Estados Americanos http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:ES:PDF>
- Castro Arango, José Manuel, Avances Jurisprudenciales Con La Sentencia C -776 De 20031. (Mínimo Vital Y Justicia Material Del Gasto).
- Código Civil del Estado de Tabasco vigente al 2015.
- Comité interamericano de Derechos Humanos. <https://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/indice.htm>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.
- Corte Constitucional del Gobierno de Colombia, Relatoría 1999.
- Corte IDH, Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala
- Corte IDH, Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay,

¹⁸ Corte IDH, Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, párr. 166, con cita Comité de DESC de las Naciones Unidas, Observación General 14 sobre El derecho a la salud (2000).

- Corte IDH, Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay
- Corte IDH, Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay
- Corte IDH, Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, <http://www.cidh.org/Basicos/Spanish/Basicos1.htm>
- Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, 22-26 de enero de 1997
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- García Chávez, Bárbara (2013). Mínimo vital, principio de la dignidad, <http://Www.E-Oaxaca.Mx/Opinion/Barbara-Garcia-Chavez/18083-Minimo-Vital-Principio-De-La-Dignidad.Htm>
- La Carta Internacional de Derechos Humanos, <http://www.un.org/es/documents/charter/>
- La declaración universal de los derechos humanos, <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Ley de Impuesto sobre la Renta para el 2015.
- Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/documents/charter/>
- Protocolo de San Salvador <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, AMPARO EN REVISIÓN 2237/2009, 24/2010, 121/2010, 204/2010, 507/2010, “Derecho al mínimo vital”. <http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=114032&SeguimientoID=274>
- Tesis: 1a. XCVII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Novena Época, Página: 793 DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.
- Tesis: P. VI/2013 (9a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época. Libro 1, Tomo I, Pág. 135. DERECHO AL MÍNIMO VITAL. EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO, TIENE FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- Tesis P. X/2013 (9a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época Tomo I, Página: 133 DERECHO AL MÍNIMO VITAL. EL LEGISLADOR CUENTA CON UN MARGEN DE LIBRE CONFIGURACIÓN EN CUANTO A LOS MECANISMOS QUE PUEDE ELEGIR PARA SALVAGUARDARLO.
- Tesis: 1a. X/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIX, Novena Época, Enero de 2009, Página 547. DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GENERALIDAD TRIBUTARIA.
- Voto particular del ministro José Ramón Cossío Díaz, https://www.scjn.gob.mx/PLENO/Solicitudes%20de%20Investigacin/15_2_2.pdf

Las finanzas públicas y el Derecho vistas por el constituyente tabasqueño de 1919

*Freddy A. Priego Álvarez*¹⁹

Introducción

Adentrarnos en el texto constitucional promulgado el 05 de abril de 1919, siendo Gobernador del Estado de Tabasco el Gral. Carlos Green Ramírez, nos obliga a ser cautelosos dada la complejidad del objeto de estudio (González García y Lejeune Valcárcel, 1997) y, al mismo tiempo, nos impulsa a ser ambiciosos para intentar abarcar en las siguientes líneas, si no la totalidad de lo preceptuado en la Constitución local aludida, referido a las finanzas públicas estatales, sí aquello que hemos considerado de mayor relevancia²⁰.

La cautela hay que tenerla presente para valorar que estamos tratando distintos fenómenos financieros que, si bien se entrelazan y llegan a ser la justificación unos de los otros, están regidos por normas jurídicas disímboles que impactan de muy distinta manera en la esfera jurídica de los gobernados, por un lado, y de las instituciones públicas, por otro; lo que a su vez vuelve tentador, en más de una ocasión, contraponer unas figuras con las otras. Me refiero al fenómeno del gasto público, que da soporte y justificación a la recaudación por parte de la aplicación de las normas tributarias, de la explotación de su patrimonio y de la colocación de deuda pública, así como de la convivencia que en paralelo harán la Hacienda estatal con las municipales, por citar sólo algunos de los temas que mayor relevancia tuvieron en la Constitución de 1919 (Giannini, 1957).

De ahí que empecemos este trabajo con el fenómeno que de manera directa afecta a los gobernados, al estar dirigido a la detracción de un porcentaje de su patrimonio con la finalidad de sostener el gasto público: el ámbito tributario. Seguidamente dedicaremos unas líneas al ámbito jurídico del gasto público manifestado a través del Presupuesto, el cual, al ser desarrollado por un Congreso unicameral podría haber gozado de mayor trascendencia frente a la que con mala fortuna ha soportado históricamente, dada su configuración constitucional de orden federal. Mención especial merece la insípida coordinación hacendaria contemplada en el máximo código po-

¹⁹ Doctor en Derecho Financiero y Tributario por la Universidad de Salamanca, España. Profesor Titular de Derecho Fiscal en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

²⁰ De los temas que hemos decidido prescindir debido únicamente a razones de espacio, podemos citar: Deuda pública, Art. 64 fracciones II y VII; Pensiones, Art. 64 frac. XIV y Remuneración de servidores públicos, Arts. 22 frac. IV y 120 frac. III.

lítico de la Entidad, entre la autoridad estatal y la de los municipios, coordinación que no parece apartarse ni construir más allá de lo establecido por el Constituyente federal un par de años antes. Cerraremos nuestra colaboración con lo conducente a la visión del constituyente tabasqueño de la época, en torno a la rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos.

