



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE
DERECHO

TESIS

**EL DERECHO CONSTITUCIONAL PROMUEVE EL
DESARROLLO ECONÓMICO: UNA VISIÓN A LA
REGULACIÓN ECONÓMICA E INSTITUCIONES DE CALIDAD**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:

IVÁN ADELCHI PEÑA ESTRADA

TUTOR:

**DR. RAÚL CONTRERAS BUSTAMANTE.
FACULTAD DE DERECHO**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD MX.

JUNIO 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

“Hay hombres que luchan un día y son buenos,
Hay otros que luchan un año y son mejores.
Hay quienes luchan muchos años, y son muy buenos.
Pero los que hay que lucha toda la vida: esos son los imprescindibles”
Bertolt Brecht
Para mi padre...

El espacio de agradecimientos siempre debe ser un lugar circular, lleno de alegría y mucha bonanza. Esta investigación tiene muchos de ellos:

Gracias a mis Padres, Oscar Peña y María Azucena Estrada que son mis guerreros incansables...

Gracias a mi mentor y Maestro el Doctor Raúl Contreras Bustamante por su gran corazón y deferencia a mi persona.

Gracias al Doctor Marco Antonio Zeind Chávez por su ejemplo y enseñanza diaria.

Gracias a la Doctora Guadaulepe Fernández Ruiz, por su apoyo y deferencia a mi persona.

Gracias a Daniela Yañez Vazquez por todo su amor, cariño y fiel compañera... esta tesis tiene un poco del corazón de los dos.

Gracias a mi amigo y hermano de muchos años Ruben Zarco Novelo.

Gracias a Fernanda Camacho, Kathia Hernández, Miguel Ángel Mendoza y Alejandra Albores por todo su empeño y trabajo diario.

A todos mis alumnas y alumnos que son fuente principal de mi esfuerzo diario y en ellos está el verdadero futuro de nuestro país.

Gracias a Miguel de Robina, por su consejo sabio y su mano amiga siempre.

A mi Universidad, que sigue siendo un rinconcito donde los sueños son posibles.

Gracias a Todas las personas que influyen de manera positiva en mi vida.

¡Sigamos luchando para que nuestra Universidad Nacional Autónoma de México siga siendo cicio de las ideas, del futuro, que siempre siga siendo El Cicio...!

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO 1. CONCEPTOS GENERALES.....	9
1.1 CONCEPTOS GENERALES.....	9
1.1.1 CONCEPTO.....	9
1.2 DERECHOS HUMANOS Y TELEOLOGÍA DEL ESTADO MEXICANO.....	12
1.3 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.....	20
1.3.1 ANTECEDENTES.....	20
1.4 CONCEPTO Y DISEÑO INSTITUCIONAL.....	25
1.5 POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL.....	34
1.5.1 TELEOLOGÍA.....	34
1.5.2 DISEÑO INSTITUCIONAL.....	36
1.5.3 SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL.....	36
1.5.4 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	40
1.6 FUNCIONES Y DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	41
1.6.1. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	43
1.6.1.1 EL SERVICIO PÚBLICO.....	48
1.6.2 ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.....	54
1.6.3 DEFERENCIA TÉCNICA.....	61
1.7 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	63
1.7.1 CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	63
1.7.2 DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	65
1.7.3 EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	68
1.7.4 CICLO DE VIDA DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	71
CAPÍTULO 2 DERECHO HUMANO AL DESARROLLO: LAS CONSIDERACIONES DEL DERECHO AL DESARROLLO EN LA ECONOMÍA Y LA TEORÍA DEL ESTADO.....	73
2.1. ANTECEDENTES.....	73
2.1.1 NATURALEZA.....	74
2.1.2 TEORÍA DE LOS DERECHO HUMANOS.....	74
2.1.3 LAS GENERACIONES DE DERECHOS HUMANOS.....	75

2.1.4 LOS DERECHOS DE LA SEGUNDA GENERACIÓN.....	75
2.2 DERECHO HUMANO AL DESARROLLO	76
2.2.1 INTRODUCCIÓN.....	76
2.2.2 EVOLUCIÓN DEL DERECHO HUMANO AL DESARROLLO A NIVEL INTERNACIONAL	77
2.2.3 DEFINICIÓN Y DELIMITACIÓN DEL DERECHO HUMANO AL DESARROLLO	81
2.2.4 EL DERECHO HUMANO AL DESARROLLO EN MÉXICO.....	83
2.2.5. EL DERECHO AL DESARROLLO A LA LUZ DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.	84
2.2.6 EL DERECHO AL DESARROLLO A LA LUZ DEL SISTEMA EUROPEO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	85
2.2.7 EL TLCAN Y EL DESARROLLO	85
2.2.8 EL TMEC Y EL DESARROLLO.....	86
2.2.9 EL TLC Y EL DESARROLLO	86
2.3 CONCEPTOS DE DESARROLLO.....	86
2.3.1 RELACIÓN ENTRE DESARROLLO, ESTADO E INSTITUCIONES	88
2.3.2 DERECHO Y DESARROLLO.....	91
2.3.4 ECONOMÍA INSTITUCIONAL.....	99
2.3.6 EL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO	105
2.3.7 ÚLTIMOS PUNTOS SOBRE EL IDH.....	107
CAPÍTULO 3 REGULACIÓN ECONÓMICA DE LA CONSTITUCIÓN	108
3.1 NOTA INTRODUCTORIA	108
3.2 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA (SNDP)	109
3.3 PLAN NACIONAL DEL DESARROLLO.....	111
3.3.1 CRONOLOGÍA.....	113
3.3.2 ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA SNPD.....	113
3.3.3 ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERALES	116
3.3.4 ANÁLISIS DEL ACTUAL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	122
3.4 DESARROLLO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COMPETENCIA ECONÓMICA	125
3.4.1 NOTA INTRODUCTORIA.....	125
3.4.2 DERECHOS REGULADOS POR LA COMPETENCIA ECONÓMICA	127
3.4.3 LA REFORMA EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA.	139
3.4.3.1 ANTECEDENTES.....	140
3.4.4 LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.....	141

3.4.4.1 REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.....	143
3.4.5 ANÁLISIS Y RETOS DE LA COMPETENCIA ECONÓMICA.....	145
3.4.6 CONCEPTOS FUNDAMENTALES EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA.....	150
3.4.7 ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO.....	154
3.4.8 RESOLUCIONES DE IFT Y COFECE RECURRIDAS EN AMPARO	162
3.4.9 MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.....	164
CAPÍTULO 4: EL DUH EN EL MUNICIPALISMO MEXICANO.....	169
4.1 INTRODUCCIÓN.....	169
4.2 LA AGENDA 2030 Y EL CONCEPTO DE GLOCALIDAD	170
4.3 DESARROLLO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO (CUADRO COMPARATIVO Y DE ANÁLISIS).....	172
4.3.1 ATRIBUCIONES ECONÓMICAS DEL MUNICIPIO.....	176
4.3.2 OBSTÁCULOS REGULATORIOS DEL MUNICIPIO.....	178
4.4 ANÁLISIS DE CASO: DESARROLLO ECONÓMICO MUNICIPAL APODACA Y SAN NICOLÁS DE LOS GARZA.....	181
4.4.1 PUEBLOS MÁGICOS.....	182
4.5 EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.....	184
4.5.1 JUSTIFICACIÓN	184
4.5.2 LA REFORMA DEL ESTADO COMO REFORMA CONSTITUCIONAL.....	187
4.5.3 EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.....	188
4.6 PROPUESTA DE MEJORA.	194
CONCLUSIONES GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN.....	198
BIBLIOGRAFÍA.....	203
FUENTES LEGALES	206

INTRODUCCIÓN.

La presente investigación analiza y examina el ordenamiento constitucional mexicano para describir la necesidad y la urgencia de contar con un medio de control constitucional del Plan Nacional de Desarrollo.

Teniendo en cuenta las siguientes preguntas:

- ¿Existe correlación entre la interacción de los mercados y las instituciones fundadas en una constitución de un país?
- ¿Combatir la pobreza y la desigualdad para fomentar desarrollo dependen de instituciones reconocidas en la constitución para regular a la economía?
- ¿Puede existir desarrollo sin instituciones e infraestructura?
- ¿Cuál es la importancia del presupuesto asignado al fomento de instituciones de calidad y la protección de Derecho Humanos?
- ¿El Plan Nacional de Desarrollo (PND) será el instrumento que materialice el Bienestar y los DESCA?

El problema que se describe en la relación entre la regulación de la economía por medio de la Constitución establece de manera directa en la forma y tutela de protección de los derechos. Sin la visión institucional de la cual dependen en gran medida los derechos, no se podría analizar en su conjunto las acciones en un tiempo determinado para evaluar el avance del bienestar de una sociedad.

Por lo cual será determinante a lo largo de la presente reconocer que las estructuras que sostienen la exigibilidad y la progresividad de los derechos está en el reconocimiento de instituciones de calidad y promoción de infraestructuras que le faciliten a los ciudadanos el acceso a dichos derechos en todo momento se pretende analizar lo que el derecho da lo que el derecho da y cómo influyen las instituciones en éste.

Una parte principal del presente análisis radica en considerar al *neo institucionalismo* como un modelo teórico epistémico que permite describir el fenómeno del Estado regulador y el garantista modo que debe de contar todo modelo de Estado en una economía social de mercado. Otro apartado será el

análisis del núcleo más pequeño de ordenamiento constitucional, el cual será el municipio reconociendo que este tiene a su vez que es piedra de toque del desarrollo nacional. A su vez, determinando que este puede incidir tanto en lo nacional como en lo internacional, por medio de su regulación.

En segundo término, se pretende poner de realce el movimiento norteamericano “Derecho y Desarrollo” que analiza la correlación directa que tiene el bienestar humano con la capacidad que tienen las instituciones jurídicas de mejorar el Estado de Derecho y cómo este incide en el Desarrollo Económico.

En tercera instancia se expone un análisis de lo que se entiende por regulación y rectoría económica en México, trasado por una descripción de los instrumentos normativos que los hacen posible, como lo es el Plan Nacional de Desarrollo.

Un cuarto elemento, describe la rectoría económica de la Constitución en el ámbito municipal, como el marco territorial y de competencias con mayor impacto en el desarrollo de las personas. Demostrando así que el ámbito municipal puede tener un impacto global y un resguardo convencional de los Derechos Humanos.

Es decir, la investigación reconoce la estrecha e íntima relación que guarda el Derecho Constitucional con el Derecho Económico y la regulación de la economía para la promoción de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

Hipótesis general de trabajo.

La constitución mexicana, como expresión del constitucionalismo moderno, es promotora del Derecho Humano al Desarrollo, mediante de sus instrumentos como el Plan Nacional de Derecho.

Hipótesis particular de la investigación.

La relación que guardan las instituciones con el Desarrollo es determinante para la generación de bienestar social, no entendido solo como ingreso per capita; sino en su expresión de exigibilidad y protección.

Delimitación del Problema.

Si bien se reconoce que dentro de los instrumentos que promueven un Estado Regulador, deben existir instrumentos que limiten la actuación del Poder del Ejecutivo Federal; y dentro del Plan Nacional de Desarrollo existe una forma de hacer cumplir los DESCAs, limitando la discrecionalidad y dotando de certeza y progresividad su exigibilidad y defensa.

Lo cierto es, que si bien nuestro texto constitucional y su normatividad secundaria existen, carecen de elementos vinculantes para fincar responsabilidad por su incumplimiento u omisión en la protección de los Derechos Humanos.

Nota de la investigación.

El título de la investigación guarda distancia con la hipótesis y la problemática presentada, esto en virtud de la necesidad y urgencia de pensar al constitucionalismo como un fenómeno transformador de la vida social y promotora de bienestar colectivo. De ahí, la razón que dentro de la presente exista un abordaje teórico del movimiento “Derecho y Desarrollo”.

CAPÍTULO 1. CONCEPTOS GENERALES

1.1 CONCEPTOS GENERALES

En el presente capítulo se desarrollan los conceptos fundamentales para comprender en completitud el tema propio de la investigación, abordando tópicos como el Estado de Bienestar y su relación con el presupuesto, la Planeación del Desarrollo Nacional, la descentralización administrativa y el entramado y diseño institucional con el que cuenta el Estado mexicano para lograr sus objetivos.

Así se pretende sentar las bases conceptuales para abordar con precisión la problemática a la que se enfrenta el Desarrollo y su planeación para lograr sus fines y objetivos constitucionales, y a partir de esto, construir una alternativa que lo dote de las herramientas necesarias para lograrlo. Veamos:

1.1.1 Concepto

El Estado Liberal del Siglo XIX fue un Estado burgués al servicio de esta clase para respaldar al modelo capitalista promovido por el liberalismo económico, e implicó una estructura de dominación basada en principios jurídicos precisos: imperio de la ley en donde ésta era según el discurso dominante, la expresión de la voluntad general; división de poderes para reducir, si lo había, el papel del monarca; principio de legalidad para que el gobernante no pudiera actuar con arbitrariedad en contra de los intereses económicos de la burguesía, y derechos humanos, concebidos jurídicamente para oponerse al poder despótico de los gobiernos¹.

El Estado de Bienestar es un modelo de Estado donde el poder público incide en la economía y en la sociedad, buscando corregir las deficiencias inherentes del mercado y tratando de atender las desigualdades generadas por la aplicación del modelo de Estado liberal de derecho².

Como su nombre lo señala, el Estado de Bienestar busca garantizar mediante acciones estatales el mayor goce de bienestar posible a su población, sin embargo, esto no es una tarea fácil, pues implica la asunción de una serie de deberes prestacionales del Estado frente al ciudadano.

A estos deberes prestacionales se les denomina Derechos Económicos,

¹Cfr. CÁRDENAS GRACIA, JAIME. Del Estado Absoluto al Estado Neoliberal. México. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017. p 35.

²*Ibidem*, p. 68.

Sociales, Culturales y Ambientales (en adelante DESCAs), los cuales se relacionan con la satisfacción de necesidades básicas de las personas, y comprenden³ distintos derechos humanos, entre ellos: los derechos a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, a la salud, al agua, al saneamiento, al trabajo, a la seguridad social, a una vivienda adecuada, a la educación, a la cultura, así como al medio ambiente sano.

En la presente investigación tomaremos como eje central cuál es la relación que tiene el bienestar con el concepto de salud, pues la Organización Mundial de la Salud señala que la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades⁴. Por lo tanto, la salud es un concepto amplio, que conjuga lo social, lo individual y lo biológico, y que se relaciona con la dignidad humana en un sentido lato.

Con base en lo anterior, podemos inferir que todos los demás DESCAs se articulan en torno al derecho a la salud, pues contribuyen al bienestar físico, mental y social de los individuos.

En ese sentido, es digno destacar que la doctrina tiende a señalar que los derechos civiles y políticos (de primera generación) son los únicos derechos totalmente exigibles al Estado, toda vez que representan obligaciones de no interferencia, de *no hacer*. Debemos recordar que los derechos de primera generación son básicamente protectores de la autonomía de la voluntad de los particulares y de la protección de la libertad y de la propiedad.

En contraste, la doctrina tiende a afirmar que los DESCAs (de segunda generación) no son inmediatamente exigibles al Estado, por depender su cumplimiento de acciones legislativas y ejecutivas progresivas (obligaciones de *dar* y *hacer*), que están íntimamente ligadas a la disponibilidad presupuestal.

Sin embargo, dicha distinción se presume errónea por el simple hecho de que todos los derechos requieren de acciones legislativas y ejecutivas progresivas,

³COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS visto el día 3 de marzo en: <https://www.cndh.org.mx/programa/39/derechos-economicos-sociales-culturales-y-ambientales> segundo párrafo

⁴ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Concepto de Salud consultado en <https://www.who.int/es/about/who-we-are/constitution> el 31 de mayo de 2021.

independientemente si son obligaciones de *dar, hacer o no hacer* por parte del Estado.

En ese sentido, los derechos civiles y políticos que engloban los derechos a la libertad de la propiedad, a la autonomía de la voluntad, a la libre determinación de la personalidad, a votar y ser votado, entre otros; si bien implican que el Estado no deba interferir, más allá de lo justificado, proporcional y razonable (jurídicamente hablando), ello también implica costos.

Derivado de la amplitud de deberes del Estado, el financiamiento es generalmente la principal limitante para la garantía de los derechos, toda vez que las necesidades son infinitas pero el presupuesto no lo es.

Y es justo esta situación la que nos permite vislumbrar una cuestión que es aparentemente evidente: todos los derechos tienen un costo, sean o no prestacionales.

Por ejemplo, el derecho al acceso a la justicia pronta, gratuita, completa e imparcial implica que el Estado financie edificios, jueces, notificadores, papelería y demás insumos para que el ciudadano no lo costee (al menos de forma directa).

Lo mismo sucede con el derecho a la seguridad jurídica, la cual aspira a que todo acto de molestia esté debidamente fundado y motivado, debemos capacitar y financiar a las autoridades para que puedan desplegar sus actividades con los estándares constitucionales y legales requeridos.

Asimismo, se determina que el sistema de seguridad pública sea eficaz protegiéndonos, es necesario financiar los sueldos de los agentes, dotarlos de armas, uniformes y capacitación, pues de lo contrario no podríamos contar con vigilantes las 24 horas del día los 7 días de la semana, aunado a que sin la debida capacitación y paga podrían convertirse en abusadores; aunque eso no pasa.

Y es más evidente cuando se habla de los servicios públicos de salud, seguridad social y educación.

Por lo tanto, el Estado debe construir un entramado institucional lo suficientemente robusto como para que le permita alcanzar sus ambiciosos fines, y lo suficientemente organizado como para maximizar el impacto de los servicios gubernamentales con los escasos recursos financieros con los que cuenta.

Así, la relación entre derechos y presupuesto se convierte en la piedra angular del Estado de Bienestar.

1.2 DERECHOS HUMANOS Y TELEOLOGÍA DEL ESTADO MEXICANO.

En el caso concreto del Estado mexicano, el legislador constitucional ha construido un entramado normativo sumamente amplio y revelador respecto de la relación entre el presupuesto y el Estado de Bienestar, previendo que el Estado es el rector de la economía nacional, para lo cual, deberá elaborar sexenalmente un Plan Nacional de Desarrollo, garantizando que los recursos se ejerzan con eficacia y eficiencia, con el horizonte de garantizar y proteger los derechos humanos de todas las personas.

Este entramado normativo lo encontramos en los artículos 1, 25, 26 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos que se analizará detalladamente a continuación.

El artículo 1° de la Carta Magna⁵, establece el objetivo máximo del Estado mexicano, al señalar lo siguiente:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos **todas las personas gozarán de los derechos humanos** reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, **así como de las garantías para su protección**, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.**

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.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las

⁵CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Consultada el 07 de junio de 2021. Última reforma 11 de marzo de 2021. Consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

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.**⁶ [...]

De la simple lectura del artículo anterior, se puede inferir que la finalidad máxima del Estado mexicano es el pleno respeto, protección y garantía de los derechos humanos de todas las personas en territorio nacional y de sus nacionales en territorio extranjero mediante la asistencia consular.

El deber de respeto presupone obligaciones negativas, es decir, que las autoridades no perpetren violaciones de derechos humanos; por su parte, el deber de garantía presupone obligaciones positivas, que implica que las autoridades tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos humanos reconocidos por la Carta Magna⁷.

Por su parte, las garantías de protección de los derechos humanos son técnicas y medios que permiten lograr la eficacia de estos; en su ausencia, el goce de los derechos que reconoce nuestro orden constitucional no puede materializarse en las personas⁸.

Esta interpretación se refuerza cuando se observa que, en el párrafo segundo del artículo en análisis, se establece que, en caso de controversia, la interpretación que se le dé a los derechos humanos deberá ser la que más favorezca a las personas.

En ese tenor, el principio *pro persona* es un criterio hermenéutico en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es

⁶Énfasis añadido

⁷Tesis: 1a. CCCXL/2015, Semanario Judicial de la Federación. DERECHOS HUMANOS. TODAS LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A CUMPLIR CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETO Y GARANTÍA. (10ª). Instancia: Primera Sala. Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, p. 971.

⁸Tesis: 1a. CCLXXXVI/2014, Semanario Judicial de la Federación. DERECHOS HUMANOS. NATURALEZA DEL CONCEPTO "GARANTÍAS DE PROTECCIÓN", INCORPORADO AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, VIGENTE DESDE EL 11 DE JUNIO DE 2011. (10a.), Instancia: Primera Sala. Libro 9, Agosto de 2014, Tomo I, p. 529.

decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios⁹.

Por lo cual, se arriba a la conclusión de que el Estado mexicano legitima su existencia y su potestad bajo la premisa de ser un Estado promotor y garante del bienestar, seguridad física y jurídica de las personas, donde todas las autoridades tienen que respetar los derechos humanos y garantizar su ejercicio efectivo, teniendo el deber de reparar cuando se cometen violaciones contra estos derechos.

Cuando lo anterior se concatena con el artículo 25 de la Carta Magna¹⁰, donde se arriba a la conclusión que el Estado mexicano se erige como rector de la economía y del desarrollo nacional, cuyo objetivo final es garantizar que todas las personas en el territorio nacional gocen plenamente de sus derechos humanos, es decir, que gocen de bienestar en la acepción del derecho a la salud. Veamos:

Artículo 25. 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 empleo¹¹. [...]

Este artículo es fundamental para desentrañar la teleología del Estado mexicano, pues menciona que el desarrollo nacional debe ser integral, sustentable y, debe fortalecer la soberanía Estatal y su régimen democrático, señalando que debe permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, es decir, debe permitir el pleno ejercicio de los derechos humanos.

⁹ Tesis: 1a. XXVI/2012, Semanario Judicial de la Federación. PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL. (10a.), Instancia: Primera Sala. Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, p. 659.

¹⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Consultada el 07 de junio de 2021. Última reforma 11 de marzo de 2021.

¹¹ Énfasis añadido.

Asimismo, señala que los medios para alcanzar el desarrollo nacional son la competitividad, el fomento del crecimiento económico, el fomento del empleo y la justa distribución del ingreso y la riqueza; elementos que sin duda tienen alto contenido económico y una fuerte carga ideológica de corte socialista.

En cuanto al concepto de competitividad la propia constitución se brinda su definición, señalando que se entenderá por competitividad a [...] el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo [...]; sin embargo, esta definición resulta ser ambigua, por lo que echaré mano de la definición brindada por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión, Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, el cual señala que la competitividad es [...] la capacidad de la economía nacional, mercados y sectores productivos, para generar mayor satisfacción de los consumidores, ofreciendo los menores precios y las mejores condiciones de abasto y calidad, a efecto de financiar o promover el bienestar de las personas y satisfacer sus necesidades, en especial las más apremiantes¹².

Entonces, se identifica que la competitividad tiene por finalidad el fortalecimiento y el crecimiento de la economía nacional, del sector público, privado y social.

Incluso el propio artículo 25 señala que el sector social son ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social que generen bienes y servicios socialmente necesarios.

Asimismo, el primer párrafo del artículo 25 de la Carta Magna señala que la rectoría del desarrollo nacional por parte del Estado también implica el fomento del empleo y la justa distribución del ingreso y la riqueza; situación que complica en grado superlativo la acción del Estado.

Por ejemplo, el fomento del empleo y la justa distribución del ingreso y la

¹²Tesis: I.1o.A.E.198 A Semanario Judicial de la Federación. COMPETITIVIDAD. SU INCIDENCIA EN LOS MERCADOS REGULADOS. (10a.), Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Libro 39, Febrero de 2017, Tomo III, p. 2173.

riqueza implican que el Estado debe promover y garantizar, por todos los medios a su alcance, que las personas tengan acceso a un trabajo digno y con salario remunerador que le permita al trabajador autorrealizarse y sostener a sus dependientes económicos, lo que significa que el Estado debe verificar que todos los puestos de trabajo respeten las jornadas de 8 horas diarias, que se cumplan los criterios de seguridad y salubridad dentro de los centros de trabajo, que reciban seguridad social, que se les facilite el financiamiento para vivienda¹³ y que, además, el salario sea suficiente 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 hijos¹⁴. [...].

Cuando se observan estos altísimos estándares en la Carta Magna, se vislumbra el gran reto al que se enfrenta el Estado mexicano, pues a pesar de contar con estos estándares laborales sobre las condiciones de trabajo y la distribución de la riqueza desde hace ya varias décadas, no se observa una verdadera intención o voluntad política que se vea reflejada en las cifras de empleo formal, desigualdad y pobreza.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares 2018 (ENIGH) que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el décimo decil concentra el 33.61% del total de los ingresos de los hogares en México, mientras que la suma de los deciles I, II, III, IV y V, únicamente concentran el 21.30%¹⁵.

Tan es así que el Coeficiente de GINI que mide el Banco Mundial, da a México una calificación de 45.4¹⁶ en 2018, donde 100 es la desigualdad absoluta y 0 es la sociedad más equitativa; para dimensionar la problemática, Filipinas fue calificada con 42.3, e Irán con 42.0 en 2018.

¹³Derechos que están contemplados en el artículo 123, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, artículo 123, apartado A, fracción VI, párrafo segundo. Consultado el 07 de junio de 2021. Última reforma 11 de marzo de 2021.

¹⁵INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018. Consultado el 07 de junio de 2021 en el siguiente enlace: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2018/doc/enigh2018_ns_presentacion_resultados.PDF

¹⁶BANCO MUNDIAL. Coeficiente de GINI México. Consultado el 07 de junio de 2021 en el siguiente enlace: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=MX>

Aún más esclarecedora es la medición de la pobreza que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la cual en 2018 señaló que en México hay 52.4 millones de personas en situación de pobreza, de las cuales 43.1 viven en pobreza moderada y 9.3 viven en pobreza extrema¹⁷; lo cual, considerando que la población total en 2018 en México era de aproximadamente 124.9¹⁸ millones de personas, significa que el 41.95% de la población mexicana vive en pobreza.