Ingresos tributarios

El fenómeno tributario ha sido partícipe en la historia de la vida social organizada del hombre y el constituyente tabasqueño no es la excepción a esta regla. Sin embargo, la primera mención en la constitución local que hace referencia a los tributos es en sentido negativo, a saber:

Artículo 3.- En el Estado de Tabasco no podrán establecerse contribuciones personales, quedando abolido el impuesto de capitación. (Constitución del Estado de Tabasco, 1919)

Numeral que de entrada establece una prohibición de gran calado al impedir que el legislador local conciba una figura tributaria que afecte directamente a las personas, al fijar que no se establecerán contribuciones personales. Eso parece ser una primera interpretación, en el sentido de dejar para la ley sólo la posibilidad de establecer gravámenes reales; es decir, dirigido a las cosas, lo que resultaría en un despropósito, pues estaría renunciando el Constituyente tabasqueño de 1919 a gravar manifestaciones de riqueza, tales como la generación de ingresos, ejemplo típico de gravamen personal (Schindel, 2008). Dicho esto, y considerando que estamos aún muy lejos de la conformación de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, estaría rechazando el establecimiento de cargas fiscales dentro del ámbito de su jurisdicción sin la promesa de participar de la recaudación federal de tributos sobre esas fuentes manifestadoras de riqueza; dicho de otra manera, le significaría un repudio voluntario a la percepción de ingresos cuantiosos.

Parece, por tanto, más cercano a la realidad que el fin perseguido por el constituyente tabasqueño no fuera restringir todas las contribuciones personales, sino sólo aquellas que tuvieran como criterio justificador de la carga sólo su condición de persona y no alguno ligado a la medición de cualquier expresión o índice de riqueza, tal como señalara el Constituyente federal en el artículo 31, fracción IV, un par de años atrás. Sostiene este criterio argumentativo el que inmediatamente de la restricción abole directamente el impuesto de capitación.

Sobre el impuesto de capitación puede encontrarse un antecedente remoto en la Hacienda Pública romana con las *Indictios*, entendida como la

cantidad requerida por la autoridad que era extraída del resultado de su división entre el total de quienes soportarían dicha carga. Institución que en el medievo se denominó Encabezamiento: suma proporcional entre el número de cabezas (Piernas y Hurtado, 1891; Toledano, 1963).

Una vez sentada la primera mención que el constituyente local hace sobre el fenómeno tributario, nos abocamos a lo que conformó el fundamento mismo de esa materia en la Entidad tabasqueña, a saber:

Artículo 20.- Son obligaciones de los tabasqueños:

[...]

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

[...]

Es fácil advertir el eco del constituyente local del s. XIX y del primero que tuvo lugar a inicios del s. XX sobre el texto promulgado en 1919 (Barceló Rojas y Piña Gutiérrez, 2010), pues ya desde 1825 la Constitución había señalado que los tabasqueños debían contribuir en proporción de sus haberes a los gastos del Estado. Para 1831 se agrega que esa obligación de contribuir a los gastos públicos se hará también en proporción a sus haberes, pero sólo en casos de urgentísima necesidad. En 1850, el redactor de la Ley Fundamental local no hace una mención clara sobre la obligación de participar del sostenimiento de las necesidades públicas; en cambio, en 1857 sí lo hace, pero limitando la obligación a lo que dispusieran las leyes. En 1883 y en 1914, la obligación ya es tripartita, pues considera que deberán imponerse las cargas fiscales de forma proporcional, equitativa y acorde a lo dictado por la ley.

- Constitución Política del Estado Libre de Tabasco de 1825, Art. 12, indica que sin distinción alguna todo tabasqueño está obligado: “4o. A contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado”.

- Constitución Política para el Gobierno Interior del Estado de Tabasco de 1831, Art. 12: “Todo tabasqueño sin distinción alguna está obligado: 1o. A concurrir a proporción de sus haberes para los gastos del Estado en caso de urgentísima necesidad”;

- Constitución Política del Estado de Tabasco de 1857, Art. 3o: “Son obligaciones de los tabasqueños: [...] 2o. Contribuir para los gastos

públicos de la Federación, para los del Estado y municipio en que residan todo conforme lo dispongan las leyes”;

- Constitución Política del Estado de Tabasco de 1883, Art. 15: “Todos los vecinos del estado, sin distinción, están obligados a contribuir para los gastos públicos tanto del Estado como del Municipio respectivo, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. La ley fijará los derechos y demás obligaciones vecinales”;
- Constitución Política del Estado de Tabasco de 1914, Art. 16: “Son deberes y obligaciones de los ciudadanos tabasqueños: [...] VI. Contribuir como todos los habitantes del Estado para los gastos públicos, en la forma proporcional y equitativa que dispongan las mismas.”

Rescatamos varios puntos de la redacción federal transcrita al imponerse la obligación de contribuir: 1. para los gastos públicos; 2. de la Federación, Estado y Municipio; 3. de manera proporcional y equitativa; y 4. que dispongan las leyes.

En primer término, lo referente al gasto público, que a cien años no ha terminado de sentar las bases jurídicas necesarias en nuestro país al desconocer entre tantas otras cosas la naturaleza y efectos jurídicos del Presupuesto público –o Presupuesto de Egresos–, siguiendo la nomenclatura utilizada en nuestro Ordenamiento (Alvarado Esquivel, 1999; Góngora Pimentel, 2005; Mijangos Borja, 1995). Lo anterior tiene trascendencia cuando, como veremos en el siguiente punto, se encausan recursos para algo que no se tiene bien definido, entendiendo que el Presupuesto es la norma que da soporte jurídico al gasto público, llegando a denominarse a aquel ámbito de la norma financiera, como el Derecho de los Gastos Públicos.

No obstante, la redacción aún vigente ha provocado que se entienda al gasto público como el empleo de las cantidades consignadas, más que su autorización en el Presupuesto, para hacer frente a las obligaciones que el Estado tiene y que representan una carga para el erario (Fonrouge, 1997); dicho de otra manera, toda salida de dinero público encaminada a la satisfacción de fines estatales, cualquiera que sea la causa o finalidad, tanto si deriva directamente de las leyes o reglamentos como si brota de obligaciones o relaciones de naturaleza privada, ha de calificarse como gasto público (Bennati, p. 93; Waline, p. 53)²¹.

Los gastos públicos deben verse desde una triple vertiente al tomar en consideración las necesidades generales, la función financiera que representan y el flujo monetario en sí mismo. El gasto tiene como fin satisfacer reque-

²¹ En específico, Waline sostiene que no se deben confundir todos los fondos en las cajas públicas con ingresos, ni todas las salidas de fondos con un gasto (p. 53).

rimientos sociales, ante todo, pero puede ser ejecutado por un ente público y por los particulares, quienes pueden llevarlo a efecto sometiéndose a los procedimientos que establece la normatividad aplicable para la ejecución, registro contable y comprobación de recursos que emanan del Tesoro (Durgerger, 1968; Faya Viesca, 1998; Flores Zavala, 1998). Todo ello concluye en que el origen del gasto público es la ley, la ley de Presupuesto, por lo que de no estar en él contemplado un concepto específico de gasto se entenderá nulo de pleno derecho²².

En segundo término es importante destacar que sin estar sentadas las bases para una coordinación hacendaria entre los tres órdenes de gobierno vigentes desde el inicio de nuestra vida independiente, los tabasqueños tuviéramos la obligación desde el ámbito estatal de contribuir a los gastos no sólo del Estado, como señaló el constituyente de 1825, 1831 y 1914; o a los del Estado y a los de sus Municipios como indicó el constituyente de 1883; sino que siguiendo la tendencia del constituyente de 1857 obliga a contribuir al sostenimiento del gasto público tanto de la Federación como del Estado y del Municipio en que se resida.

Dicho supuesto se antoja complicado en su ejecución pues, aunque pudiera pensarse en algún tipo de armonización o colaboración hacendaria entre la Federación y sus Entidades Federativas para que éstas pudieran cobrar figuras tributarias cuyo rendimiento se distribuyera entre ambos órdenes de gobierno, no se encuentra, al menos en la redacción constitucional, algún precepto que pudiera confirmar lo antes dicho. Lo que nos orilla a pensar que sólo se trata de una manera de alinear el pensamiento del constituyente local con la tendencia indicada por su homólogo federal.

En tercer lugar, la proporcionalidad y equidad, por su parte, buscaron adaptar la presión tributaria a la capacidad individual de cada contribuyente haciendo extensiva la carga tributaria de manera igualitaria a todo aquel que se encontrara frente al mismo supuesto hipotético exigido por la norma, lo que hoy tanto la doctrina como la Jurisprudencia denomina capacidad contributiva. Dicho principio ha significado la intervención del legislador en la parte sustancial o material de esta rama del Derecho público especificando el fundamento de la obligación tributaria, el criterio principal de justicia que identifica la ley para la creación del tributo y su reparto. Así, cuando se llama a contribuir debe entenderse que dicho llamado está dirigido para quienes detentan capacidad para hacerle frente a la carga impositiva y debido a esa misma aptitud. La capacidad contributiva se entiende pues como la justificación y medida del tributo, justificación porque la actualización del supuesto

²² El constituyente así lo señaló en el artículo 126 y Bennati, por su parte, se manifestó al respecto al afirmar que el sistema jurídico del gasto del Estado se basa en un principio fundamental que no es otro que la subordinación del gasto a la ley sustancial de autorización y a la ley de Presupuesto (p. 73 y ss).

impositivo conlleva –con excepción de los derechos– una expresión de riqueza susceptible de ser gravada y medida porque será esa misma expresión la que sirva como parámetro para determinar el quantum tributario (García Bueno, 2002; García Etchegoyen, 2004; Moschetti, 2001).

Por último, junto al ámbito material que constituye el citado principio, se desarrolló el ámbito formal que da vida a la Potestad Tributaria Normativa del Estado mediante la reserva de ley. Pero, antes de abordar dicha reserva, es importante reconocer la reserva como un instrumento de interdicción de la arbitrariedad en el ejercicio del poder del Estado y como garantía de los derechos de los particulares.

La reserva de ley incorpora al Ordenamiento constitucional la ineludible exigencia de tipicidad legal del tributo, gracias al que se prohíbe exigir tributos si no se ha producido el hecho imponible en los términos en que está definido por la norma jurídica (Simón Acosta, 2008). Para ello, siempre debemos tener presente el desdoblamiento de la legalidad dependiendo sus fases normativa o aplicativa, pues tradicionalmente se ha relacionado a la etapa normativa con la creadora de Derecho y a la aplicativa con la ejecutora de éste. Dicho de otra manera, el tradicional principio de legalidad se entiende hoy dividido en dos grandes principios formales que, a su vez se acompañan con el principio de seguridad jurídica al buscar la certeza y la interdicción de la arbitrariedad, entendiendo por Legalidad administrativa cuando se busca regir el quehacer de los entes públicos y por Reserva de ley al momento en que el constituyente decide que determinado ámbito del ordenamiento debe ser desarrollado solamente por acto formal de ley (Martín Queralt et al, 2003; Paredes Rangel y Rodríguez Lobato, 2001; Torruco Salcedo, 2008).

La obligación de contribuir citada en el artículo 20, fracción IV, se complementa en la Constitución tabasqueña de 1919 con lo dispuesto por el numeral 64, letra O, cuando señala:

Artículo 64.- Son facultades del Congreso:

[...]

II. Legislar especialmente sobre las materias que siguen:

[...]

O. Hacienda.

De donde se desprende el cumplimiento del principio de reserva de ley en materia tributaria local, pues sólo deberán establecerse y aplicarse tributos que estén comprendidos en ley; es decir, se da cumplimiento al ámbito

del principio de reserva de ley y al principio de legalidad administrativa, ambos en materia tributaria; tal y como, se aprecia del señalamiento hecho por el constituyente local en el numeral 85, fracción IV, a saber:

Artículo 85.- No puede el Gobernador:

[...]