Como se desarrollará más adelante, a pesar de que se han invertido billones de pesos en instituciones y programas que buscaban reducir la situación de pobreza de las personas en el país, desde 2008 que se implementó la medición de la pobreza de forma multidimensional por parte del CONEVAL, no se ha visto una reducción significativa en las cifras de pobreza que asolan a México.

Esta situación se agrava cuando consideramos que en 2018, habían 56 millones de mexicanos catalogados población económicamente activa¹⁹, de los cuales 7 millones de personas (12.9% del total) trabajan en el sector primario, 13.8 millones (25.5%) en el secundario o industrial y 32.9 millones (60.9%) están en el terciario o de los servicios; sin embargo, 30.6 millones se encuentran en la informalidad laboral, lo que implica que no tiene seguridad social²⁰, y por lo tanto, se encuentran en una situación de vulnerabilidad en cuanto a acceso a servicio de salud, créditos para vivienda y ahorro para el retiro.

Si bien es cierto que el Estado mexicano aún tiene muchos pendientes en materia de desarrollo económico y social para garantizar la justa distribución de la riqueza y los derechos humanos de las personas; también es cierto que el andamiaje jurídico sí se encuentra plasmado en la Constitución, y nos permite dilucidar el *deber ser* socioeconómico del Estado mexicano.

¹⁷CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO (CONEVAL). Medición de la Pobreza 2008-2018. Consultado el 07 de junio de 2021 en el siguiente enlace: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

¹⁸Los datos de la ENOE están ajustados a las proyecciones demográficas del Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2010-2050, publicadas el 16 de abril de 2013.

¹⁹Población de 15 años y más disponible para producir bienes y servicios en el país.

²⁰INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2018. Consultado el 08 de junio de 2021 en el siguiente enlace: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/enoe_ie/enoe_ie2018_11.pdf

En ese tenor, cabe destacar que no basta con tener únicamente objetivos constitucionales, sino que, para lograr esos objetivos es necesario establecer un plan donde se plasmen las metas, estrategias y prioridades que orientarán la acción del Estado para lograr sus fines.

Por lo cual, el legislador en el artículo 26, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, plasmó la necesidad de que se elabore sexenalmente un Plan Nacional de Desarrollo por parte de la Administración Pública Federal al inicio del sexenio, con la participación del sector público, privado y social, y que será obligatorio para la propia Administración Pública Federal.

Más adelante se desarrollará a profundidad el Sistema Nacional de Planeación.

Aunado a lo anterior, el artículo 134 de la Carta Magna²¹ se erige como otro estándar constitucional que rige el actuar de todas las autoridades del Estado, al establecer que [...] Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. [...]

Como se aprecia, los estándares que establece el legislador en cuanto al ejercicio de los recursos públicos son muy claros, sin embargo, es necesario desentrañar su significado para poder interpretar en su totalidad este dispositivo constitucional.

Para ello, echaré mano de un criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²², toda vez que, en dicho criterio se desarrollan de forma objetiva los conceptos en análisis serán:

a) Eficiencia; es la virtud y facultad para lograr un efecto determinado, administrativamente consiste en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes, esto es, a menor costo.

²¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, consultado el 07 de junio de 2021. Última reforma 11 de marzo de 2021.

²²Tesis: 1a. CXLII/2012 Semanario Judicial de la Federación. LICITACIONES PÚBLICAS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO CONFORME AL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (10a.). Instancia: Primera Sala. Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 1, p. 490.

b) Eficacia; es la virtud, actividad fuerza y poder para obrar a fin de obtener el resultado práctico deseado, sin que necesariamente sea el menos costoso.

c) Economía; se relaciona con la administración recta y prudente de los bienes, a fin de lograr las mejores condiciones de administración de los recursos del Estado.

d) Imparcialidad; gramaticalmente significa la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo. Este principio se distingue cuando el funcionario se mantiene ajeno a los intereses de actores particulares, para sobreponer los intereses colectivos plasmados en la constitución.

e) Honradez; implica la rectitud de ánimo, integridad en el obrar. Es la forma de comportarse de quien cumple con escrúpulos sus deberes profesionales.

Especificados los alcances conceptuales de los principios a que hace referencia el artículo 134 de la Carta Magna, se hace evidente la obligación constitucional de ejercer todos los recursos públicos de la mejor manera posible para garantizar y proteger los derechos humanos, de conformidad al Presupuesto de Egresos de la Federación que apruebe anualmente la Cámara de Diputados.

Por lo tanto, se puede afirmar que la Carta Magna prevé un auténtico Estado de Bienestar en toda la extensión del concepto, pues mandata a todas las autoridades del Estado mexicano, a que realicen las acciones necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos. Ello implica la planeación y ejecución de políticas públicas que busquen acabar con la pobreza y la desigualdad, mediante la instrumentación y maximización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

No obstante, el Estado mexicano ha fallado en la consecución de sus objetivos de generación de bienestar social, pues existen cifras alarmantes de pobreza y desigualdad social.

Esa situación es la que justamente legitima la presente investigación, pues pareciera que existiera una “incapacidad” estatal para alcanzar los objetivos de protección y garantía de los derechos humanos, tanto de los civiles y políticos, como de los económicos, sociales, culturales y ambientales, ya sea por la falta de voluntad política, por corrupción, por falta de planeación, por deficiencias en la fiscalización,

o por todas ellas en conjunto. Por ello, es que se afirma que existe una interrelación inquebrantable entre los derechos, la desigualdad y el presupuesto público.

1.3 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Como se mencionó en líneas anteriores, es en el artículo 26, apartado A de la Carta Magna²³, donde se plasma que la planeación es el medio para el desempeño eficaz de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, correspondiéndole al Ejecutivo Federal la ordenación racional y sistemática de acciones cuyo propósito es la transformación de la realidad nacional²⁴.

Por lo cual, se puede vislumbrar la intención del legislador de prever la necesidad de hacer un plan que dirija la acción gubernamental, pues como versa el dicho: *sin objetivo no hay camino*, y en consecuencia, instrumentan la obligación y necesidad de hacer un plan que dirija la acción gubernamental.

Y como se estableció del análisis del artículo 25 de la Constitución Federal, la transformación del país debe ir encaminada al fomento de la competitividad, el empleo, el crecimiento económico y la más justa distribución del ingreso y la riqueza, con la finalidad de proteger y garantizar los derechos humanos.

Sin embargo, antes de comenzar a analizar el sistema actual de la Planeación de Desarrollo Nacional, procederé a hacer una revisión legislativa sobre su evolución y desarrollo; veamos:

1.3.1 Antecedentes

El 12 de julio de 1930 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley sobre Planeación General de la República²⁵ expedida por el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio, en uso de la facultad que le había conferido el Congreso de la Unión por decreto el 13 de enero de 1930.

En los considerandos de dicha ley se menciona:

²³CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Consultado el 07 de junio de 2021. Última reforma 11 de marzo de 2021.

²⁴COQUIS VELASCO, Francisco Javier. *Sistema Nacional de Planeación*. En La Constitución y el Derecho Administrativo (187-204), *Coord.* Fernández Ruiz, Jorge, México. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015. ISBN: en Trámite. p. 187.

²⁵LEY SOBRE LA PLANEACIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. Diario Oficial de la Federación. 12 de julio de 1930. Consultada el 11 de junio de 2021, en el siguiente enlace: <http://diariooficial.segob.gob.mx/copias.php?acc=ajaxPaginas&paginas=todas&seccion=TERCERA&edicion=189760&ed=MATUTINO&fecha=12/07/1930>

Que entre las manifestaciones del progreso moderno, como signo evidente del adelanto cultural, está el de la satisfacción de una vida más cómoda, más higiénica y más agradable, buscando dentro del bienestar individual el interés colectivo, teniendo a que toda medida administrativa trascendental obedezca a un programa definido, basado en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país en que se vive;

[...]

Que para lograr los mejores resultados en una acción coordinadora de conjunto, deben emprenderse los estudios y las investigaciones necesarias que serán consignados en documentos gráficos que normen los trabajos que deban ejecutarse en el futuro;

Que estos asuntos deben encomendarse a un cuerpo técnicamente capacitado que funcione en la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, por ser la más indicada para encargarse de esta labor;

Que entre estos problemas ocupará lugar preferente el del mejoramiento de las condiciones en que viven nuestras clases populares, para que disfruten de comodidades que fortalezca su espíritu y conserven su salud; y

Que debe existir un órgano del Ejecutivo que vele por la satisfacción de tales necesidades, adoptando medidas de orden y previsión sobre la base de la mayor economía y de la más estricta eficiencia, formulando un programa conjunto que beneficie a todos los mexicanos, para cumplir con las orientaciones señaladas al iniciarse el actual periodo gubernativo de las instituciones y de la reconstrucción nacional, [...]

En ese tenor, el artículo 1° de la ley en estudio, señaló que [...] La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras²⁶. [...]

Para 1933 después de la expedición de la Ley General de Planeación el programa del Partido Nacional Revolucionario de la mano de un grupo de técnicos elaboró el primer plan sexenal para el periodo de gobierno del presidente Cárdenas.

En los considerandos del primer Plan Sexenal destaca lo siguiente²⁷:

²⁶ *Idem.*

²⁷ Plan Sexenal. Partido Nacional Revolucionario. 06 de diciembre de 1933. Consultando el 11 de junio de 2021, consultable en el siguiente enlace: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1933PSE.html>

Esta evolución comprende el propósito de enmarcar sistemáticamente la política del Partido en programas meditados a conciencia, elaborados con sereno conocimiento de las realidades nacionales y llevados hasta la extensión que señalen la posibilidad de acción de los gobernantes y las finalidades concretas y medios que deban inspirar la obra de los miembros de la Institución.

Para esa posición y para ese deber histórico, hoy, como ayer, fue el fundador y jefe nato del Partido, el C. General Plutarco Elías Calles, quien dio la señal y el llamado, diciendo: ... ya es hora de formar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo período presidencial, programa que debe estar basado en el cálculo, en la estadística, en las lecciones de la experiencia"; y agregando después: ... debemos estudiar lo que podemos alcanzar, dadas las posibilidades de nuestro presupuestos y las realidades nuestras.

En nuestro país, la voluntad de mantener en el poder al Partido Nacional Revolucionario nace del impulso constante del pueblo por realizar las transformaciones sociales y económicas que establezcan progresivamente planos más altos, mejores y más amplios en la vida nacional. Mientras exista un Partido Revolucionario que garantice al pueblo el ejercicio del gobierno, la revolución se realizará en la forma pacífica y creadora de la acción política. Cuando no exista ese Partido, la revolución volverá a manifestarse, por medio de la violencia, en la guerra civil.

Este Plan Sexenal contenía 15 rubros:

1. Agricultura y fomento.
2. Nueva organización.
3. Promoción agrícola.
4. Irrigación.
5. Riqueza pecuniaria.
6. Riqueza forestal.
7. Trabajo.
8. Economía nacional.
9. Comunicaciones y obras públicas.
10. Salubridad pública.
11. Educación.
12. Gobernación.
13. Ejército nacional.
14. Relaciones exteriores.

15. Hacienda y crédito público.

De hecho, de la lectura realizada al Plan Sexenal de 1933, uno se sorprende de la similitud de aspiraciones y objetivos que se planteaban entonces y que hasta ahora se reproducen. Posteriormente, en 1939 se elaboró el Segundo Plan Sexenal para los años 1941- 1946, bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho.

En 1944, en el periodo denominado como *industrialización sustitutiva de importaciones*, la Comisión Federal de Fomento Industrial quedó encargada de la planeación del desarrollo industrial del país y de la promoción de nuevas industrias; entre sus tareas estaba, además, la elaboración de un programa básico de desarrollo que estableciera las prioridades de los diversos proyectos públicos²⁸.

Ya en el periodo presidencial de Miguel Alemán, y en el marco de la posguerra, se crea la Comisión Nacional de Inversiones (1947) que fue testigo del acelerado crecimiento económico y del desarrollo de las inversiones públicas que tenían un ritmo intensamente acelerado²⁹.

En el periodo del presidente Ruiz Cortines y en los inicios de lo que se conoce como periodo de desarrollo estabilizador, se creó el Comité de Inversiones integrado por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Economía sin que pudieran coordinarse con las diversas dependencias de la Administración Pública en el contexto de las inversiones³⁰.

En 1958 el presidente de la Comisión Nacional de Inversiones perdió su fuerza autónoma. A la nueva Secretaría de la Presidencia le corresponden diversas tareas en materia de inversiones, pero también de desarrollo regional³¹.

En 1962 se creó la Comisión Intersecretarial para la Planeación del Desarrollo encargada de la formulación de planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo, lo que implicaba que finalmente iba a fungir como un organismo centralizado de formulación de los planes rectores de la actividad económica del sector, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y

²⁸ GUILLÉN ROMO, Arturo. *Planificación económica a la mexicana*. México. Cuarta Edición. Editorial Nuestro Tiempo. 1980. p. 26.

²⁹ *Ibidem*. p. 28

³⁰ *Ibidem*. p. 31

³¹ *Ibidem*. p. 32

Crédito Público³².

En el marco de la reforma administrativa, surgida en torno a la programación económica, se crea en el periodo de Díaz Ordaz (1964-1970), en el año de 1965, la Comisión de Administración Pública en la Secretaría de la Presidencia, ya que dicha dependencia estaba encargada de un sistema central de planeación³³.

Durante el sexenio de Echeverría, en 1970, la reforma administrativa de la Administración Pública se realizó en función de los programas de desarrollo instrumentados a través de unidades acordes, en cada una de las entidades públicas (principio de descentralización) coordinadas por la Secretaría de la Presidencia (principio de centralización) y en ese sentido se crearon unidades de programación, unidades de organización y métodos, y unidades de capacitación³⁴.

Durante el periodo de López Portillo (1976-1982), en 1978 se sistematizó el proceso de planeación a partir de dos elementos sustantivos: la coordinación con estados y municipios con el objetivo de fortalecer el pacto federal y las acciones de concertación con los sectores privado y social, señalando programas de acción a desarrollar dentro del Sistema de Planeación y que se especifican en el denominado Plan Global de Desarrollo³⁵.

A partir de la administración de Miguel de la Madrid, en 1983 el Ejecutivo Federal promovió una serie de reformas a la Constitución para establecer los principios normativos del Estado mexicano como rector del desarrollo económico y social, denominado Plan Nacional de Desarrollo, y se reformaron diversos artículos constitucionales, señalando el artículo 26 las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional y señalando que éste organizará un sistema nacional de planeación democrática³⁶.

Asimismo, el 05 de enero de 1983, se expidió la Ley de Planeación que sigue vigente a nuestros días, salvo pequeñas reformas; en esta ley, en su artículo 2º, ya se planteaba que [...] La planeación deberá llevarse a acabo como un medio para

³² *Ibidem.* p. 35

³³ *Ibidem.* p. 36

³⁴ *Ibidem.* p. 37

³⁵ *Ibidem.* p. 39

³⁶ *Ibidem.* p. 45

el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁷. [...]

Igualmente, en el artículo 3° se define a la Planeación Nacional de Desarrollo a [...] la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y Ley establecen³⁸. [...]

A partir de la Ley de Planeación impulsada en el Gobierno de Miguel de la Madrid, no ha habido cambios significativos en el diseño institucional de la Planeación Nacional del Desarrollo, situación que es preocupante, pues los retos a los que se enfrenta el Estado mexicano no solo han cambiado profundamente, sino que el propio paradigma jurídico se ha transformado sustancialmente.

1.4 CONCEPTO Y DISEÑO INSTITUCIONAL.

En el año 2009, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó el concepto plasmado en la Ley de Planeación, al definir a la planeación nacional del desarrollo como [...] la ordenación racional y sistemática de acciones que con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos contenidos en la propia Constitución y las diversas leyes que las desarrollan³⁹ [...].

Por ende, se puede afirmar que el Plan Nacional de Desarrollo es el marco de

³⁷ Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación. 05 de enero de 1983. Consultado el 11 de junio de 1983, en el siguiente enlace: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlan_orig_05ene83_ima.pdf

³⁸ *Idem*

³⁹ Tesis: P./J. 77/2009, Semanario Judicial de la Federación. DESARROLLO SOCIAL. ES PARTE INTEGRANTE DE LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO, POR LO QUE ES UNA MATERIA COORDINADA ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO, EN SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, PARA LA CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL., Novena Época. Tomo XXX, Agosto de 2009, p. 1064.

actividades y programas gubernamentales que desplegará el Ejecutivo Federal para alcanzar los objetivos constitucionales.

De hecho, el apartado A del artículo 26 de la Constitución Federal⁴⁰, es muy claro en cuanto al contenido y alcance del Plan Nacional de Desarrollo; veamos:

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Como se puede apreciar, este artículo prevé la necesidad de contar con un sistema de planeación democrática y deliberativa, que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía con la finalidad de garantizar y proteger los derechos humanos; considerando la continuidad y ajustes a la política nacional con una visión transexenal.

Asimismo, señala claramente que el Plan Nacional de Desarrollo es

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada el 07 de junio de 2021. Última reforma 11 de marzo de 2021.

obligatorio para los programas de la Administración Pública Federal, sin embargo, no se plantea la sanción ante el eventual incumplimiento de este dispositivo constitucional.

Si bien es cierto que cada gobierno en turno elabora sexenalmente el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND) con base en sus propuestas electorales que los llevaron al poder, también lo es que, la Ley de Planeación establece los fines, elementos mínimos que deberá contener el Plan y controles institucionales.

En ese sentido, el Plan se debe elaborar con participación social, y por ende debe recoger las demandas de diversos sectores de la sociedad mexicana; la Cámara de Diputados revisa, hace observaciones y aprueba, en su caso, el Plan Nacional de Desarrollo; por lo que existen mecanismos en la ley que permiten que el Plan no se elabore de forma unilateral y arbitraria.

Cabe mencionar que no se afirma que la Ley de Planeación sea perfecta, sino que se considera que tiene mecanismos que alientan la construcción democrática del PND, no obstante que hay elementos que se pueden mejorar, con la finalidad de fortalecer su construcción democrática.

Tan es así que la Ley de Planeación⁴¹ señala en el artículo 2° que los principios rectores del PND son los siguientes:

- I.-** El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;
- II.-** La preservación y el perfeccionamiento del régimen representativo, democrático, laico y federal que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo en un medio ambiente sano;
- III.-** La igualdad de derechos entre las personas, la no discriminación, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;
- IV.-** Las obligaciones del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

⁴¹ Ley de Planeación. Consultada el 07 de junio de 2021. Última reforme 16 de febrero de 2018. Consultable en el siguiente enlace: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional;

VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social;

VII.- La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, y

VIII.- La factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.

Como se puede apreciar, los principios base del PND siguen con congruencia los fines constitucionales, abarcando el fortalecimiento de la soberanía y autodeterminación nacional, la igualdad de derechos tanto en el plano jurídico como en lo material, la garantía y protección de los derechos humanos, el fortalecimiento económico de los municipios y los gobiernos estatales, el balance y estabilidad de los factores de producción, la perspectiva de género y la viabilidad cultural de las políticas públicas que se deseen desplegar.

Para mantener la congruencia, en el artículo 21 Ter de la Ley de Planeación⁴² se establecieron los elementos del PND, veamos:

I.- Un diagnóstico general sobre la situación actual de los temas prioritarios que permitan impulsar el desarrollo nacional, así como la perspectiva de largo plazo respecto de dichos temas;

II.- Los ejes generales que agrupen los temas prioritarios referidos en la fracción anterior, cuya atención impulsen el desarrollo nacional;

III.- Los objetivos específicos que hagan referencia clara al impacto positivo que se pretenda alcanzar para atender los temas prioritarios identificados en el diagnóstico;

IV.- Las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos señalados en el Plan;

V.- Los indicadores de desempeño y sus metas que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos definidos en el Plan, y

VI.- Los demás elementos que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables.

Como se puede apreciar, la planeación es una metodología para la realización ordenada del quehacer público o privado; sin embargo, la planeación enfocada en

⁴² *Idem*

la administración pública tiene por finalidad crear valor público en favor de la sociedad.

Mediante la adopción de esquemas de planeación organizativa, las entidades públicas definen su posicionamiento ante los desafíos del contexto, clarifican los objetivos y metas que planea, y delinear las acciones institucionales que emprenden para lograrlos. Adicionalmente, la planeación brinda elementos para orientar y fundamentar las decisiones institucionales antes, durante y después de la ejecución de los programas y proyectos de trabajo de la entidad o dependencia misma.

Derivado de esta metodología de la gestión pública que persigue como finalidad última la garantía y protección de los derechos humanos, es que el legislador previó un sistema de planeación democrático, exigiendo la intervención de diversos actores políticos y sociales para la conformación del PND.

En primer lugar, se establece que será el Ejecutivo Federal recién electo quién elaborará en una primera instancia⁴³ el PND a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁴⁴, escuchando las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los organismos constitucionales autónomos, de los gobiernos estatales y de los ejercicios de consulta que se lleven a cabo con los pueblos y comunidades indígenas.

Este mecanismo representa el primer ejercicio de control democrático sobre el PND, toda vez que lo elabora el Ejecutivo Federal recién electo, quien con base en un proyecto de nación y de gobierno, buscó y logró que la mayoría del pueblo mexicano lo eligiera el máximo representante popular, es decir, sus propuestas pasaron el más riguroso examen democrático.

Ahora bien, se prevé la participación de los gobiernos estatales, quienes igualmente fueron electos democráticamente, y, por ende, sus observaciones o propuestas se erigen también como una expresión de la voluntad popular.

Asimismo, se prevé que las opiniones o propuestas de los organismos constitucionales autónomos se consideren en la elaboración del PND, que, si bien

⁴³ Ley de Planeación. Artículo 5. Consultado el 11 de junio de 2021. Última reforme 16 de febrero de 2018.

⁴⁴ *Ibidem*. Artículo 14

no fueron electos democráticamente, se trata de organismos técnicos especializados en diversas materias de la gestión o servicio público, y, por lo tanto, sus opiniones técnicas pueden abonar sustantivamente para fortalecer el PND.

Por si fuera poco, también se prevé la participación de los pueblos y comunidades indígenas, quienes en ejercicio de consulta popular⁴⁵, deben ser escuchados para la conformación del PND.

Aunado a lo anterior, se prevé que [...] Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión⁴⁶.

Como se puede apreciar, el Sistema Nacional de Planeación Democrática se compone de todos los sectores, abriendo las puertas a la participación general, sin embargo, la Ley de Planeación no es clara en cuanto a los procesos de instalación y funcionamiento de los foros de consulta popular, dejando un cabo suelto en la garantía de la participación deliberativa y democrática en la planeación del desarrollo nacional.

Otro aspecto importante donde se fortalece conformación democrática del PND, es su proceso de aprobación, pues el Ejecutivo Federal deberá enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar el mes de febrero del año siguiente a su toma de posesión, la propuesta de Plan Nacional de Desarrollo, la cual será revisada y en caso de que no incluya los elementos fundamentales y los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución Federal, se le regresará al Ejecutivo Federal para su corrección⁴⁷.

Este mecanismo de control también representa un mecanismo democrático para la conformación del PND, toda vez que los diputados son los representantes

⁴⁵La Ley de Planeación se refiere a la consulta popular a la que hace referencia el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

⁴⁶*Ibidem*. Artículo 20

⁴⁷*Ibidem*. Artículo 21

populares directos de los 300 distritos electorales del país, y, por ende, se entiende que son la expresión viva del pueblo.

Otro mecanismo importante radica en la temporalidad, pues si bien el PND debe tener miras a largo plazo, su vigencia únicamente será de 6 años.

Cabe señalar que los controles sobre la Planeación del Desarrollo Nacional continúan a lo largo del sexenio del Ejecutivo Federal en turno, pues cada año el Presidente de la República debe informar al Congreso de la Unión [...] sobre el estado general que guarda la administración pública del país, haciendo mención expresa de las acciones y los resultados obtenidos relacionados con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales y, en su caso, los programas especiales, así como lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2o. Constitucional en materia de derechos y cultura indígena⁴⁸.

Además, se prevé que cuando el Ejecutivo Federal envíe las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, informará de su contenido y su relación con el PND y los Programas Sectoriales⁴⁹.

Asimismo, el contenido de la Cuenta Pública debe relacionarse con el PND [...] a fin de permitir a la Cámara de Diputados su análisis con relación a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales⁵⁰.

Por lo tanto, el PND no solo tiene controles democráticos e institucionales para su elaboración programática, sino que tiene controles presupuestales tanto para su elaboración como para su ejecución y posterior fiscalización, cerrando el ciclo de la metodología de planeación.

Cabe mencionar que del PND, se desprenderán los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, los cuales deberán guardar congruencia con el Plan⁵¹, pues como lo prevé la Carta Magna, es obligatorio para todas las entidades de la Administración Pública Federal.

⁴⁸ *Ibidem*. Artículo 6

⁴⁹ *Ibidem*. Artículo 7

⁵⁰ *Ibidem*. Artículo 6

⁵¹ *Ibidem*. Artículo 22

Estos programas deberán contener⁵²:

I.- Un diagnóstico general sobre la problemática a atender por el programa, así como la perspectiva de largo plazo en congruencia con el Plan;

II.- Los objetivos específicos del programa alineados a las estrategias del Plan;

III.- Las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos del programa;

IV.- Las líneas de acción que apoyen la implementación de las estrategias planteadas en cada programa indicando la dependencia o entidad responsable de su ejecución;

V.- Los indicadores estratégicos que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos del programa.

En ese sentido, en los programas sectoriales se especifican los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector de la función ejecutiva de que se trate; previendo también las estimaciones de recursos, instrumentos y responsables de su ejecución⁵³.

Por otro lado, los programas institucionales derivan de los programas sectoriales, éstos son elaborados por los organismos públicos descentralizados en estricto apego a lo planteado en el Plan.

Por lo que hace a los programas regionales, se refieren al ámbito territorial que rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa, y que se considere prioritaria o estrategia, donde el Ejecutivo Federal señalará a la dependencia responsable de coordinar su elaboración y ejecución⁵⁴.