IV. Imponer contribución alguna, a menos que el Congreso le haya concedido facultades extraordinarias para ello;

[...]

Dicho precepto nos conduce a otra ventana de oportunidades que tiene como finalidad desentrañar el sentido que el constituyente local de 1919 imprimió en la redacción del numeral anterior al referirse a facultades extraordinarias. Para ello, el mismo texto fundamental nos da luces cuando en el artículo 64 enumera las facultades del Congreso de las que recatamos la siguiente:

Artículo 64.- Son facultades del Congreso:

[...]

XVII. Conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo en los Ramos de Hacienda y de Guerra cuando las circunstancias lo exijan y así lo acuerden los dos tercios de los Diputados presentes, por tiempo limitado y con obligación de dar cuenta del uso que hubiere hecho de ellas.

Lo anterior nos hace preguntarnos, ¿por qué el constituyente prevería la posibilidad de dotar al Ejecutivo de Facultades Extraordinarias, tal como se lee en el precepto anterior? Pensar en ese tipo de atribuciones motivadas por la guerra es de fácil entendimiento, dado que el siglo de vida independiente que los mexicanos habíamos vivido se había caracterizado por una constante batalla entre grupos y movimientos, por lo que no extraña dicha atribución. Empero, al pensar en que se le dotaran al Ejecutivo de Facultades Extraordinarias en el rubro de Hacienda la cosa es distinta (De la Garza, 2000; Margáin Manautou, 2000; Simón Acosta, 2001), pues con todo y el procedimiento reforzado para su aprobación (dos tercios de los diputados presentes, por tiempo limitado y con obligación de dar cuenta), la posibilidad al amparo del ordenamiento constitucional de violentar el principio de división de funciones del Estado de Tabasco, de reserva de ley en materia

tributaria y, por tanto, hasta de seguridad jurídica para con los gobernados, debió preocupar y mucho entre los ciudadanos tabasqueños de 1919.

Quizá la respuesta la encontramos en el mismo texto fundamental del Estado de Tabasco al señalar:

Artículo 123.- La Hacienda Pública tiene por objeto subvenir a los gastos ordinarios y extraordinarios del Estado.

De lo que puede desprenderse que las facultades extraordinarias a que alude la fracción XVII, del artículo 64 constitucional, pueden haberse visto motivadas en la posibilidad de hacer frente a compromisos económicos que no estuvieran contemplados dentro de los presupuestos anuales.

El presupuesto y el gasto público

Éste ha sido uno de los temas de Hacienda Pública y de Derecho Financiero que, en consecuencia, incluso gozando de enorme trascendencia, ha pasado inexplicablemente inadvertido en el andamiaje conceptual de nuestro Ordenamiento jurídico. Ello probablemente tiene su origen en el pasado remoto de nuestro país cuando migró de Estado federal a Estado central y viceversa durante el s. XIX y donde el Congreso General mexicano dejó por un momento de estar depositado en dos Cámaras legislativas, una que representaba al pueblo y otra que daba voz a las Entidades Federativas, siendo esta última la que desapareció temporalmente al dejar de tener vida jurídica sus representadas. De ahí que se presenten presuntas contradicciones en el texto federal constitucional publicado a principios del siglo pasado, mismas que han repercutido de manera poco satisfactoria durante toda una centuria en el soporte estructural y conceptual del Derecho de los gastos públicos –o presupuestario– hasta llegar al México de nuestros días, sea en el ámbito federal sea en el de sus Entidades Federativas (Priego Álvarez, 2006).

Lo primero que se ha cuestionado es la propia naturaleza jurídica del Presupuesto público como consecuencia de su proceso formativo, pues el hecho de ser fruto de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y no del Congreso General en pleno constituye, según un sector de la doctrina mexicana, óbice suficiente para no reconocerle el rango y valor de ley plena. Así lo consideró Burgo Orihuela cuando señaló que “la aprobación –del Presupuesto– que compete exclusivamente a la Cámara de Diputados no puede implicar materialmente un acto legislativo, [...] la aprobación del Presupuesto anual de gastos no se traduce en una ley, sino en un decreto, que es la forma de los actos administrativos” (Burgo Orihuela, 1995, p. 294).

Es importante resaltar que para Burgoa Orihuela el sistema bicameral adoptado por la Constitución federal mexicana exige que “toda ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión, o sea, mediante la colaboración ineludible de las dos Cámaras que lo componen” (Burgoa Orihuela, pp. 324). Igualmente, Tena Ramírez manifiesta que “toda ley [...] es obra del Congreso de la Unión y nunca de una sola Cámara, por ser acto típicamente legislativo” (Tena Ramírez, p. 762-765). En el ámbito financiero, Faya Viesca señala que “la naturaleza jurídica del presupuesto dista de ser una ley en sentido material y ni siquiera un acto administrativo. [...] Es el presupuesto, exclusiva y fundamentalmente una decisión política emanada de la soberanía del Estado” (Faya Viesca, p. 179-180).

Sin embargo, la misma doctrina mexicana evoluciona para reconocer en el Presupuesto un acto formalmente legislativo por emanar de un procedimiento gestado en una de las Cámaras del Congreso General, aun cuando no contenga verdaderas normas jurídicas. El Presupuesto se vuelve, por tanto, el arquetipo de norma formalmente legislativa y materialmente administrativa, pues se entiende como un acto interno de la Administración pública que de ley sólo tiene la forma. Es la materialización de la vieja y superada teoría dualista de la ley de cuño germánico (González García, 1973; Laband, 1904; Mayer, 1950)²³.

Decimos que evoluciona porque, en un primer momento, se les desconocía su fuerza por no cumplir –supuestamente– a cabalidad con el proceso legislativo ordinario, pero autores como Fraga sostuvieron que era “evidente que formalmente el Presupuesto constituye un acto legislativo, por tener su origen en uno de los órganos del Poder encargado de dictar las leyes” (cit. en De la Garza, p. 129).

Para finales del siglo XX ya se dejaban escuchar voces que, sin reconocer en el Presupuesto una ley en sentido pleno, señalaban que contenía reglas y disposiciones generales, abstractas e impersonales que conducen a establecer límites, así como a ordenar, clasificar y controlar el gasto público (Orrantía Arellano, 1998; Paoli Bolio, 2001).

Hoy podemos concluir este punto reconociendo la existencia de un sector –minoritario aun, debemos confesar– que busca que el Presupuesto sea visto como una verdadera ley en sentido formal y material, ordenadora del gasto y generadora de derechos y obligaciones, tanto para los entes públicos como los propios gobernados (Nava Escudero, 2014; Priego Álvarez, 2004). Sin embargo, la confusión antes aludida no debería generar muchas olas en la esfera de las Entidades Federativas, como es el caso de Tabasco, dado que

²³ Ver Gneist, *Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese*, citado por González García.

sus Congresos son unicamerales, tal como se desprende de lo señalado por el artículo 47 de la Constitución estatal sujeta a estudio, a saber:

Artículo 30.- El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea que se denomina Congreso del Estado.

Sentado lo anterior, siguiendo a Sainz de Bujanda estimamos que el Presupuesto es “el instrumento que impide, dentro de un Estado de Derecho, que los poderes públicos administren los intereses económicos de la comunidad bajo el impulso de criterios empíricos y, en ocasiones, arbitrarios” (Sainz de Bujanda, 1962, p. 103). En la misma línea de pensamiento, González García asume que al Derecho presupuestario corresponde “fijar las reglas jurídicas, según las cuales deben ser formados, aprobados y fiscalizados los actos de previsión de la Administración destinados a fijar sus gastos e ingresos” (González García, 1973, pp. 72-73). Rodríguez Bereijo, por su parte, considera al Presupuesto como “el acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un periodo [...] determinado en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos” (Rodríguez Bereijo, 1970, p. 19).

Al respecto, la Constitución tabasqueña de 1919 ordena al Poder Legislativo de la Entidad lo siguiente:

Artículo 47.- Durante el primer período [el Congreso] se ocupará de preferencia en estudiar, discutir y votar los Presupuestos de ingresos y egresos del Estado y de los Municipios, que serán presentados: los primeros por el Ejecutivo, y los segundos por los Ayuntamientos, pero por conducto del mismo Ejecutivo, quien a su vez presentará todas las observaciones que tuviere que hacerles.

Precepto jurídico que se interpreta armónicamente con lo dispuesto por el legislador fundamental tabasqueño en torno a las facultades del Ejecutivo, en el sentido siguiente:

Artículo 83.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:

[...]

XVIII. Presentar en el primer período de sesiones ordinarias del Congreso los presupuestos de Ingresos y de Egresos que han de regirse en el año siguiente;

[...]

Muy lejos estaba aún el constituyente local por pugnar por el reconocimiento del Presupuesto de Egresos como una norma que gozara de rango y valor pleno de ley, problemática de la que aún hoy, cien años después, no logramos salir bien parados en el ámbito federal, dadas las singularidades apuntadas líneas arriba, ni en el de las Entidades Federativas, de las que Tabasco no es la excepción.

Para muestra puede consultarse el texto vigente de la Constitución del Estado de Tabasco, a saber:

Artículo 27.- Durante el primer período ordinario, el Congreso se ocupará preferentemente, de revisar y calificar la cuenta pública, así como de estudiar, discutir y votar las Leyes de Ingresos de los Municipios y del Estado y el Decreto del proyecto del Presupuesto General de Egresos de este último, que deberá ser presentado por el Ejecutivo, a más tardar en el mes de noviembre del año que corresponda.

Finanzas estatales

Llama poderosamente nuestra atención la preocupación que el constituyente tabasqueño mostrase sobre la materia financiera al dedicar todo el Título Noveno a ella. En ese sentido, señala la manera en la que se conformará, como es:

Artículo 124.- La Hacienda Pública se compondrá:

- I. Del producto de las contribuciones que decrete el Congreso;
- II. Del producto de los bienes que según las leyes pertenezcan al Estado;
- III. De las multas que conforme a las leyes deban ingresar al Erario, y
- IV. De las donaciones, legados, herencias y reintegros que se hagan o manden al Tesorero Público.

Se desprenden varias circunstancias que vale la pena atender, entre las que, por razones de espacio y trascendencia, mencionaremos sólo las si-

guientes. En primer lugar, al no haberse establecido aún la coordinación hacendaria con la Federación como hoy se conoce, el texto fundamental local no contemplaba recursos federales participables a la Entidad Federativa como recursos fiscales ordinarios, en calidad de participaciones ni de aportaciones federales; de ahí que, en la fracción I del artículo 124, sólo se prevean recursos tributarios decretados por la Legislatura local.

Por otro lado, se contemplan los recursos provenientes de la explotación del patrimonio estatal sujetos a lo dispuesto por la legislación local (Pérez Royo, 2002). Es de recordarse que los ingresos patrimoniales, si bien gozan de todo el reconocimiento como recursos ordinarios de la Hacienda Pública desde la antigüedad, también es de decirse que están topados en cuanto a su rendimiento, toda vez que su explotación puede llegar hasta un límite muy claramente establecido, lo que limita la posibilidad de hacer frente a gastos extraordinarios, siempre presentes en el quehacer hacendario.

En otro orden de ideas, encontramos en las fracciones III y IV del mismo numeral los recursos, distintos de las contribuciones, en funciones de Derecho Público y de Derecho Privado que puede percibir el Estado, que hoy la legislación los reconoce como Productos y Aprovechamientos, respectivamente.