Asimismo, los programas especiales se crean sobre las prioridades de desarrollo integral del país fijados en el Plan o sobre las actividades relacionadas con dos o más dependencias sectorizadas, donde el Ejecutivo Federal determinará la dependencia a la que le corresponderá coordinar la elaboración y ejecución de cada uno de los programas⁵⁵.

Por ende, se puede considerar que la ordenación del PND es la siguiente:

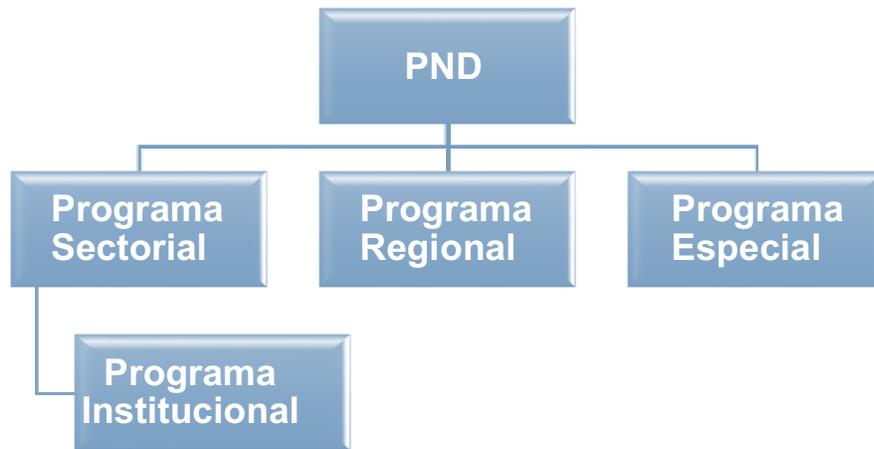
⁵²*Ibidem*. Artículo 26 Bis.

⁵³*Ibidem*. Artículo 23

⁵⁴*Ibidem*. Artículo 25

⁵⁵*Ibidem*. Artículo 26

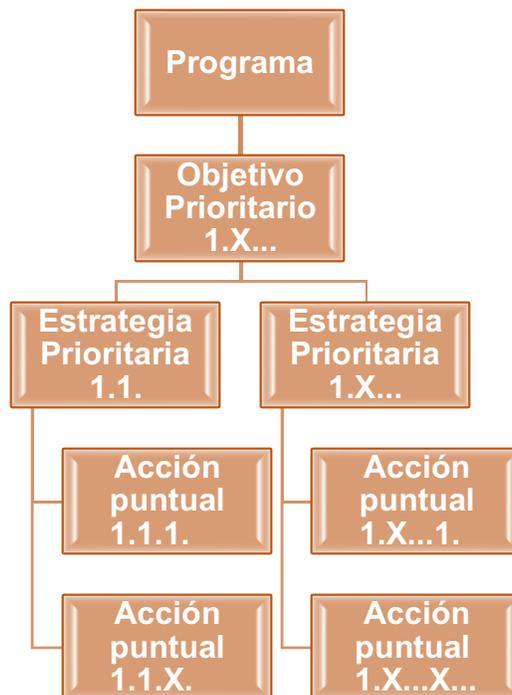
Figura 1.1. Ordenación del PND



Fuente: Elaboración propia.

Y a su vez, la jerarquía y distribución de elementos de los programas es el siguiente:

Figura 1.2. Jerarquía y distribución de elementos de los Programas.



Fuente: Elaboración propia.

Así, la planeación adquiere estructura organizativa y va adquiriendo concreción, aterrizando los anhelos generales en una multiplicidad de acciones específicas que buscan solventar las problemáticas identificadas; es decir, los programas a los que se refiere la Ley de Planeación buscan resolver problemas generales, y a la vez, éstos se subdividen en estrategias y acciones puntuales para solventar problemas específicos.

Estas estrategias y acciones que tienen por finalidad solventar problemas específicos se denominan políticas públicas.

El concepto, diseño, operación y evaluación de las políticas públicas se desarrollará en un subcapítulo posterior.

1.5 POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

Como se ha venido desarrollando a lo largo del presente trabajo, la planeación constituye una herramienta de gran utilidad para fijar objetivos y metas con la finalidad de acercarnos a los horizontes planteados por la Constitución Federal.

En ese tenor, y en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND), se desarrolló la figura de la Política Nacional de Desarrollo Social (en adelante PNDS), como un plan especial⁵⁶ que debe incluir los programas municipales; planes y programas estatales; programas institucionales, regionales y otros especiales⁵⁷.

1.5.1 TELEOLOGÍA

La PNDS tiene por finalidad asegurar el disfrute de los derechos sociales, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, buscando superar la discriminación y la exclusión social; promover el desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; fortalecer el desarrollo regional equilibrado; promover el desarrollo sostenible y sustentable; y garantizar la participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y

⁵⁶Reglamento de la Ley general de Desarrollo Social. Artículo 9. Consultado el 08 de junio de 2021. Última reforma 28 de agosto de 2008. Consultable en el siguiente enlace: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/134148/Reglamento_de_la_Ley_General_de_Development_Social.pdf

⁵⁷ Ley General de Desarrollo Social. Artículo 13. Consultada el 08 de junio de 2021. Última reforma 25 de junio de 2018. Consultable en el siguiente enlace: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf

control de los programas de desarrollo social⁵⁸.

Derivado de lo anterior, se puede inferir que la PNDS busca reglamentar e instrumentar lo previsto en el artículo 25 de la Carta Magna, en cuanto a que el Estado es el rector del desarrollo nacional, con un enfoque social. Resulta importante destacar que la población objetivo de la PNDS, son los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, los cuales se definen como [...] *Aquellos núcleos de población y personas que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar*⁵⁹.

Inclusive, el legislador estableció que la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social son derechos para el desarrollo social⁶⁰; teniendo toda persona el derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social conforme a sus reglas de operación.

Asimismo, la elaboración de la PNDS está a cargo del Ejecutivo Federal⁶¹, sin embargo, en la Ley General de Desarrollo Social se reconoce que los Municipios son el primer contacto con el ciudadano, y, por ende, son reconocidos como los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social⁶².

Por lo tanto, [...] La materia de desarrollo social es, entonces, una pieza central del proceso de planeación del desarrollo nacional en general, que se desarrolla en concreto a través del sistema nacional de planeación del desarrollo social y se ejecuta mediante la cooperación de las entidades y coordinación de las competencias, en materia de desarrollo social, previstas tanto a nivel federal, como a nivel estatal y municipal.⁶³

⁵⁸*Ibidem*. Artículo 11

⁵⁹*Ibidem*. Artículo 5, fracción VI

⁶⁰*Ibidem*. Artículo 6

⁶¹*Ibidem*. Artículo 15

⁶²*Ibidem*. Artículo 17

⁶³Tesis: P./J. 75/2009, Semanario Judicial de la Federación. DESARROLLO SOCIAL. SURGE COMO PARTE INTEGRAL DE LA INSTAURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN ECONÓMICA,

Luego entonces, se desprende que la PNDS tiene por finalidad paliar la situación de *pobreza* en la que viven millones de mexicanos, buscando garantizar el bienestar progresivo de los grupos vulnerables mediante programas sociales desplegados por el aparato gubernamental de los 3 niveles de gobierno.

1.5.2 DISEÑO INSTITUCIONAL

Derivado de la relevancia nacional que tiene la garantía e instrumentación del Desarrollo Social, en la Ley de General de Desarrollo Social se construyó un entramado institucional de coordinación y colaboración que busca rescatar todas las necesidades, voces y propuestas institucionales y sociales para consolidar acciones y programas contundentes que logren paliar la pobreza que se sufre en México, y así cumplir con los estándares constitucionales.

El entramado institucional de la PNDS es el siguiente:

Figura 1.3. Sistema Nacional de Desarrollo Social.



Fuente: Elaboración propia

1.5.3 SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

Derivado de que en el desarrollo social concurren los 3 ámbitos de gobierno, se previó la necesidad de crear un Sistema Nacional de Desarrollo Social (en adelante

DEMOCRÁTICA Y SOCIAL, RECONOCIENDO LA NATURALEZA MIXTA DEL ESTADO, POR LO QUE ES PIEZA CENTRAL DEL PROCESO DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL EN GENERAL. Instancia: Pleno. Novena Época. Tomo XXX, Julio de 2009, p. 1539.

SNDS), el cual es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación entre los gobiernos, que permite cumplir con las metas y objetivos plasmados en la PNDS, manteniendo la congruencia con el PND.

Así el SNDS se compone por la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social, las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como por organizaciones de la sociedad civil⁶⁴.

El SNDS tiene un entramado de distribución de competencias bien delimitado, siendo la federación la que establece lineamientos y coordina la PNDS, las entidades federativas formulan y ejecutan acciones y programas sociales de calado estatal, y los ayuntamientos formulan y ejecutan acciones y programas sociales de calado municipal.

En ese sentido, le corresponde al Gobierno Federal a través de la Secretaría de bienestar y Desarrollo Social, proyectar y coordinar la planeación nacional y regional del desarrollo social, para que, con base en ello, pueda formular la PNDS; determinar anualmente las zonas de atención prioritaria y diseñar y coordinar los programas y apoyos federales en estas zonas; promover convenios con entidades federales, estatales, municipales, sociales y privadas para la instrumentación de los programas; realizar evaluaciones de la PNDS e informar a la sociedad y; promover la participación de los municipios en el diseño y ejecución de los programas de desarrollo social⁶⁵.

Por su parte, a las entidades federativas les corresponde formular y ejecutar el programa estatal de desarrollo estatal, convenir acciones y programas con la Federación y sus municipios, ejercer los fondos federales e informar a la sociedad sobre los programas desplegados⁶⁶.

Asimismo, a los ayuntamientos les corresponde formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo estatal, convenir acciones y programas con la Federación y el gobierno de su entidad federativa, ejercer los fondos federales, fomentar la participación ciudadana en los programas y acciones de desarrollo

⁶⁴ *Ibidem*. Artículo 39

⁶⁵ *Ibidem*. Artículo 43

⁶⁶ *Ibidem*. Artículo 44

social, e informar a la sociedad sobre los programas desplegados⁶⁷.

La Comisión Nacional de Desarrollo Social (en adelante CNDS) es el instrumento mediante el cual se convoca a todas las entidades e instituciones del sector, tanto federales, como de las entidades federativas, como de los ayuntamientos, inclusive del sector privado y social⁶⁸, con la finalidad de proponer políticas públicas de desarrollo social, proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de desarrollo social en los ámbitos regional, estatal y municipal; proponer mecanismos de financiamiento y distribución de recursos federales; promover el intercambio de experiencias en materia de desarrollo social y de superación de la pobreza y; revisar el marco normativo del desarrollo social y, en su caso, proponer y promover modificaciones ante las instancias competentes⁶⁹.

La Comisión es presidida por el titular de la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social, y se integra por los titulares de las Secretarías de Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; el titular de la dependencia responsable del desarrollo social de cada entidad federativa; un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales; y los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores⁷⁰. Para reuniones específicas, se pueden invitar a titulares de otras dependencias, con la finalidad de que se escuchen todos los puntos de vista correlacionados con el desarrollo social.

Esta Comisión tiene por finalidad coordinar las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social⁷¹.

Se integra por los titulares de las secretarías de Desarrollo Social, quien lo presidirá; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud;

⁶⁷ *Ibidem*. Artículo 45

⁶⁸ *Ibidem*. Artículo 47

⁶⁹ *Ibidem*. Artículo 50

⁷⁰ *Ibidem*. Artículo 49

⁷¹ *Ibidem*. Artículo 51

Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; la Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y Turismo⁷².

Sus acuerdos son obligatorios para las dependencias del Ejecutivo Federal, por lo que deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación; encomendándose a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Función Pública la vigilancia de su cumplimiento⁷³.

Es un órgano de asesoría participación social y conformación plural de la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social, que tiene por finalidad analizar y proponer programas y acciones que incidan en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Se conforma por un Presidente que será el titular de la Secretaría, un Secretario Ejecutivo que será designado por el Presidente, y tantos consejeros invitados como lo determine la Secretaría.

Cabe destacar que los Consejeros invitados deberán tener reconocido prestigio en los sectores privado, social, académico, profesional, científico y cultural, vinculado con el desarrollo social.

El Consejo tiene por finalidad hacer valer voces no institucionales en el ámbito de la Planeación Nacional del Desarrollo Social, tanto para hacer recomendaciones, difundir cuestiones relevantes a la opinión pública y hasta solicitar auditorías.⁷⁴

La Ley General de Desarrollo Social reconoce a la contraloría social como un mecanismo que le permite a los beneficiarios verificar el cumplimiento de las metas y el correcto uso de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social⁷⁵.

Para ello, los beneficiarios tienen la potestad de solicitar información, vigilar el ejercicio de los recursos públicos y su aplicación, así como presentar quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades

⁷² *Idem.*

⁷³ *Ibidem.* Artículos 53 y 54

⁷⁴ *Ibidem.* Artículo 56

⁷⁵ *Ibidem.* Artículo 69

administrativas, penales o civiles.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (en adelante CONEVAL) tiene a su cargo la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente⁷⁶; sin embargo, derivado de que el presente trabajo tiene por finalidad el estudio a profundidad de la relación que tienen las instituciones y su promoción en el Derecho Humano al Desarrollo, se dejará para otro momento el análisis de este organismo constitucional autónomo.

1.5.4 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en los artículos 25, 26 y 28 que el Estado mexicano es un Estado de Bienestar, rector de la economía y del desarrollo nacional, con el propósito de remediar desequilibrios o fallas en la economía, y proteger intereses públicos (sociales).

En ese sentido, el artículo 25 de la Carta Magna, señala que la finalidad del Estado como rector del desarrollo nacional, es la de garantizar [...] el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales [...] ⁷⁷; por lo que se puede inferir que el desarrollo nacional se refiere a la promoción, el respeto, la protección y la garantía efectiva de los derechos fundamentales de todas las personas en el territorio nacional.

Sin embargo, el Estado como ficción jurídica, solamente puede alcanzar sus objetivos mediante la creación de instituciones, ya sean órganos de la administración pública centralizada, organismos descentralizados u organismos con autonomía constitucional.

No debe pasar desapercibido que la concentración del poder tiende a generar abusos, y por ello, se ha buscado distribuir el ejercicio del poder público en distintos entes o instituciones como mecanismo de contención, con la finalidad de que exista un equilibrio o balance hacia el interior de la gestión de lo público; es decir, se ha

⁷⁶ *Ibidem*. Artículos 36 y 72

⁷⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ARTÍCULO 25, párrafo primero. Consultado el 07 de junio de 2021. Última reforma 11 de marzo de 2021.

buscado la división del poder para mantener el equilibrio.

En un principio, la división de poderes comprendía únicamente al poder legislativo, al poder ejecutivo y al poder judicial, como una triada que se autorregulaba, donde el legislativo crea las normas y fiscaliza, la administración pública ejecuta e implementa las normas, y el judicial revisa que se apliquen adecuadamente.

Sin embargo, la complejidad de las funciones de la administración pública ha ido incrementando paulatinamente con la evolución histórico-temporal de las problemáticas sociales, culturales, económicas y tecnológicas, lo que ha generado que algunas funciones técnicas especializadas se deleguen a instituciones específicas, es decir, se ha fragmentado la función pública debido a la necesidad de especialización técnica.

1.6 FUNCIONES Y DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

De conformidad con el artículo 89, fracción I de la Carta Magna, es facultad y obligación del presidente de la República, [...] promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.⁷⁸

De esta fracción se desprende la función principal de la Administración Pública Federal: la Gestión Pública de los fines constitucionales en el marco del principio de legalidad; para el argot jurídico formal, a la Gestión Pública se le denomina función ejecutiva.

Para el Diccionario de la Real Academia Española, *gestionar*⁷⁹ significa llevar adelante una iniciativa o un proyecto; ocuparse de la administración, organización y funcionamiento de una empresa, actividad económica u organismo o; manejar o conducir una situación problemática.

Por ello, se puede afirmar que la Gestión Pública es [...] la aplicación de todos los procesos e instrumentos propios de la administración pública para lograr los

⁷⁸Artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. Consultada el 13 de junio de 2021. Última reforma de 11 de marzo de 2021.

⁷⁹Diccionario de la Real Academia Española. Consultado el 13 de junio de 2021, consultable en el siguiente enlace: <https://dle.rae.es/gestionar>

objetivos de desarrollo y de bienestar de la población; de ahí que la mejora de la Gestión Pública implica un mejor aprovechamiento de dichos procesos para maximizar la calidad de los trámites y servicios que presta la Administración Pública Federal, a fin de satisfacer las expectativas de los ciudadanos⁸⁰.

Como se puede apreciar, la función del Poder Ejecutivo Federal consiste en el despliegue de todos los servicios, actos y procedimientos previstos en las normas jurídicas (principio de legalidad), usando todos los medios a su alcance, con la finalidad de promover y garantizar los derechos humanos.

En ese sentido, el la Administración Pública realiza diversas actividades, dentro de la función ejecutiva, que crean, extinguen, modifican o transfieren derechos, obligaciones o cargas, y que satisfacen una finalidad constitucional, ya sea en su carácter de imperio o en su carácter de garante y promotor del bienestar social e individual.

Así, la Administración Pública no se limita únicamente a *administrar* en estricto sentido, sino que despliega diversas actividades, tales como emitir actos jurídicos unilaterales individuales o generales, con la finalidad de realizar contrataciones de bienes o servicios, prestar servicios o concesionarlos, deslindar responsabilidades, otorgar permisos, además de administrar la hacienda pública.

Por ello, se puede afirmar que la función ejecutiva tiene a su cargo la realización material o concreta de las medidas de bien común ordenada en la Constitución Federal y en las leyes, donde dicha función es fundamentalmente fáctica, más que propiamente jurídica, aunque por su desarrollo deba emitir actos administrativos junto con un número infinitamente mayor de operaciones diversas⁸¹; no obstante, todo su actuar se debe mantener en el marco del principio de legalidad.

Asimismo, la función ejecutiva debe ser ejercida de forma continua, permanente y oportuna, para cumplir su misión realizadora material de bien común; fin y objetivo que proviene del Congreso de la Unión en el ejercicio de sus funciones

⁸⁰Secretaría de la Función Pública del Gobierno de México. Consultado el 13 de junio de 2021, consultable en el siguiente enlace: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/mejora-de-la-gestion-publica-mejoras-practicas-internacionales>

⁸¹ PERILLA-ZAMUDIO, Julián Fernando. "El acto administrativo como expresión de la función pública". Revista In Vestigium Iure. Colombia, Volumen 9, número 1 de 2015. pp. 206-207

constituyentes y legislativas.

Además, se puede afirmar que la función ejecutiva tiene una subfunción jurídica, en tanto que para ejercerla es necesario emitir reglamentos y diversos actos jurídicos; y una subfunción científica y técnica, en tanto que requiere del desarrollo de programas, políticas, proyectos y planes tanto a nivel nacional, estatal y municipal, dado que tiene la encomienda de materializar el Estado de Bienestar en todos sus aspectos.

La importancia de la función ejecutiva radica en que, sin su correcta y creativa intervención, los fines constitucionales quedarían únicamente como un anhelo.

Para Mauricio Yanome Yesaki, la función ejecutiva es [...] la actividad estatal encaminada a la satisfacción de un interés permanente, general o colectivo, por parte de órganos delimitados jurídicamente y sus agentes, que gozan del *ius imperium* en su actuación.⁸²

Si bien es cierto que tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial también realizan actos materialmente administrativos, como la renta de inmuebles, la celebración de contratos de abastecimiento de insumos, o contratación de personal; también es cierto que dichas actividades administrativas no implican el ejercicio de la función ejecutiva, pues sus funciones formales y materiales son legislar e impartir justicia, respectivamente.

1.6.1. Estructura Orgánica de la Administración Pública Federal

Como se ha venido esgrimiendo en el presente trabajo, la Administración Pública tiene la encomienda de materializar los ambiciosos fines constitucionales mediante todos los medios a su alcance; sin embargo, para ello, requiere de una multiplicidad de órganos y organismos para desempeñar tareas técnicas especializadas, y así, acercarse lo más posible a los estándares de bienestar que mandata la constitución.

Por ello, la Administración Pública se divide en dos: la centralizada y la paraestatal.

La Administración Pública Federal Centralizada se compone por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del

⁸² YANOME YESAKI, Mauricio. "El Concepto de Servicio Público y su Régimen Jurídico en México", en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (coord.), *Actualidad de los Servicios Públicos en Iberoamérica*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019. ISBN: 970-32-5357-9. p. 699.

Ejecutivo Federal, y los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética denominados Comisión Reguladora de Energía y Comisión Nacional de Hidrocarburos⁸³.

Por otro lado, la Administración Pública Federal Paraestatal se compone por Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas; y fideicomisos⁸⁴.

Es importante resaltar que dentro de este esquema se pueden considerar a la Empresas Productivas del Estado o con participación Estatal Mayoritaria, pero estas requieren de un análisis técnico particular, que no podrá ser presentado en esta investigación.

Por una parte, la administración pública centralizada se rige por una relación de supra-subordinación, directa e inmediata, del Presidente de la República hacia sus órganos y sub-órganos, basándose en un sistema de controles, mando y vigilancia vertical; por otra parte, la administración pública paraestatal se relaciona con el titular del ejecutivo de manera indirecta, mediata y horizontal, en una relación de coordinación. Sin embargo, no debe pasar desapercibido que ambas realizan las actividades que tienen por finalidad cumplir con los objetivos que le corresponden al poder ejecutivo.

No obstante, los objetivos que persigue nuestra Carta Magna en sus artículos 1º, 25, 26 y 28, van más allá de la distinción de una relación jerárquica vertical u horizontal del poder ejecutivo, ya que se concibe al Estado como el máximo garante del bienestar social y económico de su población, es decir, la finalidad del Estado no es el Estado mismo, sino su gente y sus derechos fundamentales; y por ende, el ejecutivo tiene el deber de realizar todas aquellas acciones que vayan encaminadas a generar el bienestar social, incluyendo la fragmentación de la función ejecutiva, que implica el reconocimiento de la necesidad de establecer órganos u organismos técnicos especializados, con facultades específicas habilitadas por el legislador, con

⁸³ Artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Consultada el 20 de junio de 2021. Última reforma 11 de enero de 2021. Consultable en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf

⁸⁴ *Ibidem*. Artículo 3º

la finalidad de mejorar la gestión pública en favor de los gobernados.

Con esa finalidad, las Secretarías de Estado atienden cuestiones técnicas de la función ejecutiva, abarcando las siguientes materias⁸⁵:

- | | |
|--|--|
| 1. Secretaría de Gobernación | 11. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural |
| 2. Secretaría de Relaciones Exteriores | 12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes |
| 3. Secretaría de la Defensa Nacional | 13. Secretaría de la Función Pública |
| 4. Secretaría de Marina | 14. Secretaría de Educación Pública |
| 5. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana | 15. Secretaría de Salud |
| 6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público | 16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social |
| 7. Secretaría de Bienestar | 17. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano |
| 8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales | 18. Secretaría de Cultura |
| 9. Secretaría de Energía. | 19. Secretaría de Turismo |
| 10. Secretaría de Economía. | 20. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal |

Cada una de estas Secretarías de Estado, puede contar con órganos administrativos desconcentrados para la más eficaz atención de los asuntos de su competencia, que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso⁸⁶; los cuales pueden ser creados por mandato de ley o bien por decreto del Ejecutivo.

Los órganos desconcentrados dependen jerárquicamente del titular de la secretaría a la que se encuentran adheridos, no cuentan con personalidad jurídica ni patrimonio propios, y sus facultades son delegadas para su mejor ejecución.

La desconcentración administrativa es entendida como el traslado parcial de

⁸⁵ *Ibidem*. Artículo 26

⁸⁶ *Ibidem*. Artículo 17

la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación jerárquica entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada⁸⁷. Para el Dr. Jorge Fernández Ruiz, existen 3 clases específicas de desconcentración⁸⁸:

- Por materia. Derivada de la necesidad de especialización.
- Por región. Tiene por finalidad acercar los servicios a los gobernados, o bien, dividir el territorio para su mejor supervisión o regulación.
- Por servicio. Deriva de la necesidad de prestar un servicio público específico.

Por lo que hace a la Administración Pública Paraestatal, se compone por diversos organismos, cuya finalidad es la realización de actividades correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social⁸⁹.

Para la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las áreas estratégicas o prioritarias, se refieren a [...] las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares⁹⁰.

Estos organismos gozan de patrimonio y personalidad jurídica propia⁹¹, gozan de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, objetivos y metas, contando con una administración ágil y eficiente, sujetándose a los sistemas de control de la función pública⁹².

En ese sentido, se puede decir que la descentralización consiste en una técnica de organización jurídica para encomendar actividades estatales delegables

⁸⁷FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. Derecho Administrativo. México. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2017. ISBN: 978-607-8507-45-0. Página 100.

⁸⁸Cfr. *Ibidem*. pp. 100-101

⁸⁹Artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Consultado el 21 de junio de 2021. Última reforma 01 de marzo de 2019. Consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_010319.pdf.

⁹⁰*Ibidem*. Artículo 6

⁹¹Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Consultada el 21 de junio de 2021. Última reforma 11 de enero de 2021.

⁹²Artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Consultada el 21 de junio de 2021. Última reforma 01 de marzo de 2019.

a entidades estructuralmente separadas de la administración pública centralizada, pero formando junto con ella el concepto total e íntegro de administración pública; es decir, son estructuras autónomas entre sí, pero coordinadas en cuanto a sus fines y funciones.

Es decir, la circunstancia de que los organismos descentralizados cuenten con personalidad jurídica propia no significa que su actuación sea libre y exenta de control, siempre que dicha actividad y sus decisiones se comparan con las finalidades de la administración central y del Poder Ejecutivo.

Asimismo, el Ejecutivo Federal ejerce control sobre los organismos descentralizados, toda vez que tiene la potestad para crearlos, eliminarlos o fusionarlos por decreto cuando se considere que ya no cumplen con su finalidad⁹³, y también tiene la potestad de designar o remover a sus titulares⁹⁴.

Por lo tanto [...] dada su autonomía jerárquica, los organismos descentralizados no están subordinados al Presidente de la República, pues éste ejerce sólo un control de manera mediata e indirecta, en tanto que la relación de jerarquía directa en la administración pública paraestatal no existe con el Poder Ejecutivo⁹⁵.

Así, podemos concluir que los organismos descentralizados realizan parte de la función ejecutiva, encontrándose dentro del ámbito de funciones del Poder Ejecutivo en sentido amplio; y si bien están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de gestión y jerárquica respecto de la administración pública centralizada, también lo es que están sujetos a controles indirectos para desarrollar sus actividades administrativas específicas con agilidad y eficiencia, con la única finalidad de lograr los fines constitucionales y normativos.

Cabe mencionar que en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se mencionan también a las empresas de participación mayoritaria del Estado, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito,

⁹³*Ibidem*. Artículos 15 y 16

⁹⁴*Ibidem*. Artículo 21

⁹⁵Semanario Judicial de la Federación. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. ENTRE ELLOS NO EXISTE UNA RELACIÓN DE JERARQUÍA DIRECTA. Tesis: 2a. XLII/2013 (10a.). Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, p. 987.

instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos públicos, como integrantes de la administración pública paraestatal y por ende como personas jurídicas públicas; sin embargo, no se deben confundir con organismos descentralizados, pues no comparten facultades o funciones de Estado y mucho menos pueden ser dotadas de atribuciones de autoridad, mientras que, como se vio anteriormente, los organismos descentralizados son parte esencial de la función ejecutiva en todo sentido.

1.6.1.1 El Servicio Público

1.6.1.1.1 Acercamiento conceptual del Servicio Público

Para Jorge Fernández Ruiz, el [...] Servicio Público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona⁹⁶. Por otro lado, para Mauricio Yanome Yesaki, el servicio público en sentido amplio es [...] una actividad derivada de la función ejecutiva cuyos realizadores se apoyaron en la obra pública existente, en su ampliación o en construcciones nuevas, para la continua, eficaz y regular satisfacción de un interés general o colectivo⁹⁷.

Distinguiendo al servicio público en sentido restringido como [...] una actividad derivada de la función ejecutiva cuyos realizadores pueden ser entes públicos o privados, pero regulados los últimos por los primeros, a fin de garantizar la debida satisfacción del interés general o colectivo, bajo los principios de continuidad, mutabilidad e igualdad de los usuarios.⁹⁸

Así, el servicio público es el más enérgico de los procedimientos de intervención administrativa del Estado para asegurar la satisfacción de una

⁹⁶ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo. Primera Edición. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2017. ISBN: 978-607-8507-45-0. p. 248.

⁹⁷ YANOME YESAKI, Mauricio. "El Concepto de Servicio Público y su Régimen Jurídico en México", en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (coord.), *Actualidad de los Servicios Públicos en Iberoamérica*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019. ISBN: 970-32-5357-9. p. 698.

⁹⁸ *Idem*.

necesidad colectiva cuando la iniciativa privada, por una razón cualquiera, no es suficiente para asegurarla.

1.6.1.1.2 Características del Servicio Público

Existe consenso doctrinario sobre las características esenciales del servicio público⁹⁹:

1. **Generalidad.** - Se refiere a la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica, sin más límite que la capacidad instalada del propio servicio; relacionándose directamente con la garantía y promoción de los derechos humanos.

2. **Igualdad.** - Esta característica esencial de los servicios públicos, se refiere al trato igual o uniforme que debe darse indiscriminadamente a todos los usuarios, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios.

3. **Regularidad.** - Se refiere a que el servicio público se debe prestar conforme a la normativa jurídica que lo regula, abarcando desde las leyes hasta las normas oficiales mexicanas y los manuales de operación.

Cabe mencionar que, en la relación contractual entre prestador del servicio público y usuario, no se permite que la voluntad del usuario determine las características del servicio, horarios, características técnicas, medidas de seguridad o tarifas, asimilándose mayormente a un contrato de adhesión.

Del incumplimiento de esta característica esencial del servicio público, se puede originar responsabilidad patrimonial del Estado, la cual se define como la reparación del daño causado a un particular, por la actividad administrativa irregular del Estado.

Así, la razón de la responsabilidad patrimonial del Estado es propiciar y garantizar, en primer lugar, que la actividad administrativa sea regular y que la gestión pública se preste conforme a ciertos estándares de calidad, lo que encierra en sí mismo un derecho fundamental a una eficiente administración pública, pues si se incumple con esos estándares se tiene garantizado el derecho a la

⁹⁹Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo*. Primera Edición. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2017. ISBN: 978-607-8507-45-0. pp. 228-230.

indemnización¹⁰⁰.

Por ello, cuando en la prestación de un servicio público se causa un daño en los bienes y derechos de los particulares por la actuación irregular de la administración pública, se configura, por una parte, la responsabilidad del Estado y, por otra, el derecho de los afectados a obtener la reparación, ya que la actividad administrativa irregular del Estado comprende también lo que la doctrina denomina *faute de service* —funcionamiento anormal de un servicio público por falla o deficiencia—. ¹⁰¹

4. Continuidad. - Esta es la característica medular del servicio público, pues el servicio público no debe interrumpirse salvo en los mismos términos, horarios o circunstancias previstos en la normativa aplicable.

Esta característica es la que fortalece el carácter garante de los derechos humanos de la Administración Pública Federal, pues la continuidad es la que permite que se atiendan o satisfagan las necesidades generales de forma ininterrumpida.

Una vez mencionadas y definidas las características del servicio público, es necesario estudiar sus elementos.

1.6.1.1.3 Elementos fundamentales del Servicio Público

Ahora bien, para continuar con la construcción del concepto de los servicios públicos, es necesario conocer sus elementos fundamentales.

En ese sentido, el Doctor Jorge Fernández Ruiz¹⁰² identifica como elementos de los servicios públicos a (1) la necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio público, (2) la actividad destinada a satisfacer dicha necesidad, (3) el universo de usuarios potenciales del servicio público, (4) la intervención estatal, (5) el sujeto que desarrolló la actividad, (6) los recursos empleados para prestar el servicio, y, (7) su régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado.

Por lo que hace al primer elemento, se puede decir que la necesidad humana colectiva es la que da nacimiento al servicio público, es decir, cuando existen

¹⁰⁰Semanario Judicial de la Federación. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU OBJETIVO Y FINES EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO. Tesis: I.4o.A.35 A (10a.). Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3, p.2077.

¹⁰¹*Idem.*

¹⁰²FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p. 232.

carencias generalizadas insatisfechas, la necesidad adquiere el carácter de general.

Aunado a lo anterior, si dicha necesidad general se encuentra alineada con la teleología del Estado, éste tiene el deber jurídico y ético de velar por su satisfacción mediante el desarrollo de las actividades técnicas, en su carácter de garante y promotor de los derechos fundamentales.

Estas actividades técnicas en su conjunto serán los que conformarán al servicio público. Ahora bien, por lo que hace a la actividad destinada a satisfacer la necesidad general determinada, ésta tiene la característica de ser técnica al implementar un conjunto de procedimientos que requieren de personal con pericia o habilidad para desempeñar artes u oficios, con la finalidad de que el servicio público sea satisfactorio de la necesidad general, pertinente en el sentido de que sea idóneo para lograr sus fines, capaz en el sentido de contar con los elementos especializados que garanticen su correcto funcionamiento, y adecuado en cuanto a que sea la mejor manera, asequible, financiera y técnicamente hablando, para alcanzar sus fines.

El desempeño de las actividades técnicas para satisfacer necesidades de carácter general requiere de [...] personal especializado, equipos, instrumentos y materiales determinados, [...] porque su realización requiere del desarrollo de un conjunto de operaciones o tareas cuya ejecución se sujeta a procedimientos privativos de artes, ciencias, industrias y oficios, de acuerdo con las características y modalidades específicas del servicio público de que se trate¹⁰³.

El desarrollo de estas actividades técnicas también debe ceñirse al principio de legalidad, ya que deben ser desplegadas conforme a las leyes, reglamentos, reglas técnicas, manuales operativos¹⁰⁴ o conforme a las normas oficiales

¹⁰³*Ibidem.* p. 235

¹⁰⁴Los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público de las dependencias y entidades de la administración pública federal, son cuerpos normativos que contienen la información sobre las funciones y estructura orgánica de las unidades administrativas que las integran, los niveles jerárquicos, los sistemas de comunicación y coordinación, los grados de autoridad, de responsabilidad y la descripción de los puestos de los altos niveles de mando; es decir, determinan el funcionamiento específico de cada una de ellas para el cumplimiento de sus objetivos y finalidades. Asimismo, **dichos manuales participan de la naturaleza jurídica de las reglas generales administrativas, pues abarcan aspectos técnicos y operativos en materias específicas, su existencia obedece al acelerado crecimiento de la administración pública, y su fundamento legal es una cláusula habilitante, conforme a la cual el legislador ha dotado a ciertas autoridades de la atribución para emitir las disposiciones necesarias para el exacto cumplimiento de su**

mexicanas¹⁰⁵ aplicables, con la finalidad de que se opere dentro de los márgenes técnicamente aceptados de la ciencia, arte, oficio o industria en la que se desenvuelva el servicio público.

Por lo que hace al universo de usuarios potenciales del servicio público, se refiere a las personas que encuadran en la necesidad general que se busca satisfacer mediante el servicio público a prestar.

No hay que perder de vista que la necesidad general por satisfacer está vinculada a los derechos humanos, ya que, conforme a los principios de interdependencia e indivisibilidad, los *Derechos Humanos* [...] están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente¹⁰⁶ [...]; por lo que la prestación de los servicios públicos, más que ser el producto de la gracia de la función ejecutiva, son una obligación para garantizar el bienestar de las personas.

De ahí que la intervención del Estado no solo sea necesaria, sino obligatoria,

función, de manera que en su ámbito de aplicación son actos administrativos internos que se expiden, dirigen y surten efectos al interior de las citadas dependencias y entidades.

Véase en Semanario Judicial de la Federación. MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS Y DE SERVICIOS AL PÚBLICO DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. SU CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA. Tesis: I.4o.A.630 A. Novena Época. Tomo XXVII, Marzo de 2008, p. 1781.

¹⁰⁵**Son reglas generales administrativas sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública federal,** debido a lo cual se explica que en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, el Congreso de la Unión haya otorgado a la Secretaría de Economía la facultad de expedir las normas oficiales mexicanas de carácter obligatorio en el ámbito de su competencia (si bien esa atribución fue conferida en concreto al director general de normas de aquella dependencia), de ahí que sea válido determinar que tales cuerpos normativos constituyen un acto materialmente legislativo, pues de forma general, abstracta e impersonal regulan con detalle y de manera pormenorizada las materias comprendidas en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, como expresión de la facultad reglamentaria.

Véase en Semanario Judicial de la Federación. NORMAS OFICIALES MEXICANAS. CONSTITUYEN UN ACTO MATERIALMENTE LEGISLATIVO, PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN EN EL AMPARO CONTRA LEYES. Tesis:

VI.1o.A. J/29. Novena Época. Tomo XXII, Agosto de 2005, p. 1695.

¹⁰⁶Semanario Judicial de la Federación. PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN. Tesis: I.4o.A.9 K (10a.). Décima Época. Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 3, p. 2254

ya sea que actúe directamente en la prestación del servicio público, o bien, que delegue y autorice a los particulares para la prestación de este; manteniendo así su régimen jurídico exorbitante del derecho privado que conlleva el aseguramiento de sus caracteres esenciales de generalidad, regularidad, uniformidad y continuidad¹⁰⁷.

Así, los sujetos que desarrollan la actividad satisfaciente (servicio público) únicamente pueden ser el Estado o los particulares mediante la concesión de aquel.

Ahora bien, por lo que hace a los recursos necesarios para la prestación del servicio, estos pueden agruparse en recursos humanos (personal), materiales (bienes muebles, inmuebles, maquinaria, herramienta y mobiliario) y financieros; sin embargo, no debe pasar desapercibido que, en muchas ocasiones, la recepción del servicio por parte de las personas destinatarias del mismo, conlleva una contraprestación, toda vez que el sostenimiento de los servicios públicos requieren de un gran esfuerzo fiscal.

Por ejemplo, en el caso del servicio público de educación obligatoria, la Constitución Federal le da el carácter de gratuita, y, en consecuencia, prohíbe cualquier tipo de contraprestación a cargo del particular; a diferencia del servicio público de suministro de energía eléctrica, donde se cobra una cierta cantidad (tasa) que será correspondiente a la cantidad de mega watts / hora que consume el particular.

Algo similar sucede con el servicio público de transporte masivo de pasajeros en las ciudades, sin embargo, en dicho servicio público se establece un precio específico por su aprovechamiento, incluso variando el precio dependiendo de la distancia recorrida.

Lo mismo ocurre en el caso de los servicios públicos de caminos y puentes para el tránsito de vehículos, los cuales generalmente están concesionados a particulares, y éstos se encargan de brindar un seguro de viajero, dar mantenimiento a los caminos y puentes, y brindar auxilio vial en caso de percances o descomposturas, a cambio de un precio específico que puede variar por la distancia recorrida.

¹⁰⁷FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.* p. 237.

Así, las contraprestaciones pueden ser un precio o una tasa, fijos o variables conforme a la intensidad o cantidad del aprovechamiento del servicio público.

Por un lado, el precio se identifica sobre los servicios públicos que son opcionales o facultativos, es decir, que no son de uso obligatorio para el particular; mientras que la tasa se identifica sobre los servicios públicos que son de uso obligatorio para el particular¹⁰⁸.

Por lo que hace al régimen exorbitante de derecho privado que caracteriza a los servicios públicos, esto se refiere a [...] que los agentes públicos, para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, pueden aplicar procedimientos del derecho público, es decir, un régimen jurídico especial, y que las leyes y reglamentos pueden modificar en cualquier momento la organización del servicio público, sin que pueda oponerse a ello ningún obstáculo insuperable de orden jurídico¹⁰⁹.

Por ello, los agentes públicos tienen las más amplias facultades para garantizar la prestación de los servicios públicos, tales como la expropiación, la intervención por prácticas monopólicas o el otorgamiento de la nomenclatura de ser de dominio público (indisponibles).

Derivado de todo lo anterior, podemos decir que el *Servicio Público* es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general derivada de los derechos y obligaciones reconocidos por la Constitución Federal, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona, ya sea de forma gratuita o mediante el establecimiento de una contraprestación.

1.6.2 Organismos Constitucionales Autónomos

La discusión relativa a los organismos constitucionales autónomos está inserta

¹⁰⁸Cfr. *Ibidem*. pp. 251-252

¹⁰⁹JÉZE, Gaston. *Los principios generales del derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1948, tomo II. p.4.

dentro de la discusión del principio de división de poderes, entendida como la distribución del ejercicio del poder público en distintas entidades públicas, de tal manera que exista un equilibrio o balance hacia el interior de la gestión de la cosa pública, es decir, *contrario sensu*, el principio de división de poderes evita la concentración del poder como mecanismo de contención en contra de su abuso.

El principio de división de poderes no implica una separación rígida de funciones públicas, sino que implica una separación dinámica, ya que el poder Legislativo también desempeña funciones de carácter administrativo (cuando concede licencias al titular del ejecutivo)¹¹⁰ y de carácter jurisdiccional (cuando se erige en gran jurado para conocer de los juicios políticos o juicios de procedencia)¹¹¹; lo mismo sucede con el poder Judicial, el cual está facultado para emitir actos materialmente legislativos (al permitir al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expedir los acuerdos generales que regulen el turno de asuntos)¹¹² y materialmente administrativos (al facultar al Consejo de la Judicatura Federal para nombrar a los Jueces y Magistrados del Poder Judicial)¹¹³; asimismo, el Ejecutivo tiene atribuciones materialmente legislativas pero formalmente administrativas (facultad reglamentaria)¹¹⁴, y formalmente administrativas pero materialmente jurisdiccionales donde se desahogan los procedimientos en forma de juicio para dirimir controversias entre partes definidas.

Por ello, de la evolución del principio de división de poderes, se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones públicas específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.

Sin embargo, que dichos organismos tengan autonomía e independencia de

¹¹⁰CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, artículo 73, fracción XXVI. Consultada el 07 de junio de 2021. Última reforma 11 de marzo de 2021.

¹¹¹*Ibidem*. Artículos 110 y 111

¹¹²*Ibidem*. Artículo 94, párrafo IX

¹¹³*Ibidem*. Artículo 97

¹¹⁴*Ibidem*. Artículo 89, fracción I

los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Cabe destacar que los organismos constitucionales autónomos se establecieron dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcanzaran los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejercieran una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía respecto de los clásicos poderes del Estado¹¹⁵.

No obstante, lo anterior, no hay un precepto constitucional específico que regule la existencia de los organismos constitucionales autónomos, sin embargo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que sus características son¹¹⁶:

1. Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
2. Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
3. Contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
4. Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Aunado a esto, para el Doctor Marco Antonio Zeind¹¹⁷ las características de los organismos constitucionales autónomos son las siguientes:

- A. Surgir bajo el esquema de división de poderes para controlar y distribuir la función pública en la dinámica de pesos y contrapesos.
- B. Su existencia no desvirtúa la teoría tradicional de la división de poderes.

¹¹⁵Tesis: P./J. 20/2007. Semanario Judicial de la Federación. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. Instancia: Pleno. Novena Época. Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1647.

¹¹⁶Tesis: P./J. 12/2008 Semanario Judicial de la Federación. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Instancia: Pleno. Novena Época. Tomo XXVII, febrero de 2008, Página 1871.

¹¹⁷ Cfr. ZEIND, Marco Antonio. *Organismos constitucionales autónomos*. Primera Edición, Tirant Lo Blanch. México. 2018. ISBN: 978-84-9169-713-8. pp. 177-178.

C. Encontrase fuera de los poderes tradicionales del poder público (poderes legislativo, judicial y ejecutivo).

D. Sus funciones estatales son específicas y especializadas, con la finalidad de cumplir, agilizar, controlar y transparentar eficientemente las demandas sociales.

E. Asumen funciones que son torales para el Estado y para la sociedad en general, adquiriendo la misma jerarquía que los poderes tradicionales.

F. Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.

Por lo tanto, se puede afirmar que con la creación de los organismos constitucionales autónomos lo que se busca es la disminución del margen de discrecionalidad en materias técnicas que tenían los poderes Legislativo y Ejecutivo, pues la no exigencia de perfiles técnicos y su designación política en las normas que los regulaban, permitía que se tomaran decisiones motivadas al calor de la política y no derivados de la técnica, la reflexión, la objetividad y la experiencia; mermando la eficacia y eficiencia de la acción del Estado para alcanzar el bienestar común.

Por ello, estos órganos deben contar con plena autonomía, [...] de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal¹¹⁸.

Así, la teleología de los organismos constitucionales autónomos [...] busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del

¹¹⁸ Tesis: 2a. CLXVII/2017, Semanario Judicial de la Federación. GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. (10a.). Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, p. 603.

Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo a través del artículo 89, fracción I, constitucional¹¹⁹.

Actualmente existen diez órganos con autonomía reconocidos por la Constitución; son, por orden cronológico, los siguientes:

1. El Banco de México (artículo 28). - Es el banco central del Estado Mexicano, consolidado como persona de derecho público con carácter autónomo y técnico, con autonomía de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es proveer al país de una moneda cuyo poder adquisitivo sea estable, promoviendo el sano desarrollo del sistema financiero y propiciando el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.¹²⁰
2. El Instituto Nacional Electoral (artículo 41). - Es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con carácter técnico, con autonomía de gestión y presupuestaria, independiente en sus decisiones y funcionamiento profesional, cuya finalidad es garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.¹²¹
3. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102-B).- - La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano¹²².
4. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (artículo 26-B). - Organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica¹²³.
5. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (artículo 3), ahora

¹¹⁹SÁNCHEZ TAGLE, Gonzalo. *Estado Regulador en México*. México. Primera Edición. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. 2018. p. 13.

¹²⁰Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 28. Consultado el 07 de junio de 2021. Última reforma 11 de marzo de 2021.

¹²¹*Ibidem*. Artículo 41

¹²²*Ibidem*. Artículo 102, apartado B

¹²³*Ibidem*. Artículo 26, apartado B

Organismo para la Mejora Continua de la Educación. - Organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no sectorizado, cuya finalidad es realizar estudios sobre la docencia, determinar indicadores sobre la mejora educativa y establecer criterios de evaluación de docentes¹²⁴.

Cabe señalar que la redacción de este artículo muestra una falla de técnica legislativa, pues lo identifica como un organismo descentralizado y al mismo tiempo le da todas las características de un órgano constitucional autónomo.

6. El Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículo 28).- Órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones¹²⁵.

7. La Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28).- Órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados¹²⁶.

8. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (artículo 6).- Organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados¹²⁷.

9. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (artículo 26-C). - Órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir

¹²⁴ *Ibidem*. Artículo 3º

¹²⁵ *Ibidem*. Artículo 28

¹²⁶ *Idem*.

¹²⁷ *Ibidem*. Artículo 6º

recomendaciones¹²⁸.

10. La Fiscalía General de la República (artículo 102-A). - El Ministerio Público de la Federación se organiza en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es desarrollar la procuración de justicia¹²⁹.

Como se puede apreciar, los organismos constitucionales autónomos que operan hoy en día en el Estado mexicano realizan diversas tareas, como procuración de justicia (FGR), banca central (BANXICO), control respecto de otras autoridades (CNDH e INAI), regulación de mercados (COFECE e IFT), medición y sondeos geográficos y demográficos (INEGI), y medición y evaluación de la política social (OMCE y CONEVAL).

Si bien no hay un criterio uniforme sobre cuáles deben ser las funciones formales y materiales de los organismos constitucionales autónomos, también lo es que cada Estado configura su diseño institucional conforme a las necesidades detectadas, obteniendo varias y variadas formas de control, pesos y contrapesos, que buscan fortalecer la acción del Estado en su búsqueda del bienestar social. Demostrando así su relevancia y el surgimiento de un cuarto poder, altamente especializado y tecnificado.

Así, los organismos constitucionales autónomos llevan a cabo funciones material y formalmente ejecutivas, legislativas y judiciales.

La expresión de la función ejecutiva implica la aplicación de la ley, a través de la emisión de actos jurídicos hacia terceros o hacia miembros del órgano; la expresión jurisdiccional implica la resolución de controversias llevando a cabo su labor con todas las formalidades de un juicio; y la expresión legislativa implica la emisión de reglamentos (normas generales, abstractas e impersonales), reconociéndoseles cierto poder de creación de normativa suficiente para innovar o configurar el ordenamiento jurídico exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.

Es la expresión legislativa de los organismos constitucionales autónomos la

¹²⁸ *Ibidem*. Artículo 26, apartado C

¹²⁹ *Ibidem*. Artículo 102, apartado A

que distingue fundamentalmente sus funciones respecto de los poderes tradicionales, pues conforme a la Controversia Constitucional 117/2014 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las normas generales expedidas por los organismos constitucionales autónomos no están sujetas al principio de reserva de ley, sin embargo, si están sujetos al principio de legalidad, y si el Constituyente les otorga el poder de creación normativa (cláusula habilitante), los organismos constitucionales autónomos están en aptitud de innovar o configurar el ordenamiento jurídico únicamente para el cumplimiento de su función especializada.

Ello no implica que las actuaciones de los organismos constitucionales autónomos estén fuera de cualquier mecanismo de control, ya que estos son fiscalizados por sus respectivas contralorías y por la Auditoría Superior de la Federación, y sus actuaciones están sujetas al control jurisdiccional.

En la opinión de quien suscribe, la proliferación de organismos constitucionales autónomos, deriva de la necesidad de extraer del ámbito competencial discrecional del Ejecutivo y del Legislativo actividades estratégicas y prioritarias para el Estado mexicano, generalmente derivado de sinsabores dejados en la historia por administradores públicos y congresos inclinados hacia una irrazonable o insostenible visión de Estado o derivado de la ausencia de conocimiento necesario para la adecuada toma de decisiones y gestión pública.

De ahí que se extraigan del Ejecutivo y del Legislativo facultades tan sensibles como la medición de la pobreza y la evaluación de la política social, el acceso a la información, la banca central, la competencia económica, la procuración de justicia y la investigación de violaciones de derechos humanos; con la finalidad de garantizar que al menos el poder esté atomizado en instituciones con funciones técnicas y no concentrado en seres humanos cuya finalidad es ganar el concurso de popularidad en el que se ha convertido el sistema electoral mexicano.

1.6.3 Deferencia Técnica

La deferencia técnica consiste en el reconocimiento jurisdiccional de que determinada Institución tiene la experiencia y el conocimiento para emitir regulación o tomar decisiones discrecionalmente razonadas sobre su ámbito de atribuciones,

reforzando la presunción de validez en caso de que se vea cuestionado en un procedimiento.

Como se mencionó anteriormente, la administración pública centralizada y descentralizada, así como los organismos constitucionales autónomos, tienen el máximo encargo de materializar los anhelos constitucionales, lo que empuja a que asuman cada vez más tareas técnicas, teniendo cada secretaría de Estado, cada órgano desconcentrado, cada organismo descentralizado y cada órgano constitucional autónomo su propia área de *expertiz*, pues todos ellos confluyen, en diferentes grados e intensidades, en la consolidación del Estado de Bienestar.