Por último, echamos en falta el reconocimiento de ingresos crediticios como parte de la Hacienda Pública; empero, somos conscientes que ello es normal en la época, puesto que existía la visión que este tipo de ingresos al tener que reintegrarse al acreedor junto con sus costos financieros no eran, propiamente dicho, una fuente de ingresos. Hoy esa concepción se encuentra superada al preverse desde la doctrina, hasta la legislación a los ingresos provenientes de la colocación de la deuda pública sea nacional o internacional como ingresos ordinarios (Faya Viesca, 1998).

El texto fundamental de la Entidad tabasqueña también se ocupó de señalar que la Hacienda Pública estaría a cargo del Gobernador pero que su administración correspondería al Tesorero General del Estado, quien sólo podría realizar los pagos que gozaran de la autorización de aquel o de una Ley o Decreto del Legislativo, exceptuando los sueldos de los miembros del Poder Legislativo y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia²⁴.

El Tesorero General era elegido por el Congreso del Estado de entre la terna propuesta por el Gobernador, de acuerdo con lo siguiente:

[...]

²⁴ Resulta peculiar que el texto englobe a todos los miembros del Poder Legislativo, por un lado; y sólo a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, olvidándose de los jueces y del resto del personal del Poder Judicial, por otro. Ver los artículos 125 y 126 de la Constitución tabasqueña de 1919.

XI. Nombrar, a propuesta en terna del Ejecutivo, al Tesorero del Estado.

Artículo 83.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:

[...]

IV. Proponer en terna al Congreso del Estado el nombramiento de Tesorero General;

[...]

Pese a lo anterior, a lo largo del texto constitucional nos encontramos con otro precepto que limita el quehacer del Gobernador en materia de pagos a un funcionario distinto del Tesorero General, el Secretario General de Gobierno, tal como se aprecia a continuación:

Artículo 85.- No puede el Gobernador:

[...]

II. Sancionar leyes, expedir decretos, *dar órdenes generales o de pago sin que sean autorizados por el Secretario General de Gobierno;*

[...] ²⁵

Finanzas municipales

La primera alusión que tiene el constituyente local sobre la materia la encontramos referida al catastro en dos momentos, a saber:

Artículo 16.- Es obligación de los vecinos inscribirse en el Padrón o Catastro del Municipio respectivo, manifestando la propiedad que tienen y la Profesión, industria o trabajo de que subsistan.

Resulta una verdad de Perogrullo que la propiedad raíz ha sido históricamente una fuente tradicional de financiación para las Haciendas locales (Priego Álvarez, 2008), razón por la que el redactor del texto fundamental del Estado en 1919 no perdió oportunidad para hacerlo notar, como se desprende de la lectura del numeral siguiente:

²⁵ Las cursivas y negritas son nuestras.

Artículo 24.- Son obligaciones del ciudadano tabasqueño:

I. Inscribirse en el Catastro de la Municipalidad, manifestando la propiedad que tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsistan, así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes.

Ahora bien, en cuanto a los tributos locales es de recordar que estando imperante el, incipiente si se quiere, principio de reserva de ley para el establecimiento de cargas fiscales y al no contar la autoridad municipal con la capacidad para crear normas jurídicas con rango y valor de ley, las legislaturas de los Estados eran quienes creaban los gravámenes locales, como se lee a continuación:

Artículo 64.- Son facultades del Congreso:

[...]

XXXII. Autorizar la enajenación o gravamen de los bienes de los Municipios.

La autoridad municipal, por tanto, detenta la facultad de imponer las cargas que los Congresos estatales legislasen a su favor. Bajo ese tenor, el propio constituyente manifiesta:

Artículo 120.- La ley reglamentaria municipal se sujetará a las bases siguientes:

[...]

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda; la cual, se formará de las contribuciones que señale la Legislatura del Estado y que siempre serán suficientes para atender sus necesidades;

[...]

En cuanto al rubro presupuestario municipal, la propia Constitución establecía que los Ayuntamientos someterían a la aprobación de la Legislatura, por conducto del Ejecutivo, sus presupuestos de ingresos y de egresos²⁶. De lo que se desprende que a diferencia de lo que hoy contempla la Consti-

²⁶ Ver el artículo 120: "La ley reglamentaria municipal se sujetará a las bases siguientes: frac. V. Los Ayuntamientos someterán a la aprobación de la Legislatura, por conducto del Ejecutivo, dentro de los primeros diez días del primer período de sesiones, sus presupuestos de ingresos y de egresos."

tución tabasqueña²⁷ donde la aprobación legislativa sólo recae en la Ley de Ingresos de los Municipios, a principios del siglo pasado dicha intervención abarcaba a los dos momentos del Presupuesto público, ingresos y gastos.

Hoy los Municipios, de acuerdo con lo señalado por el artículo 65, fracción V, administran libremente su Hacienda²⁸, pues si bien el Congreso aprueba sus leyes de ingresos, ellos tienen la facultad de asignar los conceptos, montos y tiempos para el ejercicio de sus recursos²⁹.

En el caso de las leyes de ingresos municipales, que siguen hasta hoy siendo autorizadas por la Legislaturas, en 1919 eran presentadas a través del Ejecutivo denotando una falta de comunicación directa entre los Municipios de la Entidad y su Poder Legislativo.

Fiscalización

En materia de rendición de cuentas la Constitución de Tabasco de 1919 tuvo varias menciones, entre las que destacamos las siguientes:

Artículo 48.- Durante el segundo período de sesiones el Congreso se ocupará, con la misma preferencia, en examinar y calificar las cuentas de recaudación y aplicación de los fondos públicos, correspondientes al año próximo anterior, las cuales serán presentadas por el Ejecutivo, en los primeros diez días de las sesiones.

Los ayuntamientos por conducto del Ejecutivo presentarán en el mismo término sus respectivas cuentas.