Por tanto, en caso de que el particular busque impugnar un acto de autoridad altamente técnico que le afecte, ventilando la controversia ante los órganos jurisdiccionales, éstos se verán:

[...] ante la dificultad de probar o de conocer y evaluar adecuadamente los referentes o soluciones técnicas que gobiernan a los actos de elevada complejidad técnica, al tratarse de una realidad fáctica de difícil acceso para no expertos, por lo que el control judicial debe limitarse a corregir procederes ilógicos, abusivos o arbitrarios, al verificar que se hayan acatado los principios que deben regir la actividad administrativa, demostrar la exactitud material de los hechos base o soporte de las decisiones, que se cumplan las reglas de la sana crítica y se apliquen máximas de experiencia que muestren como razonable lo decidido [...]¹³⁰

Sin embargo, la discrecionalidad no debe entenderse como una potestad ilimitada o absoluta que permita realizar u omitir actos caprichosos, pues la actividad administrativa por ningún motivo puede quedar fuera o por encima del orden jurídico, en particular cuando la decisión requiere el entendimiento de conceptos que impliquen un conocimiento especializado; ya que la discrecionalidad tiene límites y está sujeta a rendición de cuentas, esto es, al control judicial, incluso en temas especializados, debiendo allegarse los tribunales de la asesoría y saberes necesarios para decidir y asegurar la mejor protección posible¹³¹.

¹³⁰Tesis: I.1o.A.E.206 A, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS DE ELEVADA COMPLEJIDAD TÉCNICA EMITIDOS POR EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. SUS LÍMITES Y CARACTERÍSTICAS. (10a.). Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Libro 40, Marzo de 2017, Tomo IV, p. 2638.

¹³¹Tesis: I.4o.A.196 A Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. FACULTADES DISCRECIONALES DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. SUS CARACTERÍSTICAS, LÍMITES Y CONTROL JUDICIAL CUANDO

Así, la actividad normativa y ejecutiva de las instituciones técnicas, están blindadas con una presunción de legalidad y legitimidad *iuris tantum*, sin embargo, ello no implica que no sean susceptibles de ser revisados por el órgano jurisdiccional, pues toda actividad que pueda vulnerar derechos fundamentales es susceptible de ser sometido al control judicial, y por ello, si bien el juzgador no se convertirá en un técnico especializado, el juzgador deberá someter a revisión la adecuación, consistencia y razonabilidad entre lo decidido y los hechos acreditados en la causa¹³².

No obstante, lo anterior, si bien es cierto que el juez puede ejercer control sobre las actuaciones altamente técnicas de las instituciones que ejerzan la función ejecutiva, también es cierto que ni la constitución ni la ley facultan a los órganos jurisdiccionales para sustituir a las instituciones técnicas en la definición de idoneidad, oportunidad o conveniencia de su área de *expertiz*, por lo que los jueces deben ejercer sus funciones sin invadir atribuciones que no les correspondan.

Al respecto, Gonzalo Sánchez Tagle, señala que:

[...] la deferencia judicial se sustenta en el parámetro de discrecionalidad que la ley otorga a la agencia especializada, a partir del principio de deferencia técnica. [...] Con esto, entre otras cosas, se hace visible el principio de división funcional de competencias, sobre todo a partir de los criterios de control, coordinación, colaboración y complementación entre los tres poderes originarios del Estado.¹³³

1.7 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.7.1 CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA

Como se vio en el capítulo 1.2., los horizontes obligatorios de la función ejecutiva sexenal de la Administración Pública Federal se dibujan en el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND).

En ese sentido, el PND establece los objetivos generales de la Administración

SE ENCUENTREN EN JUEGO DERECHOS FUNDAMENTALES. (10a.). Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Libro 80, Noviembre de 2020, Tomo III, p. 1985.

¹³²Tesis: I.1o.A.E.206 A Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS DE ELEVADA COMPLEJIDAD TÉCNICA EMITIDOS POR EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. SUS LÍMITES Y CARACTERÍSTICAS. (10a.). Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Libro 40, Marzo de 2017, Tomo IV, p. 2638.

¹³³ SÁNCHEZ TAGLE, Gonzalo. *Estado Regulador en México*. México. Primera Edición. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. 2018. pp. 49-50.

Pública Federal, y a partir de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las entidades aterrizan esas aspiraciones en estrategias y acciones más concretas de la función ejecutiva para resolver problemas específicos, por ello, se afirma que las estrategias y acciones que derivan de los programas a los que se refiere la Ley de Planeación, son políticas públicas.

Para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las políticas públicas son [...] un conjunto de actividades que las instituciones de gobierno despliegan, directamente o mediante agentes, dirigidas a tener una influencia en la vida de los ciudadanos, particularmente en aquellas áreas que dan respuesta a las diversas demandas de la sociedad; es decir, en aquellos asuntos de interés público como la salud, la educación, la equidad, la procuración de justicia, entre otros¹³⁴.

De lo anterior, podemos afirmar que las políticas públicas son el conjunto de estrategias y actividades que la Administración Pública despliega dentro de las atribuciones de la función ejecutiva, en congruencia y consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo, con la finalidad de resolver un problema público específico, en su calidad de garante y promotor de los derechos humanos y del bienestar de la población. En esta lógica, las políticas públicas no constituyen una utopía ni un proyecto político de sociedad, sino una respuesta concreta a problemas concretos.

De ahí el verdadero reto de la política pública, pues es el último eslabón de la cadena operativa de la función ejecutiva, toda vez que el marco teleológico lo establece la constitución, luego el PND dibuja un panorama general de objetivos, metas e indicadores sobre cómo se intentará alcanzar la teleología constitucional; luego los programas establecen los objetivos, metas e indicadores específicos, por sector, institución, región o áreas prioritarias o estratégicas; para después establecer estrategias y acciones concretas que materialicen lo establecido en la cadena de planeación y así dar solución a problemas concretos.

Así, las políticas públicas se erigen como el último eslabón en el proceso de planeación y en el primero de la función ejecutiva garante y promotora de los *derechos humanos*, pues como se mencionó anteriormente, tiene por finalidad

¹³⁴ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Planeación y Presupuesto Orientado a Resultados*. Primera Edición. México. SHyCP. 2016. p. 14.

resolver un problema público específico que, por lo general, tendrá un impacto directo o indirecto en la calidad de vida en la población.

1.7.2 DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas también requieren de un proceso de planeación, con la finalidad de solventar los problemas públicos específicos identificados.

En ese sentido, la metodología usada por la Administración Pública Federal es la siguiente¹³⁵:

1. Identificar y definir los problemas.
2. Percibir la problemática actual o a futuro.
3. Formular y seleccionar las posibles soluciones.
4. Establecer objetivos, metas e indicadores.
5. Seleccionar los medios requeridos para su puesta en marcha.
6. Instrumentar la política pública mediante acciones específicas.

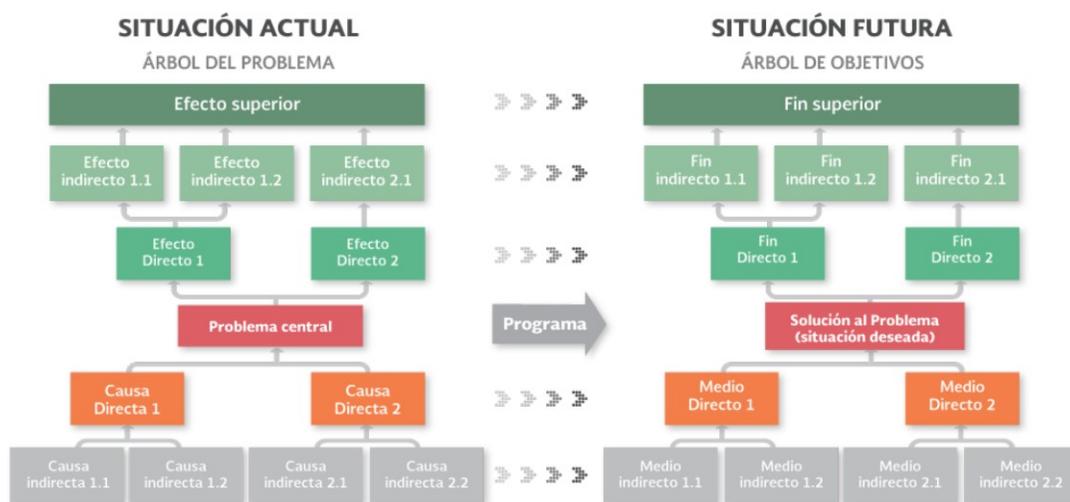
Recordemos que la política pública que se desee implementar dentro de cualquier órgano u organismo de la Administración Pública Federal debe estar alineado con el PND pues les es de observancia obligatoria.

Derivado de que la política pública es la que realmente transforma las realidades materiales e inmediatas de las personas, adquiere especial relevancia como instrumento de legitimación de la acción y existencia Estatal, por ello, resulta indispensable para los operadores de la función ejecutiva garantizar que la política pública logre sus objetivos; y por ello, se debe verificar que las propuestas de soluciones seleccionadas generen los efectos deseados, y que guarden correspondencia directa con las causas generadoras de los problemas identificados en el diagnóstico.

Para ello, la administración Pública Federal desarrolló una metodología que permite evaluar la situación actual, definir cuál es el problema central con base en sus causas directas e indirectas, e identificar sus efectos directos e indirectos en la problemática; para después, establecer cuál sería la situación deseada e identificar cuáles serían los medios directos e indirectos idóneos para alcanzarla, identificando el fin directo, indirecto y superior a los que se encuentra alineada la política pública.

¹³⁵SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Op. Cit.* p. 14.

Figura 1.7. Comparación y adecuación del árbol del problema y el árbol de objetivos¹³⁶



Con base en la metodología anterior, se desprende que una política pública se estructura con base en un *Fin*, un *Propósito*, diversos *Componentes* y diversas *Actividades*.

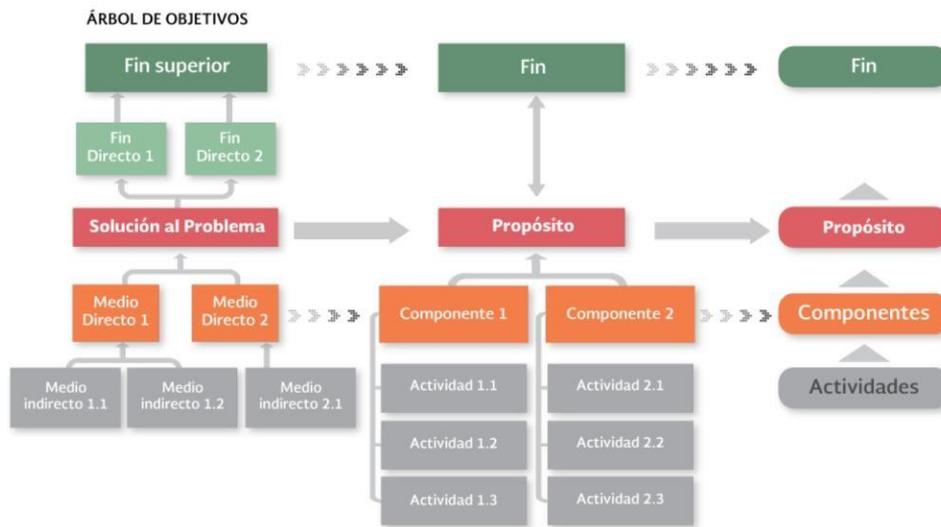
El *Fin* corresponde a la contribución que realiza a la política pública al cumplimiento de alguno de los objetivos planteados en el programa sectorial y que está alineado con el PND.

El *Propósito* se refiere al resultado directo hipotético que se obtendría al solucionar el problema mediante la implementación de la política pública. Cabe mencionar que se recomienda ampliamente identificar únicamente un propósito, pues de lo contrario, es altamente probable que se dispersen esfuerzos y se dilapiden recursos.

Los *Componentes* son los bienes o servicios logrados por la implementación de la política pública y que se entregan a la población beneficiaria. Y las *Actividades* se refieren a cuáles son los procesos e insumos que permiten la concreción de los *Componentes*.

¹³⁶ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Metodología del Marco Lógico y Matriz de Indicadores para Resultados. Primera Edición. México. SHyCP. 2016. p. 37.

Figura 1.8. Comparación y adecuación del árbol del problema y el árbol de objetivos a la estructura de la política pública¹³⁷



Así, con base en esta metodología de correlación y correspondencia vertical, se puede verificar la coherencia lógica de la política pública que se pretende desplegar; para ello, se recomienda usar el siguiente esquema:

Figura 1.9. Metodología de validación de la lógica vertical de la política pública¹³⁸

¹³⁷ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Metodología del Marco Lógico y Matriz de Indicadores para Resultados. Primera Edición. México. SHyCP. 2016. p. 40.

¹³⁸ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Metodología del Marco Lógico y Matriz de Indicadores para Resultados. Primera Edición. México. SHyCP. 2016. p. 57.



Una vez que se ha definido la lógica y coherencia en el diseño de la política pública, en cuanto medios y fines en la acción de la Administración Pública Federal, se puede decir que se está cumpliendo con los estándares constitucionales de la función ejecutiva.

1.7.3 Evaluación de las Políticas Públicas

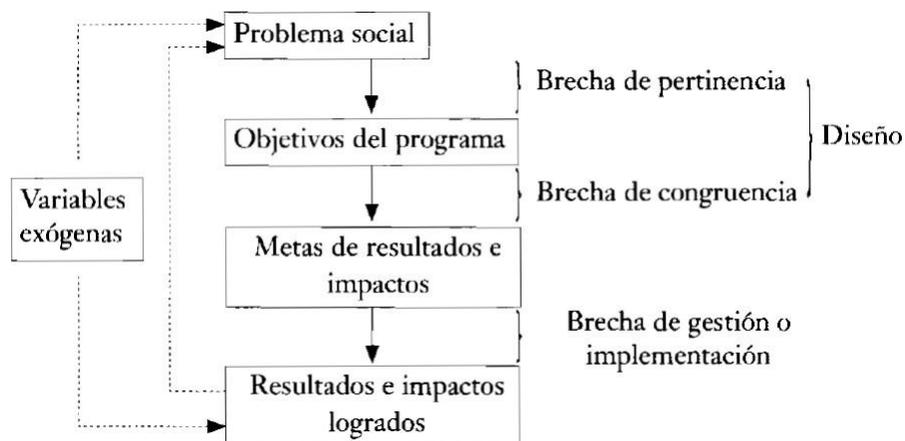
Derivado de que las políticas públicas atienden a problemas específicos, es necesario medir el cumplimiento de sus objetivos con la finalidad de evaluar su pertinencia o si es necesario modificar o anular la acción desplegada, pues recordemos que las políticas públicas son sostenidas con recursos públicos y, por ende, deben ser ejercidos de manera eficaz y eficiente de conformidad con los estándares establecidos en el artículo 134 de la Constitución Federal.

La evaluación de las políticas públicas es un proceso sistémico de observación, medición, análisis e interpretación, que busca conocer a profundidad los efectos de una acción desplegada, con la finalidad de verificar su adecuado diseño, puesta en marcha, efectos, resultados e impactos¹³⁹.

Figura 1.10. Justificación de la Evaluación de las Políticas Públicas¹⁴⁰

¹³⁹ URBANOS GARRIDO, Rosa. *Evaluación de políticas públicas*. Escuela Nacional de Sanidad. Madrid. 2012. p. 4.

¹⁴⁰ CARDOZO BRUM, Myriam Irma. *La evaluación de políticas y programas públicos: El Caso de los programas de desarrollo social en México*. México. Primera Edición. H. Cámara de Diputados y Porrúa. 2006. ISBN: 970-701-824-0. p. 45.



Por lo general, se utilizan tres criterios de distinción en las evaluaciones, el criterio temporal, el criterio respecto del sujeto que realiza la evaluación y el criterio respecto del contenido a evaluar.

El criterio temporal¹⁴¹ se refiere al momento en que se realiza la evaluación, distinguiéndose entre:

- **Evaluación ex-ante o prospectiva:** es previa a la ejecución del proyecto, y se emplea para seleccionar aquellas políticas o programas que se ajusten mejor a los objetivos perseguidos y a la relación de medios disponibles.

- **Evaluación intermedia:** se produce durante la ejecución del proyecto, y tiene como fin identificar la necesidad de reorientar las intervenciones públicas.

- **Evaluación ex-post:** se lleva a cabo una vez finalizado el proyecto, y consiste en examinar sus consecuencias o efectos.

- El criterio sobre el sujeto que realiza la evaluación¹⁴², distingue las siguientes evaluaciones:

- **Evaluación interna:** Se lleva a cabo por la misma unidad responsable del programa evaluado. Supone por lo tanto un mayor conocimiento de la realidad a evaluar, y puede facilitar la puesta en práctica de los cambios que se deriven de la

¹⁴¹Cfr. CARDOZO BRUM, Myriam Irma. *La evaluación de políticas y programas públicos: El Caso de los programas de desarrollo social en México*. México. Primera Edición. H. Cámara de Diputados y Porrúa. 2006. ISBN: 970-701-824-0. p. 47.

¹⁴²Cfr. CARDOZO BRUM, Myriam Irma. *Op.Cit.* p 48.

evaluación. No obstante, del mismo modo que puede contribuir a introducir cambios, también puede actuar como un obstáculo ante los mismos.

● **Evaluación externa:** Implica que los evaluadores son expertos ajenos a la organización de la que depende el programa evaluado. Su principal ventaja es que aporta objetividad e imparcialidad a la evaluación, aunque sus resultados pueden verse afectados por ciertos sesgos si los expertos son comisionados por la propia organización evaluada.

● **Evaluación mixta:** Donde aparecen implicados tanto los propios responsables de la ejecución del programa como expertos evaluadores independientes.

- El criterio que distingue sobre el contenido de las evaluaciones¹⁴³, distingue las siguientes:

● **Evaluación de diseño:** Su objetivo es suministrar información sobre: 1) el problema que se pretende corregir con la intervención pública; 2) el proceso de conceptualización y diseño de la intervención; 3) la coherencia de la acción pública, o hasta qué punto su diseño sirve a sus objetivos.

● **Evaluación de evaluabilidad:** Pretende determinar si una intervención es o no evaluable (¿es eficaz, eficiente y viable la evaluación?). Se aplica previamente a las evaluaciones de gran magnitud.

● **Evaluación de proceso:** Se concentra en el análisis de dos aspectos principales:

- La cobertura de la intervención, o hasta qué punto ésta alcanza a la población a la que se dirige.
- La forma en que se gestiona y administra dicha intervención, y la relación entre recursos disponibles y servicios prestados.

● **Evaluación de resultados:** Analiza el grado de cumplimiento de los objetivos predeterminados por el programa, y busca relacionar las políticas o intervenciones públicas con los efectos producidos en los beneficiarios.

● **Evaluación de impacto:** Se centra en los efectos de la planificación y

¹⁴³Cfr. *Ibidem*. pp. 50-60

ejecución que se extienden más allá de lo planificado (tanto los que repercuten sobre la población general como los que repercuten sobre la población objeto de estudio que excedan los resultados previstos). Debe incluir el cómputo y análisis de todos los efectos, ya sean específicos o globales, buscados o no, positivos o negativos, directos o indirectos.

En ese tenor, para la acción de evaluar el cumplimiento o incumplimiento de las metas u objetivos que se fijan en las acciones de la función ejecutiva, es necesario establecer indicadores, los cuales se definen como un [...] conjunto de variables utilizadas para señalar o caracterizar los avances hacia el cumplimiento de objetivos al nivel de actividades, productos, efectos e impactos.¹⁴⁴

Los indicadores de las políticas públicas pueden ser¹⁴⁵:

- **Medidas cuantitativas y cualitativas del desempeño** de la política pública que relacionan la medición de dos o más variables asociadas a éste.

- **Medidas que describen los resultados** que se espera obtener con su implementación.

- **Medidas que describen en qué grado se da cumplimiento a los resultados** durante la operación de la política pública y, por lo tanto, constituyen elementos fundamentales para su monitoreo y posterior evaluación.

- Por lo tanto, los indicadores son un elemento esencial en la gestión de las políticas públicas, pues permiten que se definan las metas que se desean alcanzar en un plan de aplicación con iniciativas concretas de intervención, y de un plan de vigilancia y evaluación.

1.7.4 Ciclo de vida de la Política Pública

Así, podríamos concluir que el ciclo de vida óptimo de la política pública consiste en su diseño, evaluación de diseño, implementación, evaluación de procesos y evaluación de resultados, evaluación final y definición de continuidad o rediseño, tal y como se ejemplifica con el siguiente diagrama:

Figura 1.11. Ciclo de vida óptima de las Políticas Públicas

¹⁴⁴ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Metodología del Marco Lógico y Matriz de Indicadores para Resultados. Primera Edición. México. SHyCP. 2016. p. 60.*

¹⁴⁵ *Ibidem.* p. 61.

Evaluación de

Continuidad o

implementación

Evaluación de

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 2 DERECHO HUMANO AL DESARROLLO: LAS CONSIDERACIONES DEL DERECHO AL DESARROLLO EN LA ECONOMÍA Y LA TEORÍA DEL ESTADO.

2.1. ANTECEDENTES

Con posterioridad a la segunda guerra mundial, el concierto de las naciones encaminó sus esfuerzos en disminuir los índices de pobreza y desigualdad para toda la sociedad, haciendo de esta depositaria de derechos y obligaciones de los Estados; con la finalidad de generar un marco común de normas que permitiera el desarrollo de las naciones aparejado a su crecimiento económico.

De la anterior premisa, se derivaron varios instrumentos internacionales que pretenden ser los cimientos que edifican un tipo de Estado que interviene y regula la economía, con la finalidad de tender puentes entre aquellos grupos desaventajados.

La economía a mitad del siglo XX no estaba preocupada por su relación estrecha entre el Derecho y el Estado; se encontraba en un momento de independencia académica, lo que no implicó que las preocupaciones desde su génesis no tuvieran una íntima relación entre Derecho, Instituciones y Estado.

La relación existente entre Derechos y Economía se ve materializada en el concepto de organización e institución, esta consideración en ambos saberes determina una forma activa de estratificación de las conductas y normas que regulan su actuación. De ahí la importancia que tiene el mejoramiento humano que está ligado en las formas en que las sociedades se organizan para sus transacciones de cooperación, de jerarquía y coordinación.

Ante dichos escenarios, la idea centrada en que el mercado sería la institución predilecta para producir riqueza y distribuirla, a partir del intercambio de bienes y servicios fue una premisa falsa. Dado que la concentración de la riqueza fue mayor y solo para algunos, las necesidades de la sociedad fueron crecientes y los grupos con escasez crecieron de manera directa y proporcional a dicha concentración.

De lo anterior expuesto ¿Qué papel debe tener el Estado, como institución, en el mejoramiento, crecimiento y desarrollo económico de una población para así lograr la mayor promoción de libertad, igualdad y autonomía de su población?

2.1.1 Naturaleza

Los Derecho Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) tienen como pretensión reconocer esferas prestacionales del Estado que facultan y promueven el desarrollo y la autonomía de las personas en un Estado. Se les considera prestacionales, debido a la relación que tienen con el acceso a servicios públicos y capacidades humanas fomentadas por estas transformándolas en determinantes en el desarrollo y promoción de su autodeterminación.

La preocupación actual de estos radica en el incremento creciente y poco combate a la pobreza y desigualdad; que en términos económicos se traduce en escasez de oportunidades y recursos para satisfacer necesidades básicas y sociales, de las cuales depende en gran medida la capacidad individual de crear riqueza o de sus satisfactores.

El mercado se convierte en un espacio de intercambio y acceso a bienes y servicios que son condicionantes para una población y desarrollarse libremente, el propio economista Karl Polanyi determinó en 1943 lo siguiente: la separación institucional de la economía y la política, que demostró ser un peligro mortal para la sustancia de la sociedad, produjo casi automáticamente libertad a costa de la justicia y de la seguridad¹⁴⁶ y esta separación se torna en mortal, tanto ayer como hoy, debido a que los que tienen las condiciones básicas garantizadas enfocan sus intereses en un ruta diferente de aquellos que no cuentan con las condiciones mínimas para su desarrollo.

2.1.2 Teoría de los Derecho Humanos

Son “derechos fundamentales” todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “todos” los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por “derecho subjetivo” cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por “status” la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas¹⁴⁷. Por otra parte, se entiende que los Derechos humanos son los derechos primarios de las personas y conciernen indistintamente a todos los seres humanos, como el derecho a la vida y a la integridad de la persona,

¹⁴⁶POLANYI, Karl, *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, FCE, Tercera edición 2007, p. 310.

¹⁴⁷ FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2004.

la libertad personal, la libertad de conciencia y de manifestación del pensamiento, el derecho a la salud y a la educación y las garantías penales y procesales. De igual forma, los derechos humanos tienen como finalidad mantener el orden social y mantener una relación entre los individuos y el Estado a través de su propia constitución, donde se establecen las obligaciones que debe cumplir el Estado con el pueblo y de manera recíproca. Asimismo, se resalta que ninguna persona puede transgredir ni vulnerar el derecho de otro individuo.

2.1.3 Las generaciones de derechos humanos

La doctrina ha clasificado los derechos conforme a su etapa de surgimiento en la historia, por medio de las llamadas Generaciones de derechos humanos. Esta teoría tiene como fin explicar el desarrollo histórico del reconocimiento de los derechos e identifica varios catálogos de derechos característicos de las diferentes etapas de evolución del Estado, conforme a sus principios rectores en cada periodo. Sin embargo, es importante mencionar que no existe una clasificación homogénea y universalmente válida en cuanto a la aparición de los derechos humanos en el tiempo y que la teoría de las generaciones es sólo una herramienta didáctica para comprender su surgimiento, que no fue tan instantáneo y lineal como señala la teoría¹⁴⁸.

Existen varias teorías de las generaciones, este análisis se detendrá a analizar la segunda generación de derechos de la teoría de las 3 generaciones. Pues es en esta donde surgen los denominados DESCAs.

2.1.4 Los derechos de la segunda generación.

Están constituidos por los derechos económicos sociales y culturales del hombre. Se les conoce también como derechos de igualdad en los cuales corresponde al Estado una obligación de hacer dado que tales derechos tienen que realizarse a través o por medio del Estado.

El Estado actúa como promotor y protector del bienestar económico y social; es o debe ser, garante de bienestar de todas las personas dependientes de su jurisdicción para que puedan desarrollar sus facultades al máximo individual y colectivamente.

¹⁴⁸Cfr. TELLO MORENO, Luisa Fernanda, Panorama general de los DESCAs en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Colección de textos sobre Derechos Humanos, primera edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2015, p.15.

Estos derechos fueron propugnados desde hace varios años por el constitucionalismo social, en el cual nuestra constitución de 1917 ocupa un lugar principal:

- Derecho al trabajo
- A la seguridad social
- A la educación
- Al salario equitativo
- A la sindicación Huelga
- Descanso y pleno empleo.

Con posterioridad a la presentación de este pequeño esbozo de los DESCAs y su naturaleza, continuaremos la argumentación y exposición del Derecho Humano al Desarrollo.

2.2 DERECHO HUMANO AL DESARROLLO

Desarrollo, se entiende como el cambio de estado, evolución, en sentido de mejora. El desarrollo moderno del ser humano se entendió como el enriquecimiento material, el crecimiento económico; para después de algunas décadas concebirlo con una dimensión más humanista, donde ahora se define como la aplicación de las capacidades personales.

El Desarrollo fue reconocido como un derecho humano, en 1986, en la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, pues es importante para los individuos.Cuál es el significado, el alcance y las medidas de implementación del derecho al desarrollo, ese es un debate internacional. El bienestar del individuo es igual a una suma de derechos humanos y desarrollo de estos. Cuando se goza y se disfruta de los derechos humanos entonces se genera el desarrollo del individuo, entonces existe una realización plena de todos los derechos y libertades fundamentales de los seres humanos. Dignidad humana conlleva primeramente a un desarrollo.

2.2.1 Introducción

El término desarrollo tiene diversas acepciones, por lo que no existe un consenso general respecto de su definición, esto derivado de la evolución histórica. Durante la segunda mitad del siglo XX, el “desarrollo de los seres humanos”, en su concepción moderna, fue definido bajo un enfoque de enriquecimiento material, es

decir, como producto del incremento de los bienes y servicios que poseía y gozaba una persona¹⁴⁹.

No obstante, en los años sesenta y ochentas este concepto tomó una dimensión más humanista y comenzó a asimilarse como un proceso de ampliación de las capacidades personales más que como un incremento y mejora meramente económico, es decir, así se propició la creación del ambiente propicio para mejorar los diversos aspectos de la vida humana, tanto de manera individual como colectiva¹⁵⁰.

Fue en el año 1986 cuando el desarrollo fue reconocido como un derecho humano, pues se protegió en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas. Todo esto hizo evidente el vínculo entre los derechos humanos y el desarrollo de las personas, ya que ambos pretenden garantizar el bienestar. Mientras se tenga acceso al goce y disfrute de los derechos humanos, habrá desarrollo en las personas y éste, a su vez, implica la realización plena de todos los derechos y libertades fundamentales.

Actualmente, si se habla de desarrollo, indiscutiblemente conlleva el concepto de dignidad humana y esto se debe a la aprobación de diversos países (entre estos México) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo que se traduce en la intención general de la comunidad internacional de conducir las acciones globales hacia la realización del potencial de todas las personas y, por lo tanto, hacer realidad los derechos humanos.

2.2.2 Evolución del derecho humano al desarrollo a nivel internacional

La primera mención del concepto de desarrollo data de los trabajos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), específicamente en la Declaración de Filadelfia, adoptada por la Conferencia General en 1944, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. El artículo II de la Declaración afirma que “todos los seres

¹⁴⁹Cfr. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Derecho Humano al Desarrollo*, México, 2016, consultado el 17 de marzo de 2021, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/folleto-DH-Desarrollo.pdf>

¹⁵⁰ *Idem*.

humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”¹⁵¹. Asimismo, el artículo IV refiere al progreso económico y social de las regiones menos desarrolladas como una medida necesaria para lograr, entre otros objetivos, el mejoramiento del nivel de vida de los seres humanos¹⁵². Sin embargo, hasta este momento no se había ahondado en el concepto de desarrollo, ni mucho menos en su concepción de éste como derecho humano que marca las pautas para el bienestar social.

Más tarde, este derecho humano apareció en el marco internacional durante la segunda mitad del siglo XX con la constitución y reconocimiento de nuevos países tras el proceso de descolonización. Durante la década de los cincuenta y sesenta, la independencia de los Estados sometidos a regímenes coloniales, trajo consigo, su reconocimiento como países miembros de las Naciones Unidas, pero también problemas de subdesarrollo y dependencia económica.

La mayoría de los nuevos Estados tenían índices económicos muy bajos, lo que marcó la brecha, derivado de las desigualdades entre los llamados “países industrializados” y los denominados “países en desarrollo”. Por ende, las naciones recién concebidas tuvieron la necesidad de buscar su crecimiento a través de la solidaridad y la cooperación internacionales¹⁵³.

Por todo esto, el 15 de diciembre de 1960 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 1515(XV) que lleva por nombre: *“Acción concertada en pro del desarrollo económico de los países económicamente poco desarrollados”*, en la que se estableció que el adelanto económico y social de los países menos favorecidos conlleva, obligatoriamente, al mejoramiento de sus niveles de vida, para lo cual hizo un llamado a la comunidad internacional a incrementar la asistencia técnica y el suministro de capitales para el desarrollo¹⁵⁴.

Un año más tarde, emitió la Resolución 1710(XVI) con la que declaró el decenio de 1960 como el “Primer Decenio de las Naciones Unidas para el

¹⁵¹*Ibidem*, p. 11

¹⁵²*Idem*.

¹⁵³*Ibidem*, p. 12

¹⁵⁴*Idem*.

Desarrollo”¹⁵⁵. En dicho documento, la Asamblea General hizo el mismo llamado que en la resolución anterior, pero además invitó a todos los países a adoptar medidas para eliminar el analfabetismo, el hambre y la enfermedad.

Sin embargo, no fue hasta 1986, que la Asamblea General reconoció por primera vez, el derecho humano al desarrollo. El 4 de diciembre de ese año aprobó la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, fundamentada en las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en las del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); donde se dejó muy claro que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable y que la igualdad de oportunidades para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que componen las naciones¹⁵⁶.

En 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), fundado en 1965, publicó el primer Informe sobre Desarrollo Humano, el cual aclaró que el objeto de desarrollo se refiere a la ampliación de las oportunidades de las personas, siendo una de ellas el acceso a los ingresos, no como un fin, sino como un medio para lograr su bienestar. Con esta aclaración, se pretendía generar una idea orientadora para evaluar el nivel alcanzado por cada país a partir de tres variables esenciales: salud, educación e ingreso. El informe ha servido de base para la publicación continua y progresiva de estudios similares, incluso con enfoque regional y local de los miembros de la ONU.¹⁵⁷

Aunado a ello, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos aprobó en 1993 la Declaración y el Programa de Acción de Viena cuyo numeral 10 reafirma el derecho al desarrollo, según se proclama en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, como un derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales¹⁵⁸. Asimismo, profundiza sobre el concepto del

¹⁵⁵*Idem*.

¹⁵⁶ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, Estados Unidos, Naciones Unidas, 1986, tomado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2011.pdf>

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 14.

¹⁵⁸*Cfr.* CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS, *Declaración y programa de acción de Viena*, Viena, 1993, tomado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2033.pdf>

derecho al desarrollo, mencionando que éste propicia el disfrute de todos los derechos humanos¹⁵⁹. Para algunos autores, dicha cuestión denota la naturaleza unificadora de tal derecho pues presupone, al mismo tiempo, el disfrute tanto de los derechos civiles y políticos, como económicos, sociales, culturales y ambientales.

Frente a todo esto, subyace un importante debate respecto de los países mal llamados “subdesarrollados”, o mejor dicho, “en vías de desarrollo”, ya que algunos aseguran que el desarrollo de las personas depende directamente de la estructura interna de cada país y por lo tanto, son los gobiernos nacionales los únicos responsables del bienestar de su propia población. Mientras tanto, el segundo grupo argumenta que los países industrializados deben favorecer el orden económico internacional hacia una distribución más justa y equitativa de la riqueza, así como proveer asistencia a los Estados menos favorecidos para promover su desarrollo.

Ante esta discusión, la ONU ha realizado diversos esfuerzos por favorecer el derecho humano al desarrollo, entre los cuales se encuentra el Consejo de Derechos Humanos. Como parte de éste, en 1988 se creó el Grupo de Trabajo sobre el derecho al desarrollo, que tiene el objetivo de fiscalizar y examinar los progresos realizados en la promoción y el ejercicio del derecho al desarrollo, a nivel nacional e internacional, entre otras funciones, mediante sesiones celebradas anualmente.

Otro mandato del Consejo de Derechos Humanos para progresar en el ejercicio del derecho humano al desarrollo fue la participación del experto independiente sobre el derecho al desarrollo, establecido habiéndose designado en 1998 y renovado en 2001, al Sr. Arjun Sengupta de la India. Su labor principal consistió en presentar al *Grupo de Trabajo*, en cada uno de sus periodos de sesiones, un estudio sobre la situación de los progresos en la aplicación del derecho al desarrollo como base para un análisis específico para sus deliberaciones y recomendaciones¹⁶⁰.

En 2004, una vez que concluyó el mandato del experto independiente, el Consejo de Derechos Humanos instauró el equipo especial de alto nivel sobre el

¹⁵⁹ *Idem.*

¹⁶⁰ Cfr. CNDH, *Derecho Humano al Desarrollo*, op.cit., p. 15.

ejercicio del derecho al desarrollo, integrado por cinco expertos independientes, con el propósito también de asistir las labores del Grupo de Trabajo, para brindar el conocimiento necesario para que este realizara las recomendaciones pertinentes a los diversos actores respecto a cómo mejorar la implementación del derecho que a éste trabajo compete. No obstante, las actividades del equipo concluyeron en 2010¹⁶¹.

2.2.3 Definición y delimitación del Derecho Humano al Desarrollo

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo en su artículo primero establece:

1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

Como es evidente, esta definición hace referencia a una prerrogativa de la cual gozan todas las personas, tanto individualmente como colectivamente, que atiende a la dignidad necesaria para la protección y realización de todos los derechos humanos. Es decir, se refiere a los derechos fundamentales para la consecución de los demás, aunado a su impacto en la libre determinación de los pueblos.

Pese a la relevancia de este derecho, no se ha reconocido expresamente en tratados internacionales de derechos humanos, salvo en la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos. La única salvedad es que este instrumento no goza de carácter vinculante, pues se limita a ser un compromiso político que da un referente para la implementación de políticas públicas a nivel nacional e

¹⁶¹ *Idem.*

internacional, a fin de guiar las acciones de los Estados hacia el favorecimiento de un contexto propicio para este derecho¹⁶².

A pesar de su importancia generalmente reconocida, persisten retos que comprometen la implementación del derecho al desarrollo y su exigibilidad, pues cada Estado le atribuye una naturaleza distinta y alcances contrastantes¹⁶³. Es justo por esto que no ha sido expresamente reconocido en instrumentos jurídicos internacionalmente vinculantes.

Un instrumento internacional que ya fue previamente citado y que amplía la definición de este derecho, así como sus alcances, es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esto derivó de dos problemáticas mundiales, la primera es el porcentaje significativo de pobreza de los países en vía de desarrollo y la segunda es la falta de cooperación de los Estados para lograr mitigar el primer obstáculo.

Esta Agenda 2030 tiene como antecedente la adopción en el año 2000 en la comunidad internacional de la Declaración del Milenio, la cual establecía ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015 que pretendían erradicar la pobreza, garantizar la enseñanza primaria, la igualdad de género, reducir la mortalidad infantil, proteger la salud materna, el combate a las enfermedades, la mejora ambiental, pero, sobre todo, la alianza mundial para el desarrollo¹⁶⁴.

No obstante, ante la falta de cumplimiento de dichos objetivos, en 2015 se renovaron y la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción global que pretende retomar los ODM y conseguir lo que los primeros no lograron.

Esta Agenda consta de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, mismos que pretenden favorecer los derechos humanos, haciendo énfasis en diversos aspectos económicos, sociales y ambientales que, de ser empleados de manera favorable, propiciarán un correcto desarrollo.

¹⁶²ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD AFRICANA, *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos*, 1981, tomado de: <https://incam.org/oidh/wp-content/uploads/2021/08/Carta-ADHP-Vf.pdf>

¹⁶³Cfr. CNDH, *Derecho Humano al Desarrollo*, op.cit., p. 17.

¹⁶⁴*Ibidem*, p. 18

2.2.4 El derecho humano al desarrollo en México

En la parte dogmática de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y específicamente, en todo su primer capítulo, se establece una serie de Derechos Humanos junto con sus Garantías que van en torno al favorecimiento del desarrollo de todas y todos, pues mediante la protección de elementos como la familia, los pueblos y las comunidades indígenas, el medio ambiente, la niñez, la cultura, la salud, la educación, entre muchos otros derechos, se está fomentando un correcto desarrollo humano.

Ahora bien, particularmente en el artículo 25 de la CPEUM se consagra al desarrollo como el eje central de las actividades del Estado orientadas a la dignidad de las personas, que sólo se logrará a partir del crecimiento económico, el empleo y la distribución equitativa de los ingresos y las riquezas, entre otros medios, así como el fomento de la igualdad, la justicia, la participación ciudadana y un medio ambiente sano, por mencionar algunos¹⁶⁵.

De acuerdo con la jerarquía de normas, muchas leyes han hecho concordante su contenido en cuanto al desarrollo con las disposiciones constitucionales. Aunque muchas legislaciones le dan un enfoque mucho más particular de regulación, entre estas: la Ley de Planeación, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley General de Desarrollo Social.

Como parte de las políticas públicas, el Plan Nacional de Desarrollo marca las pautas fundamentales para implementar acciones gubernamentales dirigidas al desarrollo humano. Con éste se pretende trabajar por cinco metas nacionales y particularmente una enfocada al respeto y protección de los derechos humanos.

Particularmente, en nuestro país, además de hacer valer los derechos humanos (incluyendo el desarrollo) se tiene la vía jurisdiccional para exigir la reparación y protección de los mismos, pero además, la CNDH como organismo autónomo tiene la función de proteger, promover, estudiar y divulgar en todo el territorio nacional, los derechos humanos del orden jurídico mexicano. Sobre las relaciones de los OCA y la protección de este derecho se regresará más adelante.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 23

De acuerdo con la Ley de la CNDH, este organismo tiene la facultad para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, específicamente por parte de las autoridades y servidores públicos federales. En este sentido, la CNDH se ha pronunciado en contra de actos que vulneran el desarrollo, desde la óptica de diversos sectores, ya sea con los pueblos y comunidades indígenas, la educación, la salud, la familia, el medio ambiente, la infancia y la cultura, por mencionar algunos¹⁶⁶.

Por lo que hace a los instrumentos internacionales a los que México se ha adherido en aras de impulsar la protección del derecho humano al desarrollo, que como ya se analizó previamente, trae consigo la realización de muchos derechos más, se pueden mencionar tres documentos fundamentales: la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, que en 2017 se creó el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para lograr sus objetivos en nuestro país, la Declaración del Milenio y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, éste último firmado el 4 de diciembre de 1986.

2.2.5. El derecho al desarrollo a la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Como es bien sabido, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante SIDH) es un mecanismo regional que tiene la función de promover y proteger los Derechos Humanos en América. Dicho sistema reconoce y define estos derechos y establece obligaciones tendientes a su promoción y protección, y crea órganos destinados a velar por su observancia, los cuales son: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶⁷.

El instrumento jurídico al cual los Estados de América se adhieren como parte de este sistema, es la Carta de la Organización de los Estados Americanos, donde se establece el concepto de desarrollo como la importancia de la tierra de libertad para favorecer el desarrollo de las personas y así alcanzar sus aspiraciones. En este sentido, se considera a la democracia representativa como un aspecto

¹⁶⁶ *Ibidem* p. 26

¹⁶⁷ VENTURA ROBLES, Manuel, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Corte IDH, p. 257.

indispensable para la estabilidad, la paz, y el desarrollo de toda la población en la región¹⁶⁸.

Por lo tanto, uno de los objetivos de este sistema es el promover, por medio de la acción cooperativa, el desarrollo económico, social, democrático y cultural de los Estados parte. De igual manera, establece la importancia de erradicar la pobreza crítica, con tal de garantizar el pleno desarrollo democrático.

Su séptimo capítulo está destinado exclusivamente al desarrollo integral, pues en su artículo 30 considera que los elementos fundamentales para alcanzarlo son: los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico¹⁶⁹.

2.2.6 El derecho al desarrollo a la luz del sistema europeo de protección de los derechos humanos

Particularmente en el Convenio Europeo de Derechos Humanos se ve ligeramente mencionado el derecho humano al desarrollo, pues únicamente menciona éste como la finalidad de este instrumento internacional, en aras de proteger los derechos humanos y así alcanzar el pleno desarrollo de las personas; más no realiza una definición exhaustiva ni define los elementos del concepto que a este trabajo interesa¹⁷⁰.

2.2.7 El TLCAN y el desarrollo

Si lo analizamos como simple instrumento, no se puede determinar si contribuye o no al Desarrollo. Sin embargo, mediante la implementación de acciones por parte de los tres órdenes de gobierno y sus sectores productivos, sí se puede lograr realmente eliminar las barreras comerciales, con el objetivo de que exista una economía mucho más estable y así, mayor estabilidad en los empleos, en los hogares, por mencionar algunos. Todo esto como elemento crucial para el desarrollo, porque más allá del factor económico, éste es el primer elemento para alcanzar el desarrollo integral.

Lamentablemente, no hay avances aparentes en nuestro país, pues las medidas implementadas no son medidas suficientes en proporción a las carencias de México, empezando por la infraestructura social, humana y educativa, así como

¹⁶⁸Carta de la Organización de los Estados Americanos, art. 1º.

¹⁶⁹Carta de la Organización de los Estados Americanos, art. 30

¹⁷⁰CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES, preámbulo.

sumas cuantiosas de inversión productiva para generar empleos, elevar la productividad e incrementar los niveles de ingresos de la población.

2.2.8 El TMEC y el desarrollo

Este tratado firmado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá se enfoca en el desarrollo sustentable en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Por lo tanto, su objetivo es claro, reducir la contaminación y apoyar economías fuertes, de bajas emisiones y resilientes, mediante la eficiencia energética, el desarrollo de tecnologías rentables y de bajas emisiones, así como todas las fuentes de energía limpias y eficientes que mejoren la seguridad energética, entre otros temas.

2.2.9 EL TLC y el desarrollo

El 8 de diciembre de 1997, México y la Unión Europea firmaron este acuerdo bilateral, con el objetivo de implementar un conjunto de políticas gubernamentales orientadas a convertirlo en una fuerza de cambio. El objetivo es el desarrollo del país y de los mexicanos.

El TLC ha permitido que la economía del país encuentre canales de desarrollo que antes eran (o parecían) imposibles de explotarse, pero también, que el TLC está lejos de ser una panacea para lograr el desarrollo integral del país. Es decir, para este acuerdo el desarrollo es visto totalmente desde la óptica económica y como algo que aún no es alcanzable por nuestro país.

2.3 CONCEPTOS DE DESARROLLO.

Para iniciar este apartado se interroga al lector con la siguiente pregunta *¿existe correlación entre la interacción de los mercados y las instituciones de un país?* Ante esta interrogante, la respuesta parecer ser obvia, pero sus implicaciones son mayores.

Derivado de dicha pregunta, se puede inferir la relación que tiene el Desarrollo con las instituciones y los Derechos, pero previo a ello es fundamental determinar qué se entenderá por Desarrollo. Dicho concepto tiene tres consideraciones:

1. Como crecimiento económico.
2. Como índice de libertad.
3. Como calidad de vida.

Si bien en la primera se considera como crecimiento económico, el Desarrollo se centra en una visión de economía clásica donde el rol preponderante para la generación de riqueza radica en el libre intercambio de mercancías en un mercado, donde los ciudadanos pueden acceder a ellos pagando un tipo de cantidad que se cede para obtenerlo¹⁷¹. Naturalmente, se piensa que la intervención del Estado no debería existir, porque podría influir en la voluntad y libertad de adquisición de estos, alterando así la oferta y demanda en los factores de producción.

Ahora bien, la relación existente de esta idea parte la premisa que el salario y el pago de mercancías serán los mecanismos naturales de redistribución de la riqueza es parcial, la razón radica en la diferencia de ingreso y los gananciales obtenidos por el salario y productos de capitales e inversiones. No toda la sociedad tiene acceso a estas mismas. Pero sin este tipo de Desarrollo, no se podría generar la riqueza. Lo que deriva, naturalmente, en pensar en cuáles serían las medidas compensatorias para satisfacer dichas necesidades y poner a todos en igualdad de condiciones.

La idea de Desarrollo como libertad, plantea la relación sintética entre libertad individual y la capacidad de las personas de elegir modos de vida. Los promotores de dicha concepción son la jurista norteamericana Martha Nussbaum y el Premio Nobel de Economía Amartya Sen, ambos autores reconocen al bienestar como una dimensión teleológica de un bien en sí mismo o como condición de igualdad. Lo que argumentan ambos autores, en una nueva dimensión de la Justicia Redistributiva, radica en observar que las capacidades se vuelven en funcionamientos individuales, que hacen que se puedan sumar cada uno a sus necesidades¹⁷².

Las capacidades, en sí mismas, determinan el grado de Desarrollo humano que se puede alcanzar para que las personas en sociedad puedan mejorar sus condiciones de vida; si bien se renuncia a la idea de recursos y riqueza como medio para alcanzar dicho Desarrollo, poniendo énfasis en lo asimétrico de las

¹⁷¹Cfr. PARKIN, Michael Ed. Alt., *Microeconomía: Versión para Latinoamérica*, México, Pearson Educación, 2007, p. 58

¹⁷²Cfr. NUSSBAUM, Martha, *Los Fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*, España, Editorial Paidós, 2007, p. 171

necesidades de ellas. Por ello lo fundamental está en determinar qué igualdad y cómo lograr la libertad de todas.

La tercera forma de comprender al desarrollo como una dimensión de la calidad o del bienestar, el cual está íntimamente ligado a los aspectos psicológicos, de salud, educación, diversidad, buen gobierno y resiliencia¹⁷³. El índice de Felicidad Nacional Bruta tiene su cenit en 1972 por medio de una expresión del Rey de Bután para denunciar que las visiones que existe sobre la medición de la pobreza están equivocadas. Si bien, en su origen, tuvo críticas dicha connotación lo cierto es que dicha afirmación pone de manifiesto la urgencia de dimensionar, desde el Estado, la relación que tienen las personas con su desarrollo personal y que este sea multidimensional, donde el Estado cumple ampliamente dichas condiciones.

Estos conceptos son consideraciones teóricas que permiten a las autoridades, determinar qué acciones o relaciones pueden darse en el marco de competencias y atribuciones. De igual forma, funcionan como una manera de medir este desarrollo y su progresividad.

Para la presente investigación nos enfocaremos en la tercera consideración de Desarrollo, la cual determina la calidad de vida de una persona en un Estado, pero ella pretende ser argumentada en su relación íntima con las instituciones, que tienen un rol protagónico en la calidad de vida.

2.3.1 Relación entre Desarrollo, Estado e Instituciones

Las instituciones son:

Las reglas de juego de una sociedad o, más formalmente, las restricciones establecidas por el hombre que estructuran las interacciones humanas. Se componen de reglas formales (derecho estatutario, derecho consuetudinario, normas) restricciones informales (convenciones, normas de comportamiento y códigos de conductas autoimpuestos) y las características de la aplicación de ambas¹⁷⁴.

¹⁷³TREBILCOK, Michael, J. y Mota Prado, Mariana, Derecho y desarrollo: Guía fundamental para entender por qué el desarrollo social y económico depende de instituciones de calidad, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2017, p. 33

¹⁷⁴NORTH, Douglass C., Instituciones, cambio institución y desempeño económico, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 16

Estas mismas pueden ser formales e informales, con las cuales los gobernantes toman decisiones para promover acciones o resultados económicos. De la interconexión que tienen estas, se puede determinar su grado de centralidad o independencia, donde se puede clasificar a las economías respecto a sus instituciones en dependientes, complementarias y jerarquizadas.

Existen, de igual modo, teorías económicas que ponen en el centro a las instituciones como promotoras del Desarrollo, estas están ligadas a una visión Neo-institucional en la economía que busca medir la relación existente entre la capacidad estatal de implementar políticas y una herramienta que puede incidir en los niveles de iniciativa empresarial, la voluntad de asumir riesgos y la ética comercial¹⁷⁵.

La dependencia de las mismas entre sí proyecta una ruta de los esfuerzos que en su conjunto pueden realizar, en un tiempo determinado o por una acción. Para un ejemplo de esto, tomaremos la crisis sanitaria de 2020: ante la crisis se consideraba garantizar el confinamiento por medio de la fuerza estatal, utilizando a la policía; en dicho contexto la policía no goza de buena reputación y mucho menos respeto por la ciudadanía. Al decidir, en un tiempo o por acción, que la mejor forma es utilizar esta institución debilitada, la trayectoria es predecible y será el fracaso.

Si bien este ejemplo solo se pretende exponer la relación que en conjunto se da por las disposiciones a través del tiempo que eleva el costo de cambiarlas, es decir que existe una relación intrínseca entre leyes, instituciones y bienestar. Para observar dicho fenómeno, primero se requiere determinar el grado de dependencia entre estas, luego determinar la escala entre cada institución: qué facultades y atribuciones la ley le otorga; y por último, cómo estas instituciones dialogan entre sí.

Se determinó que las instituciones juegan un papel fundamental en la toma de decisiones y en el comportamiento social, de igual modo que se requiere de ellas para la transformación, entonces ¿cómo mejorar las instituciones?