Lo anterior denota una preocupación importante por transparentar el correcto manejo del quehacer administrativo del cobro, por un lado y del ejercicio de los recursos públicos, por otro. Tan ello es así que buscaba, indirectamente, darle fuerza jurídica al Presupuesto para que tanto lo recaudado como lo ejercido estuviera alineado con la norma anual antes citada y, de no ser así, diera lugar a la exigencia de responsabilidades.

²⁷ Ver el artículo 27: "Durante el primer período ordinario, el Congreso se ocupará preferentemente, de revisar y calificar la cuenta pública, así como de estudiar, discutir y votar las Leyes de Ingresos de los Municipios y del Estado y el Decreto del proyecto del Presupuesto General de Egresos de este último, que deberá ser presentado por el Ejecutivo, a más tardar en el mes de noviembre del año que corresponda."

²⁸ Ver el artículo 65: "El Municipio Libre tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales y los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades: V. Los Municipios administrarán libremente su hacienda".

²⁹ El mismo artículo 65 refiere: "El Municipio Libre tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales y los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades: VI. El Congreso del Estado, aprobará las Leyes de Ingresos de los municipios; [...]. Los Presupuestos de Egresos aprobados por los Ayuntamientos [...]"

Artículo 49.- El Congreso declarará si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las participaciones respectivas de los Presupuestos, si los gastos están justificados y si hay lugar a exigir alguna responsabilidad.

Para ello, el constituyente dotó de facultades al legislador ordinario para que conformara una Contaduría Mayor de Hacienda, tal como se lee a continuación:

Artículo 127.- En el lugar donde residan los Poderes del Estado se establecerá una Oficina denominada “Contaduría Mayor de Hacienda”, que dependerá directamente del Congreso, compuesta de los empleados que designe la ley, y en ella se glosarán, sin excepción, las cuentas de los caudales públicos.

Dicha dependencia del Poder Legislativo, como una manera de servir de verdadero contrapeso al manejo de los caudales por parte del Gobernador mediante el Tesorero General se deja sentir en los artículos constitucionales siguiente:

Artículo 64.- Son facultades del Congreso:

[...]

IX. Inspeccionar la Contaduría Mayor de Hacienda.

X. Nombrar y remover libremente al Contador Mayor, a los empleados de la Secretaría del Congreso, y a los de la Contaduría Mayor.

La Constitución de 1919 también se encarga de fijar con precisión el principio de anualidad presupuestario al indicar:

Artículo 130.- El año fiscal comenzará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre.

Mismo principio de temporalidad, en consecuencia, también es aplicable para la comprobación del ejercicio de recursos públicos, tal como se desprende del siguiente artículo:

Artículo 128.- Toda cuenta de los fondos públicos, del Estado o del Municipio, deberá quedar concluida y glosada anualmente, sin que se permita jamás que algún crédito activo quede pendiente de un año para otro.

La falta de cumplimiento de este precepto es causa de responsabilidad, así de los empleados de la Contaduría como de la Comisión Inspectorá.

Por otro lado, también ordena el Texto fundamental tabasqueño de 1919, dado el riesgo de error –por decir lo menos– en el manejo de los recursos que conforman la Hacienda de la Entidad que:

Artículo 129.- Todos los empleados de Hacienda que tuvieren manejo de caudales públicos en el Estado y Municipios, otorgarán fianza suficiente para garantizarlos.

Sobra manifestar que la obligación de rendir cuentas también alcanza al quehacer de las autoridades municipales, de ahí la redacción del precepto contenido en el siguiente artículo:

Artículo 120.- La ley reglamentaria municipal se sujetará a las bases siguientes:

[...]

VI. Los Ayuntamientos presentarán por conducto del Ejecutivo, a la Legislatura, en el segundo período de sesiones de ésta, sus cuentas anuales, para su revisión y aprobación.

[...]

Conclusiones

PRIMERA. Desde la Constitución de 1919, se sientan las bases para un sistema tributario que reconozca, con el andar del tiempo, los principios de capacidad contributiva, reserva de ley y de destino al gasto público, ejes fundamentales del Derecho tributario contemporáneo.

SEGUNDA. Coincidente con su homólogo federal, el constituyente local de 1919 sentó muy pocas bases para el reconocimiento de un Derecho presupuestario o de los Gastos Públicos en el que se refriese a la norma anual como una verdadera norma jurídica con rango y valor de ley.

TERCERA. La Hacienda municipal de inicios del s. XX no gozó de plena autonomía pues tanto los ingresos como sus gastos son autorizados por la Legislatura local, lo que convierte a los Ayuntamientos en plenos entes ejecutores y no resolutores de acciones que benefician a la colectividad.

CUARTA. Advertimos manifiesta preocupación del constituyente tabasqueño de 1919 por la rendición de cuentas, pero sin la definición del Presupuesto como una norma jurídica plena, dicha tarea se apartó del ámbito jurídico para depositarse en el político.

Referencias

- Alvarado Esquivel, M. de J. (1999). “Las Leyes de Presupuesto. Problemas constitucionales”, en *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, número 7, Universidad de San Luis Potosí.
- Barceló Rojas, D. A., y Piña Gutiérrez, J. A. (2010). *Tabasco. Historia de las Instituciones Jurídicas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM - Senado de la República, México.
- Bennati, A. (1961). *La Gestione Finanziaria dello Stato*, Giuffrè, Milán.
- Berliri, A. (1971). *Principios del Derecho Tributario*, Vol. II, EDESA, Madrid.
- Burgoa Orihuela, I. (1995). *Derecho constitucional mexicano*, 29a ed., Porrúa, México.
- De la Garza, S. F. (2000). *Derecho Financiero Mexicano*, 18a ed., 3a reimpresión, Porrúa, México.
- Duverger, M. (1968). *Hacienda pública*, Bosch, Barcelona.
- García Bueno, M. C. (2002). *El principio de capacidad contributiva a la luz de las principales aportaciones doctrinales en Italia, España y México*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México.
- García Etchegoyen, M. F. (2004). *El principio de capacidad contributiva. Evolución dogmática y proyección en el derecho argentino*, Ábaco, Buenos Aires.
- Giannini, A. D. (1957). *Instituciones de Derecho Financiero*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid.
- Giuliani Fonrouge, C. M. (1997). *Derecho Financiero*, t. I, 6a ed., Depalma, Buenos Aires.
- Góngora Pimentel, G. D. (2005). *El veto al Presupuesto de Egresos de la Federación. Visión panorámica de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al conflicto entre el Presidente de la República y la Cámara de Diputados y las razones de mi disenso*, Porrúa, México.
- González García, E. (1973). *Introducción al Derecho Presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid.
- González García, E. y Lejeune Valcárcel, E. (1997). *Derecho Tributario*, t. I, Plaza Universitaria, Salamanca.
- Faya Viesca, J. (1998). *Finanzas Públicas*, 4a ed., Porrúa, México.
- Fedele, A. (2001). “La reserva de ley”, en *Tratado de Derecho Tributario*, t. I. El Derecho Tributario y sus fuentes, Temis, Bogotá.
- Flores Zavala, E. (1998). *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los Impuestos*, 32a ed., Porrúa, México.

- Fraga, G. (1969). *Derecho Administrativo*, 13a ed., Porrúa, México.
- Laband, P. (1904). *Le Droit public de l'Empire Allemand. Les finances de l'Empire Allemand*, t. VI, Giard & Brière, Paris.
- Lejeune Valcárcel, E. (2001). “El principio de igualdad”, en *Tratado de Derecho Tributario*, t. I. El Derecho Tributario y sus fuentes, Temis, Bogotá.
- Margáin Manautou, E. (2000). *Introducción al estudio del Derecho tributario mexicano*, 15a ed, Porrúa, México.
- Martín Queralt, J., Lozano Serrano, C., Casado Ollero, G. y Tejerizo López, J. M. (2003). *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 14a ed., Tecnos, Madrid.
- Mayer, O. (1950). *Derecho Administrativo Alemán*, t. II, Depalma, Buenos Aires.
- Mijangos Borja, M. de la L. (1995). “La naturaleza jurídica del Presupuesto” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 82.
- Moschetti, F. (2001). “El principio de capacidad contributiva”, en *Tratado de Derecho Tributario*, t. I, Bogotá, Temis.
- Nava Escudero, Ó. (2014). *Derecho Presupuestario Mexicano*, Porrúa, México.
- Orrantía Arellano, F. (1998). *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal. Los impuestos. El presupuesto. La Ley de Ingresos. La cuenta pública. Los empréstitos. Estudio Constitucional*, Porrúa, México.
- Paoli Bolio, F. (2001). “La Constitución y el Presupuesto”, en *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, t. IV, UNAM, México.
- Paredes Rangel, M. y Rodríguez Lobato, R. (2001). *El principio de reserva de ley en materia tributaria*, Porrúa, México.
- Pérez Royo, F. (2002). *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, 12a ed., Civitas, Madrid.
- Piña Gutiérrez, J. A. (2011). *Antecedentes y Evolución del Poder Legislativo en Tabasco, 1824-1914*, Investigaciones Jurídicas de la UNAM – Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México.
- Priego Álvarez, F. A. (2004). *Introducción al Derecho Presupuestario. Naturaleza y efectos jurídicos. Estudio en España y en México*, Porrúa, México.
- (2006). “Génesis y evolución del Presupuesto público en México”, en *Derecho Presupuestario. Temas selectos*, Porrúa, México.
- (2008). “Potestad Tributaria Normativa”, en *Manual de Derecho Tributario*, 2a ed., Porrúa, México.
- Piernas y Hurtado, J. M. (1891). *Tratado de Hacienda Pública*, t. II, 4a ed., Madrid.
- Rodríguez Bereijo, Á. (1970). *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*, Tecnos, Madrid.
- Sainz de Bujanda, F. (1962). *Hacienda y Derecho. Introducción al Derecho Financiero de nuestro tiempo*, t. I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- (1977). *Sistema de Derecho Financiero*, vol. I, Universidad Complutense, Madrid.

- Schindel, A. (2008). “El impuesto sobre la renta en el siglo XXI: Equidad vs. eficiencia”, en *El tributo y su aplicación: perspectivas para el siglo XXI*, t. II, Marcial Pons, Madrid.
- Simón Acosta, E. (2008). “El principio de legalidad y la seguridad jurídica en el ámbito tributario”, en *El tributo y su aplicación: perspectivas para el siglo XXI*, t. I, Marcial Pons, Buenos Aires.
- (2001). “La ley tributaria”, en *Tratado de Derecho Tributario*, t. I. El Derecho Tributario y sus fuentes, Temis, Bogotá.
- Tena Ramírez, F. (1973). *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México.
- Toledano, E. (1963). *Curso de Instituciones de Hacienda Pública en España*, t. I, reimpresión del Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- Torruco Salcedo, S. (2008). “Los principios constitucionales tributarios”, en *Manual de Derecho Tributario*, 2a ed., Porrúa, México.
- Trotabas, L. (1969). *Finances Publiques*, 3a ed., Dalloz, París.
- Waline, M. (1952). “Le Budget”, en *Traité Élémentaire de Science et de Législation Financières*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París.

Wilfrido Miguel Contreras Sánchez
Secretario de Investigación, Posgrado y Vinculación

Pablo Marín Olán
Director de Difusión, Divulgación Científica y Tecnológica

Agustín Abreu Cornelio
Jefe del Departamento Editorial de Publicaciones No Periódicas