El mejoramiento de las instituciones está cruzado por:

- La Economía política.

¹⁷⁵ Cfr. TREBILCOCK, Michael J. y Mota Prado, Mariana, *Derecho y Desarrollo: cómo las instituciones pueden contribuir al desarrollo social y económico*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2017, p. 49

- Recursos financieros o técnicos.
- Efectos de aprendizaje.
- Efectos de coordinación.
- Efectos culturales.

La economía política está entendida como la forma en que los gobiernos toman decisiones para la producción, las relaciones entre productores y las leyes que las rigen. Es decir, lo importante es la calidad en las instituciones y no la cantidad de intervención estatal.

Los recursos financieros o técnicos son importantes, dado que son estos los que posibilitan o hacen viable un proyecto de mejoramiento o cambio, para ampliar sus actividades o mejorar su desempeño. Para el texto “Derecho y Desarrollo” la parte técnica es piedra de toque para su estudio y análisis, dado que es en la especialización de los órganos de gobierno que se encuentra la verdadera reforma y transformación de las instituciones.

Los efectos de aprendizaje están relacionados en cómo las instituciones aprenden unas de otras o cómo internalizan procesos o se burocratizan. De igual modo está relacionado la coordinación institucional, es decir, como el cambio modifica la relación de supra o subordinación, conjunción o divergencia de procesos.

Los efectos culturales, están relacionados en la idiosincrasia de cada país y está determinada por la cultura de los países, por ser proclives al respeto de la ley o al incumplimiento de normas.

Hasta el momento, solo se ha enunciado el cómo es posible el mejoramiento de las instituciones, con lo cual se pretende exponer las variables a considerar para los cambios y costos que tienen la reforma de las instituciones. Pero estas no se dan en abstracto, requieren de una fuerza mayor a la legitimidad política que les da origen, motivo por el cual el siguiente apartado estará determinado a exponer la importancia del Estado de Derecho.

Desde los Debate sobre la Teoría de Justicia de John Rawls hasta los trabajos del premio Nobel de Economía Amartya Sen, el Derecho cumple un rol fundamental, pero en lo particular renunciamos a posturas que hablen en abstracto de una

disciplina o área del conocimiento, motivo por el cual hablamos de la abogacía, entendida como los actores de sociedad civil, facultades de derecho, funcionarios públicos, barras y colegios de abogados que promueven un tipo de interrelación social con el Derecho y las instituciones.

La ley por sí misma tiene un valor, no solo en su rol coactivo, sino como se ha expuesto con anterioridad en trabajos sobre el papel del Estado Regulador¹⁷⁶, como una fase superior de especialización del Estado de Bienestar, que pretende proteger el consumo vigilando y normando las actividades anticompetitivas de los agentes económicos de un país. Y es ahí, nuevamente, que el Estado de Derecho se le debe poner especial énfasis.

Ante esta afirmación, se deberán varios razonamientos que habla del Estado de Derecho:

- Se demuestra la necesidad de contar con instituciones que protejan la propiedad privada, el cumplimiento de los contratos y su defensa.
- Que el uso exclusivo, en la protección de la propiedad privada, conlleva a que los recursos se utilicen más eficientemente.
- La seguridad de la tenencia y la facilidad de transferencia de propiedad incrementa el acceso al crédito¹⁷⁷.
- La seguridad de la tenencia aumenta los incentivos a la inversión¹⁷⁸.

Si bien, los anteriores razonamientos determinan que:

- Debe existir una autoridad que haga cumplir lo establecido en ley o, en su caso, que al dirimir controversias se apege a estricto derecho.
- Que existe un tipo de racionalidad particular, dentro de las instituciones, que más allá del interés particular puede proteger un bien público, en casos particulares.
- Que quienes garantizan el funcionamiento de ellas, están ligados al cargo por mérito y capacidad técnica, más allá de su relación política.

2.3.2 Derecho y Desarrollo.

¹⁷⁶Revisar el trabajo publicado por el Dr. Marco Antonio Zeind Chávez en la Revista “El Mundo del abogado”.

¹⁷⁷TREBILCOCK, MICHAEL J. y Mota Prado, Mariana, *Derecho y Desarrollo: cómo las instituciones pueden contribuir al desarrollo social y económico*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2017, p.523

¹⁷⁸*Idem*.

El estudio de la relación entre el derecho y el desarrollo proviene al menos del siglo XIX. Es un tema que atrajo la atención de muchos pensadores de la época clásica como Marx y Weber. Es evidente que han surgido diversas versiones sobre el derecho y el desarrollo desde los años cincuenta, por lo que la investigación hace un breve recorrido por esas doctrinas.

En primer lugar, hubo intentos para elaborar políticas en este ámbito, pero no fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial que los esfuerzos sistemáticos y organizados para reformar los sistemas legales se convirtieron en parte práctica de las agencias internacionales de desarrollo¹⁷⁹.

Inicialmente, las agencias de desarrollo recurrieron a la ley como un instrumento para la política del Estado destinada a generar crecimiento económico¹⁸⁰.

Al inicio de los años ochenta, el interés sobre el rol del derecho en el desarrollo económico aumentó, pero era un interés que veía al derecho más como marco para la actividad del Estado que como instrumento del poder estatal¹⁸¹.

No obstante, este libro sostiene que a mediados de los noventa se concibió al derecho desde una nueva perspectiva: como una corrección para los fracasos del mercado y como parte constitutiva del propio "desarrollo"¹⁸².

Aunque ha habido múltiples "momentos" en la doctrina del derecho y el desarrollo económico, todos los autores reconocen que han habido tres momentos cruciales desde la Segunda Guerra Mundial¹⁸³.

El primer momento emergió en los cincuenta y sesenta. La política de desarrollo se centraba en el papel del Estado en la gestión de la economía y las transacciones formando sociedades tradicionales. Se asume al derecho como una herramienta para la gestión económica y un detonante del cambio social. Esta

¹⁷⁹Cfr. TRUBEK, David M. y Santos, Alvaro, *The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice*, Estados Unidos, Georgetown University Law Center, 2006, p. 1. (Traducción propia)

¹⁸⁰TRUBEK, David M. y Santos, Alvaro Op. Cit., p. 2

¹⁸¹*Idem*.

¹⁸²*Idem*.

¹⁸³*Ibidem*, p. 2

primera doctrina enfatiza la importancia de la ley como instrumento para la intervención efectiva del Estado en la economía.

Más tarde en los años ochenta, la ley se trasladó al centro de la formulación de políticas de desarrollo y el alcance del esfuerzo de reforma se expandió exponencialmente¹⁸⁴. Esta nueva concepción influyó para que surgieran nuevas ideas neoliberales en torno al desarrollo. El derecho comenzó a verse como un campo importante en la política, pero esto no implicó que se cambiara toda la concepción sobre el derecho, sino que se modificó únicamente la visión del rol del derecho en la economía. Es decir, más que un instrumento para la política estatal, la ley se entendió como fundamento de las relaciones de mercado y como límite del Estado.

La atención pasó de la necesidad de establecer un estado administrativo a las instituciones del derecho privado, se vigiló el papel del poder judicial en la protección de las empresas contra las intrusionas del gobierno, y la necesidad de cambiar las leyes locales para facilitar la integración en la economía mundial¹⁸⁵. Por lo tanto, se dejó de prestar atención a la ley meramente reguladora, ya que cuando sí se veía así, la regulación a menudo se presentaba como una intrusión en el mercado. De esta manera, la doctrina neoliberal del derecho y el desarrollo se concentró en la ley del mercado, más que como garante de derechos políticos y civiles¹⁸⁶. Es importante mencionar que este primer momento no tuvo gran impacto, pues sólo involucraba algunos proyectos en África y América Latina.

Este nuevo enfoque de la doctrina neoliberal trajo consigo el segundo momento de la teoría del derecho y el desarrollo económico, el cual marcó el comienzo de un gran aumento en el nivel de inversión y en la escala de los proyectos¹⁸⁷. Es por esto que el segundo momento se puede analizar desde diversas perspectivas que los autores han analizado y sintetizado. No obstante, su principal objetivo es describir y criticar el tercer momento del Derecho y el

¹⁸⁴Cfr. TRUBEK, DAVID M. y SANTOS, ALVARO, *The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice*, Estados Unidos, Georgetown University Law Center, 2006, p 2.

¹⁸⁵*Idem*.

¹⁸⁶*Idem*.

¹⁸⁷*Ibidem*, p. 3

Desarrollo, pues sigue presente en nuestros días, así como se mantiene en constante evolución.

La doctrina del Derecho y el Desarrollo es fundamental para comprender las prácticas actuales de los que buscan cambiar los sistemas legales en nombre del desarrollo. Esta tesis se puede entender mejor si se analiza como la intersección de ideas actuales en las esferas de la teoría económica, las ideas jurídicas y las prácticas políticas de instituciones de desarrollo. Se trata de esferas que pueden ser perfectamente estudiadas en su individualidad, pero bajo el entendido de que están estrictamente relacionadas y conforman un mismo bloque, pues cada una tiene influencia sobre las demás. En este sentido, la doctrina del Derecho y el Desarrollo emerge de la intersección de las esferas previamente mencionadas.

Al comprender la interacción de estas esferas, diversos autores han afirmado que una nueva visión del Derecho y Desarrollo está surgiendo¹⁸⁸. Esto implica cambios en el campo del desarrollo económico, reacciones a los fracasos del Momento neoliberal, cambios en las políticas y prácticas del Banco Mundial y otras agencias de desarrollo, avances dentro de la teoría jurídica y la difusión de una nueva conciencia. La relación entre los cambios en el desarrollo económico y las prácticas y cambios en cualquier momento en las ideas sobre el papel de la ley en el desarrollo es complicada, pues incluso los autores no están de acuerdo sobre la naturaleza exacta de esta relación, no obstante, todos reconocen que con el paso del tiempo las ideas de las diversas esferas parecen encajar y un nuevo momento comienza¹⁸⁹.

Se puede concebir el primer momento como “La Ley y el Estado Desarrollista”. Se fundamentaba en la idea de que la sustitución de importaciones en el mercado interno es el motor del crecimiento, de que los escasos ahorros deben dirigirse a áreas clave de inversión, que el sector privado es demasiado débil para dar un “despegue” al crecimiento autosostenido y que los diversos sectores se resistirán al cambio¹⁹⁰. Por lo tanto, sus medidas para asegurar el crecimiento autosostenido

¹⁸⁸ Cfr. TRUBEK, DAVID M. y SANTOS, ALVARO, *The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice*, Estados Unidos, Georgetown University Law Center, 2006 p. 4.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 5

¹⁹⁰ *Idem*.

eran: que el Estado cree planes, reasigne excedentes, combata la resistencia, que invierta y administre sectores clave y que controle el capital extranjero¹⁹¹. Se utilizaba el derecho principalmente como una herramienta para eliminar las barreras tradicionales y cambiar el comportamiento económico. Esto en el entendido de que las leyes son necesarias para crear la estructura formal del control macroeconómico¹⁹². La legislación puede traducir los objetivos de política en acciones, al canalizar el comportamiento económico de acuerdo con los planes nacionales. Indudablemente se necesitan reglas legales para gestionar controles de cambio complejos y regulaciones de importación¹⁹³.

El primer momento buscaba modernizar la regulación, haciendo hincapié en el Derecho Público y en el trasplante de normas de los estados avanzados. Esta modernización se buscaba a través de la formación que se producía principalmente en las universidades, pero también con reformas de la educación jurídica¹⁹⁴.

Por otro lado, el segundo momento se podría identificar como “La Ley y el Mercado Neoliberal”. Esta política de desarrollo se centraba en que en el mercado neoliberal, la mejor forma de alcanzar el crecimiento era a través de la fijación de precios correctos, al promover disciplina, eliminando las distorsiones creadas por la intervención estatal, promoviendo la libertad de comercio y con el fomento de la inversión extranjera¹⁹⁵. En esta doctrina, el derecho se veía como un instrumento para fomentar transacciones privadas. Asimismo, se guiaba por el Derecho Privado, pues se buscaba proteger la propiedad y facilitar el intercambio contractual. Así, el Derecho fijaba límites a la intervención del estado y aseguraba un trato igualitario al capital extranjero¹⁹⁶.

En este sentido, las reformas legales del segundo momento se diseñaron para fortalecer los derechos de propiedad y garantizar que los contratos sean ejecutables. Por lo tanto, el Poder Judicial cobró gran relevancia como una forma

¹⁹¹ *Idem.*

¹⁹² *Idem.*

¹⁹³ *Idem.*

¹⁹⁴ *Idem.*

¹⁹⁵ *Idem.*

¹⁹⁶ *Ibidem*, p.6

de restringir al estado y para facilitar los mercados. Se pensaba que un poder judicial independiente que utilizara los métodos malísticos proporcionaría fidelidad a la ley y previsibilidad. Por lo mismo, se pensaba que el modelo era universal, pues finalmente los mercados son mercados y siempre se necesitarán fundamentos legales que puedan operar en cualquier lugar¹⁹⁷.

Al finalizar el siglo pasado las reacciones al programa neoliberal en la economía del desarrollo se hicieron más fuertes. Muchos países en desarrollo y en transición que habían adoptado estas políticas experimentaron graves crisis¹⁹⁸. Las políticas neoliberales no estaban dando el crecimiento que habían prometido, entonces las voces de los economistas escépticos se volvieron más fuerte y la confianza en el llamado Consenso de Washington que codificó las políticas neoliberales comenzaron a erosionarse.

Múltiples casos como la devastadora experiencia con la terapia de choque de mercado en Rusia, la severa emergencia económica experimentada por varios países de América Latina y la crisis financiera asiática, dejaron en evidencia que los mercados no crean las condiciones para su propio éxito. Con el tiempo, las personas se dieron cuenta de que los mercados sin restricciones a menudo eran insuficientes y terminaban por necesitar de la intervención estatal para corregir las fallas en el mercado como los costos de transacción o asimetrías de información¹⁹⁹.

Algunos críticos acusaron a los formuladores de políticas neoliberales de no haber prestado atención a las instituciones locales y el momento de las reformas. Señalaron que las leyes trasplantadas produjeron resultados opuestos a los que se pretendían, además hicieron hincapié en que el éxito del proceso de las políticas económicas no podía separarse del contexto local y de la preocupación por la secuencia y el ritmo de las reformas²⁰⁰.

Otros críticos cuestionaron el enfoque exclusivo en el crecimiento económico que había dominado el pensamiento sobre el desarrollo. Un grupo de críticos distinto

¹⁹⁷Cfr. TRUBEK, DAVID M. Y SANTOS, ALVARO, *The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice*, Estados Unidos, Georgetown University Law Center, 2006, p. 8

¹⁹⁸*Idem*.

¹⁹⁹*Ibidem*, p. 7

²⁰⁰*Idem*.

señaló que el crecimiento no conduce necesariamente a la reducción de la pobreza, mientras que otros cuestionaron la misma idea de que el "desarrollo" debe verse exclusivamente como una cuestión de crecimiento económico y alivio de la pobreza²⁰¹.

Todas estas críticas produjeron 2 líneas distintas en torno a la doctrina del desarrollo. La primera fue sobre el reconocimiento de los límites de los mercados y la expansión del desarrollo. La segunda determinaba que se trataba de un llamado a una reconceptualización del desarrollo que descentraría el enfoque en el crecimiento económico²⁰².

Además de estos dos grandes esfuerzos para repensar el desarrollo, otros cambios ocurrieron cuando académicos y profesionales reflexionaron sobre los límites del modelo neoliberal. En este sentido, la nueva atención a los límites de los mercados, el esfuerzo por definir el desarrollo como libertad y no sólo crecimiento, el énfasis en lo local, el interés en la participación y el enfoque en la reducción de la pobreza, han ayudado a poner en marcha nuevas ideas acerca de la ley y han marcado el comienzo de un nuevo momento en la ley y en el desarrollo de la doctrina²⁰³. Como consecuencia de todas las críticas previamente enunciadas, surgieron nuevas visiones sobre las políticas de desarrollo. Como resultado, se creó un nuevo conjunto de ideas sobre el derecho que fue ganando fuerza, lo que nos permite hablar de un tercer momento en el Derecho y desarrollo²⁰⁴.

A diferencia de los otros dos momentos, este tercer momento sigue en desarrollo, puesto que se tienen claras las ideas generales, pero hay algunos elementos que siguen en disputa. Este momento contiene una mezcla de muchas teorías de políticas de desarrollo, incluyendo el concepto de "libertad humana".

Otra característica que marca el Tercer Momento como el más inestable a comparación de los dos períodos anteriores, es la presencia simultánea de la crítica. Es decir, mientras se va desarrollando se van emitiendo nuevas críticas.

²⁰¹*Idem.*

²⁰²*Idem.*

²⁰³*Idem.*

²⁰⁴*Ibidem*, p. 8

En esta doctrina los jueces no sólo tienen que proteger los derechos de propiedad, sino que deben hacer cumplir los contratos. También deben asegurarse de interpretar la ley reguladora correctamente, con tal de proteger una gama más amplia de derechos humanos y contribuir a la reducción de la pobreza²⁰⁵. Para esto es importante garantizar el acceso a la justicia de los que más la necesitan. Aquí se reconoce que no todos los mercados son iguales y las mismas normas no sirven para todos, ya que las sociedades adquieren más experiencia y las tareas adscritas al derecho se vuelven más complejas.

Con todo esto, se confirmó que el Derecho es una importante herramienta para el Desarrollo y que el Desarrollo implica crecimiento económico.

Para comprender el momento actual de pensar en el “derecho y desarrollo”, primero debemos mirar en cada una de las esferas de la teoría jurídica y para esto se debe retroceder en el tiempo. El primer concepto de la globalización surge del pensamiento jurídico clásico que consolida las ideas liberales del siglo XIX sobre el derecho en una sociedad de mercado. Aquí se percibe como el principal rol del derecho el de proteger la propiedad y garantizar transacciones libres²⁰⁶.

El segundo concepto de la globalización se basaba en la idea de que el derecho era una herramienta para alcanzar objetivos sociales. Ahora bien, la aparición de estas ideas es fundamental para comprender el origen del tercer momento²⁰⁷. Se puede afirmar que el momento actual es el resultado de los fracasos del neoliberalismo.

En otro orden de ideas, para David Kennedy surgió una nueva concepción del Derecho y Desarrollo. Esta nueva corriente incluye las ideas neoliberales básicas sobre la importancia de la ley para el funcionamiento de los mercados privados, pero también tiene espacio para una forma limitada de la intervención estatal en los mercados, así como para la protección de los derechos humanos. La nueva corriente dominante rechaza la fuerte presunción neoliberal contra la ley regulatoria

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 9

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 10

²⁰⁷ *Idem*.

y acepta la necesidad de una intervención legal para reducir las transacciones, costos y compensar las fallas del mercado.

En este sentido, muchos críticos han afirmado que no se ha hecho lo suficiente para crear las condiciones para los mercados, depositando demasiada fe en los mercados como mecanismos de desarrollo, ignorando cuestiones de igualdad, siendo insensibles a las necesidades de las mujeres, y no haciendo lo suficiente para promover la democracia.²⁰⁸

Por otro lado, los desarrolladores de la teoría de las esferas distintivas han ayudado a explicar por qué la conciencia jurídica del tercer momento abarca tanto el mercado como lo social y despliega formalismo y consecuencialismo²⁰⁹.

El surgimiento de la nueva corriente principal en el tercer momento, con su suavización sutil de la corriente neoliberal, introducción del constitucionalismo y derechos humanos, y la aparente reintroducción de lo social, presenta un desafío más complejo.

En pocas palabras, podemos encontrar distintos enfoques de la doctrina del Derecho y el Desarrollo, sin embargo, se debe prestar especial atención en las cuestiones de distribución, pero sobre todo se deben explorar modelos alternativos de desarrollo y el papel que podría desempeñar la ley en su avance.

2.3.4 Economía Institucional.

Otro de los apartados relevantes en el presente estudio está relacionado en cómo la economía ha tenido, en su génesis, una consideración a la reflexión de las instituciones y su íntima relación con el desarrollo. Por lo cual se expondrán tres momentos de su evolución: institucionalismo original, el ordoliberalismo y el neo-institucionalismo.

El primero de ellos reconoce que todas las ciencias sociales han estudiado la relación entre las instituciones, la libertad y el progreso sobre esta última. Con lo cual se puede enunciar que los pensadores clásicos de la economía tenían una preocupación por la participación de una sociedad masiva y la forma en que dichos intereses se podrían ver representados. Como lo describe Chavance en su libro “La

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 12

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 13

economía institucional” uno de los lazos más fuertes está en las prácticas sociales que dan espacio a la moral, la costumbre y derecho²¹⁰.

Para Chavance, el reconocimiento de dichas prácticas o acciones sociales determinan el grado de institucionalización, como una condición moral, de ellas frente al Estado. La razón radica en que los hábitos y las instituciones tiene una enorme interacción para la construcción de lo social y lo individual.

De lo expuesto, se podría pensar que las instituciones siempre están en armonía con los hábitos sociales o las formas de pensar de las sociedades, pero en la medida que estas van diferenciándose, la complejidad aumenta de forma directa y proporcional. El propio autor expone el pensamiento de John Roger Commons fundador del primer institucionalismo junto con Veblen-, con la utilidad de determinar que las instituciones se agrupan, tanto así como lo hacen los grupos de interés o los gremios, que aumenta considerablemente las dificultades en su organización.

El reto, para los economistas de este primer momento del *Institucionalismo* está en marcos normativos que permitan su inclusión y actividad. Dicho lo anterior, uno de los conceptos centrales será *going concern -organización activa-* como una forma de coordinación y representación de la sociedad en el capitalismo, estás mismas con cuatro características²¹¹:

- A. Duración.
- B. Poder autónomo.
- C. Autoridad legítima.
- D. Sanciones y transacciones.

Al respecto Chavance expone: Going Concern posee, como el Estado, figuras de autoridad legitimadas, detentadoras de la soberanía, que tienen principalmente como rol dictar y sancionar las reglas de actividad de la organización²¹².

Lo que en este momento se argumenta, es la claridad y precisión que desde el pensamiento económico se tiene en torno a la legitimidad y la organización para generar autoridades en temas o zonas de interés de la sociedad. Están dotadas de

²¹⁰Cfr. CHAVANCE, Bernard, “La economía institucional”, México, FCE, 2018, p. 23

²¹¹ *Ibidem*, p. 49

²¹² *Idem*

un tipo de autonomía que sólo es factible si conocen y pertenecen a dicha agrupación. En ningún momento se argumenta la urgencia de imparcialidad y absoluta neutralidad, sino se pretende que entiendan la operación y las reglas de dicha actividad. Esto será el primer gran antecedente para el surgimiento de las agencias administrativas, hoy como fenómeno de los Organismos Constitucionales Autónomos.

En un segundo orden de ideas, el primer Institucionalismo tiene como centralidad el concepto de transacción, el cual se determina como un concepto de asume conflicto en el intercambio de mercancías y de la propiedad; de modo tal, que se le reconoce como una unidad de control legal²¹³. Las transacciones pueden ser de: de mercado, de dirección, de repartición y de coordinación; las primeras están determinadas entre iguales actores para determinar su poder de negociación, las segundas determinan gestión y jerarquización por lo cual siempre son de arriba y abajo; las últimas, son transacciones estratégicas que determinan una relación temporal frente a las limitaciones de planeación, pensando la incertidumbre y el futuro²¹⁴.

El segundo momento del Institucionalismo determinado como ordoliberalismo, tiene su cenit en el pensamiento del economista Karl Polanyi y su obra “la Gran Transformación”, es de los primeros economistas de su época que reconocen que Estado y Economía no pueden estar dissociadas, si no deben ser estructuras institucionales que sostienen las formas de integración²¹⁵. De igual modo, la economía debía ser regulada porque en la lógica de intercambio está la dominación del devenir exclusivo y la escasez.

Para Polanyi el problema de la riqueza estaba, como muchos contemporáneos, en la correcta redistribución de los recursos por el modelo capitalista, pero lo que encontramos en, nuevamente, la relación entre la cooperación y la instituciones; esta últimas como un factor determinante que genera

²¹³ *Ibidem*, p. 51

²¹⁴ *Ibidem*, p. 53

²¹⁵ Cfr. CHAVANCE, BERNARD, “La economía institucional”, México, FCE, 2018, p. 59

centros simétricos de organización de la producción y la generación de confianza en la comunidad²¹⁶.

Ante este primer antecedente Polanyi fue el primer economista en reconocer un mercado internacional regulado del intercambio de moneda, de la urgencia de considerar el patrón oro como una medida de intercambio entre las naciones y con ello ordenar deliberadamente dicha actividad.

Aunado al pensamiento de Polanyi, Hayek y Von Mises precursores de la ortodoxia económica, gran parte de su pensamiento estuvieron enfocados en qué tipo de relación deben tener las instituciones en la economía. Para ambos economistas, las instituciones son una forma de determinar orden y fomentar un conjunto de reglas.

Al respecto Chavance expone: El concepto de orden evoca una cierta coherencia y estabilidad que se aproxima a las nociones de sistema, estructura o modelo. En los ámbitos social y económico, según Hayek, es esencial distinguir los órdenes contruidos o fabricados deliberadamente, es decir, las organizaciones, de los órdenes espontáneos, que se han formado y desarrollado por evolución no dirigidas por un proceso de autoorganización²¹⁷.

En este momento del pensamiento económico, la idea del Estado es mínima y difusa en que la intervención debe ser mínima del Estado, lo que en su origen tiene una falla: existen instituciones de la economía que sin ellas no es posible el funcionamiento de todo lo económico.

2.3.5 Neoinstitucionalismo.

El pensamiento económico de ese momento no considera a la economía de mercado como un producto del Estado, sino de la actividad económica en sí, dando espacio a una forma tradicional de ella donde el Estado solo es una garantía, pero no un interventor.

Fue hasta 1990 que la corriente Nueva Economía Institucional propone una reconsideración “institucional” de la economía, demostrando que el mercado no es

²¹⁶ *Idem*

²¹⁷ Cfr. CHAVANCE, Bernard, “La economía institucional”, México, FCE, 2018, p. 67

un hecho natural, sino una institución, requiriendo así nuevas explicaciones teóricas que demuestran dicha relación, su organización y regulación²¹⁸.

Este tercer momento descrito por Chavance, demuestra que la utilidad de considerar el enfoque institucional en las economías de inicios del siglo XXI radica, nuevamente, en los conceptos de transacción, eficiencia comparada y sus modos de gobernanza. Demostrado que el mercado, la especialización y la jerarquía son instituciones que diferencian el funcionamiento y la operación de todas las actividades de la producción; argumentado de este modo la necesidad del Estado y su intervención.

Uno de los exponentes más importantes de la Nueva Economía Institucional (NEI) fue Douglas North en su trabajo “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico” el cual pretende ser una explicación de cómo las instituciones se van modificando a lo largo de la historia y cómo estas son determinantes para la promoción del Desarrollo en todas las sociedades. Con anterioridad, utilizamos la definición de institución que las establece como “reglas del juego en una sociedad”²¹⁹. Para el autor, es fundamental reconocer que las sociedades requieren una explicación de sus formas de interacción, haciendo de la hipótesis de su trabajo queda en estudiar la naturaleza de las instituciones y cómo están afectando el desempeño económico²²⁰.

Se advierte que, dentro de la explicación de North, existe una enorme influencia de los trabajos de Jon Elster, el cual enfocó sus investigaciones sobre los modelos de la elección racional y la edificación de los ordenamientos sociales; es decir, una explicación racional de cómo las sociedades se organizan y convienen dicho orden.

Continuando con la explicación del trabajo de North, una de las características más importantes está en reconocer que las instituciones:

i. Reducen la incertidumbre, dado que proporcionan una estructura a la vida diaria.

²¹⁸CHAVANCE, Bernard, Op. Cit., p. 81

²¹⁹NORTH, DOUGLASS, Op. Cit., p. 20- versión electrónica.

²²⁰*Ibidem*, p. 22

ii. Todas las sociedades se organizan y son sus gremios lo que determinan el sentido de dicha organización, tanto en lo político como en lo económico.

iii. Determinar que las instituciones son límites a la actuación humana, hace de su enfoque una mirada a la elección racional.

iv. Que estas afectan el desempeño económico, desde su cambio en las transferencias entre los actores, la tecnología empleada y el costo que representan dichas transacciones.

El autor enuncia que la sola existencia de las instituciones no implica que estas sean eficientes, lo cual diferencia entre la certidumbre y la eficacia entre el fenómeno descrito, por lo cual estas deben cambiar en tanto cambien los actores y las operaciones que estas efectúen²²¹.

Otra característica, es que no todas las instituciones son formas o están normadas, sino que varias de ellas pasan por su formalización para lograr mayor certidumbre, pero es gracias a que surge una evolución de decisiones políticas a decisiones de sentido social, que estas logran formalizarse.

Otra de las variantes en la investigación de North es su reflexión en cómo las sociedades tienen diversas instituciones y sus acciones colectivas se bifurcan: “El acertijo central de la historia humana es explicar las vías muy divergentes del cambio histórico ¿Cómo fue que las sociedades divergieron?²²²” Esta interrogante fue de utilidad para otro trabajo como lo fue “*How Nations Fail: origins of power, prosperity and poverty*” de los autores Daron Acemoglu & James A. Robinson, los cuales pretenden explicar cómo se da la pobreza y el desarrollo en zonas geográficas muy similares, donde lo que se modifica es su andamiaje institucional.

En seguimiento a la exposición de North, la eficacia de las instituciones se encuentra en la forma en que ellas adquieren una eficacia adaptativa, renunciado a una asignada²²³, subrayando que los sistemas deben ser flexibles a las necesidades y sus cambios para que su evolución, con el tiempo, no entorpezca a los choques. Es decir, que las instituciones puedan adaptarse sin perder su teleología.

²²¹*Ibidem*, p. 40

²²²NORTH, Douglass, Op. Cit., p. 42

²²³CHAVANCE, Bernard, Op. Cit., p. 87

Dentro del estudio de la NEI, la investigación de North es determinante porque gracias a ella, tenemos algo que nos será de utilidad para determinar el origen convergente, para varias ciencias y disciplinas, que será el concepto de Matriz Institucional. Al igual que para la ciencia jurídica existen elementos fundantes o la teleología propia de un derecho, para el autor las instituciones tiene una forma en su conjunto histórico heredado y este conjunto a su vez condiciona los incentivos de las organizaciones para su desempeño²²⁴.

La matriz institucional cumple con el rol de marcar históricamente el rol y las transacciones que hacen posible que dicha institución tenga una razón de su existencia. Esto tiene una íntima relación con la idea propia de los derechos en una constitución, como elementos fundantes de una nación.

Con posterioridad, se sumaron algunos elementos para su análisis sobre todo la relación que tienen las instituciones con los incentivos que producen para los sistemas políticos y determinar un rol decisivo en la obtención de beneficios y rendimientos en el actuar de dichas instituciones.

La pretensión principal a lo largo de estas páginas es presentar a los lectores una aproximación de íntima relación que guardan las instituciones, tanto para la economía como para el derecho.

2.3.6 El concepto de desarrollo humano

La utilización del índice de desarrollo humano como indicador del nivel de Desarrollo de una población se basa en la idea, generalmente aceptada hoy en los medios políticos y académicos, de que, si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para explicar el grado de avance de un país, no constituye una condición suficiente. En otras palabras, se acepta la idea de que crecimiento y desarrollo son conceptos relacionados, pero distintos.

La implicación empírica de dicha posición no es trivial: los indicadores del producto per cápita, utilizados por muchos años como medidas del desarrollo de los países, son incompletos y no proporcionan toda la información deseada.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha promovido el concepto de desarrollo humano definido como el proceso de ampliación de las

²²⁴*Ibidem*, p. 91

posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social.

En México, El Consejo Nacional de Población (Conapo, 2001) retoma este concepto definiendo al Desarrollo Humano como un proceso continuo de ampliación de las capacidades y de las opciones de las personas para que puedan llevar a cabo el proyecto de vida que, por distintas razones, valoran. Este concepto enfatiza la noción de que el desarrollo no se explica únicamente con el ingreso de la población y que esta dimensión no representa la suma total de una vida humana²²⁵.

El IDH se construye a partir de tres dimensiones: esperanza de vida, logros educacionales e ingresos. Para calcularlo se define un valor mínimo y uno máximo por cada dimensión y luego se ubica a cada país con valores entre 0 y 1.

Este índice permite generar un marco de referencia para la comparación entre los países tanto a nivel social como económico. La esperanza de vida al nacer se calcula utilizando un valor mínimo de 20 años y un máximo de 85 años. El componente de educación se mide a través de los años de educación para personas mayores de 25 años y los años de educación previstos para niños en edad escolar. El componente de ingreso se calcula mediante el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita medido según paridad del poder adquisitivo (PPA).

Existen cuatro categorías entre las que se distribuyen los países según su nivel de desarrollo:

- Índices mayores a 0,8: Desarrollo humano muy elevado.
- Entre 0,7 y 0,7999: Desarrollo humano elevado.
- Entre 0,55 y 0,6999: Desarrollo humano medio.
- Índices menores a 0,55: Desarrollo humano bajo.

A partir del 2010 se introdujo el IDH ajustado por la desigualdad (IDHD) en la distribución de los logros de las tres dimensiones del IDH (salud, educación e ingresos). La diferencia entre el IDH y el IDHD representa la pérdida (-) o la ganancia

²²⁵Cfr. LÓPEZ-CALVA, Luis F. & VÉLEZ GRAJALES, Roberto, Estudios Sobre Desarrollo Humano, PNUD, México, 2003, <https://sic.cultura.gob.mx/documentos/lo1007>.

(+) en el desarrollo del potencial humano debido a la desigualdad, y sus resultados se pueden medir en porcentajes.

Los diez países con IDH más alto son Noruega, Australia, Suiza, Países Bajos, Estados Unidos, Alemania, Nueva Zelanda, Canadá, Singapur y Dinamarca. Todos tienen valores entre 0,9 y 1 y son países desarrollados. En contraste, los diez países con IDH más bajo son: Níger, Rep. Democrática del Congo, República Centroafricana, Chad, Sierra Leona, Eritrea, Burkina Faso, Burundi, Guinea y Mozambique, todos estos países pertenecen al África subsahariana.

Desde 1980 hasta la actualidad todos los países de América Latina mejoraron su estado de Desarrollo humano, aunque en los últimos años se desaceleró el ritmo del progreso. La tasa de crecimiento anual del IDH 2000/13 fue significativamente más baja que la de décadas anteriores.

En cambio, a nivel mundial se registra una leve tendencia a la aceleración del progreso.

Una posible explicación podría ser que mantener tasas crecientes de progreso cuando se ha alcanzado un elevado nivel de desarrollo es mucho más difícil que cuando se parte de niveles bajos. Al analizar las variaciones en la tasa de crecimiento anual de los países que ocupan los primeros puestos del ranking de IDH se observan diferentes tendencias, pero predomina la de disminución del ritmo de crecimiento (muy marcado en algunos casos).

2.3.7 Últimos puntos sobre el IDH

Actualmente el PNUD publica tres índices más aparte del IDH, el Índice de Desarrollo Humano Ajustado por Desigualdad (IDHD), el Índice de Desigualdad de Género y el Índice de Pobreza Multidimensional. Los tres intentan capturar “privaciones y desigualdades”. En los sucesivos Informes sobre el Desarrollo Humano se observa que los países aumentan su nivel de desarrollo gradualmente, pero si se toman en cuenta estos tres nuevos indicadores la situación cambia, y en algunos casos, drásticamente. No obstante, estos índices se manejan de manera independiente y no inciden en la clasificación del IDH²²⁶.

²²⁶Cfr. VIOLA, Anahí y KNOLL, Patricia, *Índice de desarrollo humano*, Universidad Nacional de San Martín, s.e, Argentina, 2014, p.10.

CAPÍTULO 3 REGULACIÓN ECONÓMICA DE LA CONSTITUCIÓN

3.1 NOTA INTRODUCTORIA

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento por el cual el Gobierno de México, a través de consultas públicas, expone cuáles son sus objetivos y estrategias de mayor importancia durante su periodo de sexenio. Es publicado durante el primer semestre del sexenio del gobierno federal en turno, como queda establecido en el artículo 21 primer párrafo de la Ley de Planeación, añadiendo como dato que, de manera oficial, el primer PND fue elaborado por el expresidente Miguel de la Madrid durante su mandato.

El Plan Nacional de Desarrollo actual es aquel que, a través de consultas públicas, explica cuáles son los objetivos y estrategias que se llevarán a cabo durante el sexenio. Durante este periodo Presidencial, es fundamental reconocer lo que afirma el propio texto en la materia:

El Plan Nacional de Desarrollo busca establecer y orientar todo el trabajo que realizarán las y los servidores públicos los próximos seis años, para lograr el desarrollo del país y el bienestar de las y los mexicanos²²⁷.

Asimismo, la visión de este consiste en “transformar la vida pública del país para lograr un mayor bienestar para todas y todos”²²⁸. Para efectos de un mejor análisis, conviene tener presente que el documento se desarrolla en tres capítulos centrales, los cuales son²²⁹:

- *Bienestar*: Asegura que toda la población tenga acceso a una vida digna, promoviendo ésta junto con el pleno ejercicio de los derechos sociales. Al mismo tiempo, se enfoca en garantizar protección social para personas que viven en situaciones de vulnerabilidad.
- *Justicia y Estado de Derecho*: Promueve la construcción de paz, el acercamiento del gobierno a la gente y el fortalecimiento de las instituciones del Estado Mexicano.

²²⁷GOBIERNO DE MÉXICO, *Plan Nacional de desarrollo*, 2019-2024, Disponible en: <https://www.planeandojuntos.gob.mx/>

²²⁸*Idem.*

²²⁹*Idem.*

- *Desarrollo económico:* Garantiza el uso eficiente y responsable de recursos y la generación de los bienes, servicios y capacidades humanas para crear una economía fuerte y próspera.

Tomando en cuenta lo anterior, cabe mencionar que los ejes principales sobre este proyecto para los años 2019-2024 son²³⁰:

- *Igualdad de género, no discriminación e inclusión:* Se refiere al reconocimiento de las desigualdades que existen por razón de sexo, origen étnico, edad, condición de discapacidad, condición social, y a las desigualdades territoriales.

- *Combate la corrupción y mejora de la gestión pública:* Busca que las políticas públicas estén encaminadas a eliminar la corrupción y garantizar la eficiencia de la administración pública.

- *Territorio y desarrollo sostenible:* Reconoce que toda acción que se toma en el presente incide en las capacidades de las generaciones futuras y de que toda política pública actúa en un espacio con características particulares.

3.2 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA (SNDP)

Es preciso señalar que la planeación es la etapa que forma parte del proceso administrativo mediante el cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas generales, económicas, sociales y políticas, tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales que permitan establecer un marco de referencia necesario para concretar programas y acciones en tiempo y espacio determinado²³¹.

En el mismo sentido, se añade que más que un conjunto de procedimientos técnicos, la planeación es una práctica política; un proceso de transformación de la sociedad que lleva a la conjunción de los distintos intereses nacionales; por sí sola no resuelve los problemas ni asegura certidumbre frente al futuro, pero sí permite

²³⁰*Idem.*

²³¹COQUIS VELASCO, Francisco, "Sistema Nacional de Planeación", en Márquez Romero, Raúl (coord.), *La Constitución y el Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 187-204.

disponer de mejores instrumentos, en los ámbitos de acción global, sectorial, institucional, estatal y regional²³².

En sentido estricto, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, así como a los organismos e integrantes de los sectores social y privado. Igualmente, el proceso de planeación cuenta con una estructura básica, conformada por una red de vínculos entre dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal, e instituciones y organismos de los sectores social y privado que participan en actividades de planeación²³³.

Dicha estructura básica, afirma Campero Cárdenas es:

Parte de una división funcional, en donde las actividades de planeación de la administración pública federal se ordenan en tres niveles: global, sectorial e institucional; y tiene su fundamento jurídico en la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se precisan las áreas de responsabilidad y coordinación de las dependencias y entidades para llevar a efecto la planeación nacional del desarrollo²³⁴.

Por otro lado, el proceso de planeación es definido como el conjunto de actividades que en el corto y mediano plazo permitan instrumentar, controlar y evaluar el PND y los diversos productos derivados del Sistema Nacional de Planeación Democrática, permitiendo que a mediano plazo se puedan corregir las desviaciones en la ejecución de lo planeado y revisar las previsiones de mediano plazo, en el caso de cambiar las condiciones bajo las cuales fueron originalmente elaboradas.

²³²Cfr. CAMPERO CÁRDENAS, GILDARDO (dir.), *Revista de Administración Pública, El Sistema Nacional de Planeación Democrática*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 55-56, julio-diciembre de 1983, p. 21.

²³³*Ibidem*, p. 22.

²³⁴*Idem*.

3.3 PLAN NACIONAL DEL DESARROLLO.

La ley de Planeación encomienda al PND en su artículo 2° lo siguiente:

La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para **el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado**²³⁵ sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos.

La responsabilidad del Estado está marcada como otro elemento sustancial de la actuación gubernamental con la función de determinar líneas de acción y tramos de responsabilidad a los servidores públicos en el ámbito de sus competencias. Para ello, se han establecido procedimientos en cada una de las etapas del proceso; fijando instancias de control y evaluación, determinando mecanismos en la toma de decisiones y las formas de participación de los sectores social y privado²³⁶.

Entendiendo al proceso de planeación como un proceso integral y dinámico, se destaca que dicho proceso se divide en cuatro grandes etapas, o grupos de actividades secuenciales dentro de cada ciclo anual, pero que efectivamente son simultáneas²³⁷, las cuales se describen brevemente a continuación:

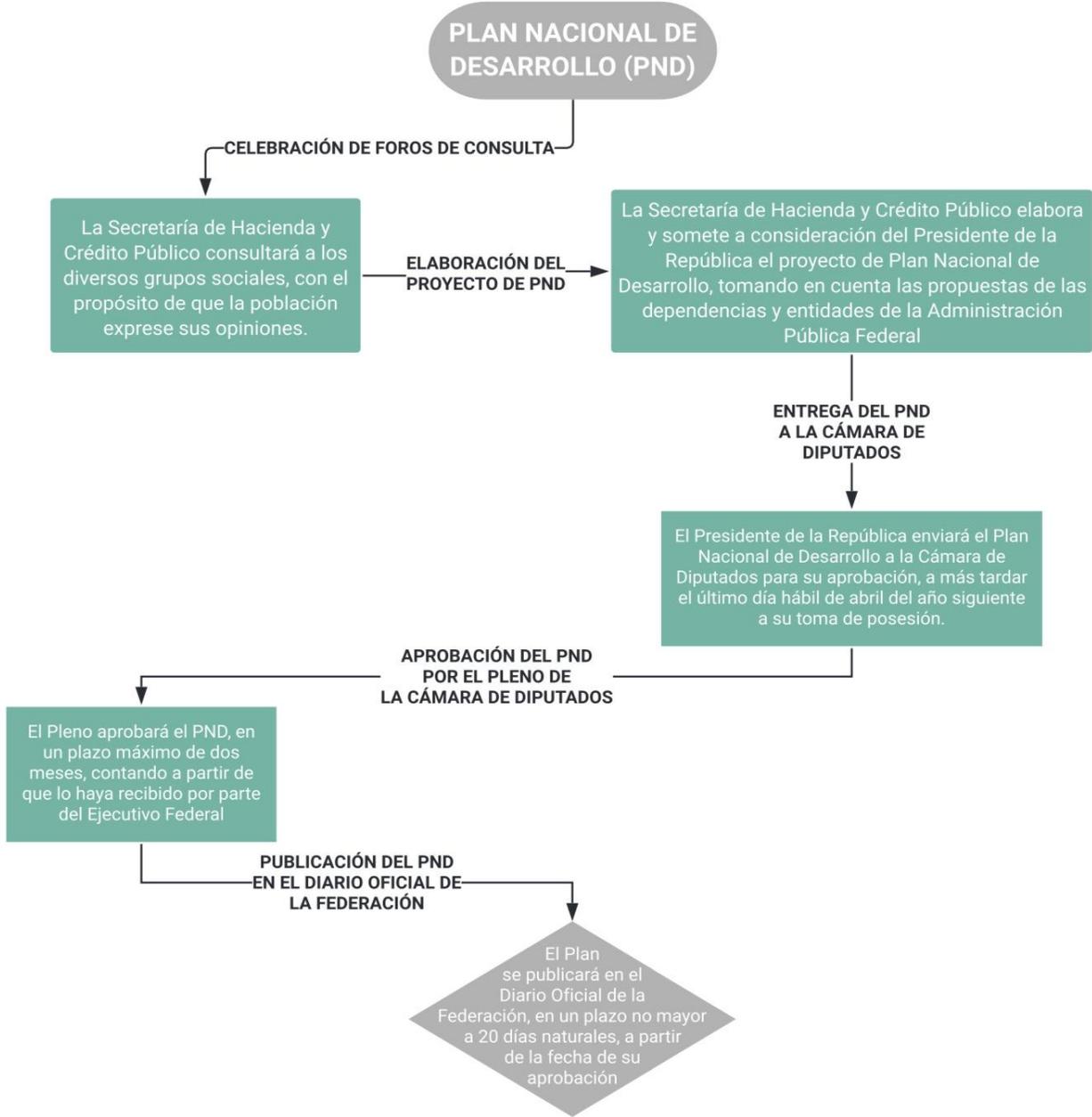
- **Formulación:** se establecen los objetivos del desarrollo nacional a mediano plazo, así como la estrategia y las políticas para lograrlos.
- **Instrumentación:** Se detallan, a corto plazo, las metas y las acciones y políticas para lograrlas, así como la asignación de recursos. Se programa anualmente y es la programación operativa la herramienta básica de esta etapa.
- **Control:** Se vigila el cumplimiento de la normatividad que rigen las acciones de gobierno. Abarca fundamentalmente las actividades de seguimiento.
- **Evaluación:** Se ponderan los resultados obtenidos en el año, después de la ejecución de acciones, con respecto a los objetivos y metas perseguidas. Se evalúa el funcionamiento del sistema y se cierra el ciclo temporal de la planeación en esta etapa.

²³⁵Énfasis añadido.

²³⁶*Ibidem*, pp. 23 y ss

²³⁷CAMPERO CÁRDENAS, Gildardo (dir.), *op. cit.*, p. 195.

Una vez cumplido este ciclo, si es necesario, se podrán actualizar los documentos de planeación a mediano plazo, pero tal grado de flexibilidad del sistema se asegura por la planeación operativa, es decir, la planeación anual²³⁸. A continuación, se muestra un **Flujograma para representar de manera gráfica el proceso para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo**²³⁹:



²³⁸ *Idem.*

²³⁹ GRUPO ESTRATEGIA POLÍTICA, ASUNTOS PÚBLICOS Y CONSULTORÍA POLÍTICA, *¿Cómo se elabora el Plan Nacional de Desarrollo*, 2020, Disponible en: <http://gep.com.mx/blog/2019/02/25/como-se-elabora-el-plan-nacional-de-desarrollo/> (consultado el 11 de mayo de 2021).

3.3.1 Cronología

El Plan de Desarrollo Nacional 2019-2024 fue formulado a través de la siguiente cronología²⁴⁰:

- *Del 1 de marzo del 2019:* Se trabajó en conjunto con las dependencias y entidades del Gobierno Federal de México complementado con la participación de diferentes actores. Se realizó un diagnóstico de los problemas públicos y se propusieron objetivos y estrategias para su atención.
- *Hasta el 15 de abril del 2019:* Participación y consulta de la ciudadanía. Se abrieron espacios para consultar a la población, dando especial atención a grupos prioritarios, para que participaran y aportarán propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo.
- *Hasta el 30 de abril del 2019:* Conformación del documento final. Se enriquecieron y modificaron las propuestas preliminares del Gobierno de México con los insumos de los Foros y las propuestas y la consulta en esta página.
- *30 de abril del 2019:* Presentación a la Cámara de Diputados. El Presidente presentó ante la Cámara de Diputados el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo para su discusión y aprobación.

3.3.2 Atribuciones de la Federación en Materia SNPD

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca dichos procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El Plan Nacional de Desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales²⁴¹.

²⁴⁰GOBIERNO DE MÉXICO, *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2019-2024*, Disponible en: <https://www.planeandojuntos.gob.mx/>

²⁴¹CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, artículo 26, inciso A, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf.

Es decir, el ejecutivo federal, al ser la máxima autoridad gubernamental, tendrá que establecer un sistema de planeación para el desarrollo nacional en el cual, este mismo Poder de la Unión, dé las pautas para una planeación democrática y deliberada. Dicho plan tendrá que ser acatado por la Administración Pública Federal y sus programas deberán estar sujetos a lo previsto por el documento en comento. De igual forma, se plantea que el ejecutivo federal incentive y escuche a la población en general, mediante medidas de participación y de consultas en donde se procure la voz del pueblo. Además, el Ejecutivo será la cabeza del PND estableciendo las bases y los procesos de planeación.

En el artículo noveno de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) queda establecido lo siguiente:

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal²⁴².

Como bien se menciona en la Constitución y en la LOAPF, la exclusividad en cuanto a la ejecución, administración y conducción, lo tendrá exclusivamente la federación y dentro de ésta, el Ejecutivo Federal.

En cuanto a la participación de la Federación, el artículo cuarto de la Ley de Planeación establece que:

Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley²⁴³.

Y si nos adentramos más a la política ejecutiva, veremos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la principal rama del gobierno federal en cuanto al PND. La Ley de Planeación en su decimocuarto artículo así lo estipula:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo;

²⁴²LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, artículo 9, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf.

²⁴³CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Ley de Planeación, artículo 4, Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Ley_Planeacion.pdf.

II.- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como la perspectiva de género²⁴⁴

En este sentido, el artículo quinto de la misma Ley postula que el Presidente del Ejecutivo Federal deberá remitir este plan ante el Congreso de la Unión para sus debidas observaciones y en caso contrario, su aprobación. Con esto se reafirma el encabezamiento de la federación ante la planeación del desarrollo nacional.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior, incluyendo un apartado específico con todo lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2 Constitucional en materia de derechos y cultura indígena²⁴⁵.

De esta forma, el Plan Nacional de Desarrollo queda en custodia por Ejecutivo y el Legislativo Federal de manera exclusiva.

Ante las circunstancias federales que envuelven al PND, es puntual que dentro de dicho documento se establezca a la federación como protagonista. “El gobierno federal debe recuperar su función de árbitro auspicioso y constructivo de los conflictos, empezar a cumplir sus mandatos constitucionales como guardián de los derechos individuales y colectivos y asumir plenamente sus facultades como impulsor y conductor de la economía”²⁴⁶.

Es así como en el mismo plan establece que el gobierno federal debe volver a ser quien a grandes rasgos dirija la economía nacional, salvaguarde las leyes y sea el máximo árbitro del país. Es claramente un plan enfocado a la federación por completo, por lo que es normal que el principal protagonista y promotor sea el propio gobierno federal.

²⁴⁴*Ibidem*, artículo 14

²⁴⁵*Ibidem*, artículo 5

²⁴⁶GOBIERNO DE MÉXICO, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024, p.15, Disponible en: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>.

3.3.3 Atribuciones de las Entidades Federales.

Igualmente, como se le otorgan atribuciones al gobierno federal, las entidades parte de la federación son de suma importancia, debido a que ellas representan tramos de responsabilidad frente a la federación.

La Ley de Planeación nos postula en su primer artículo, fracción III, que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable²⁴⁷.

En este sentido, el capítulo quinto de esta ley llamado “coordinación” nos presenta los puntos clave que debe tener la bilateralidad del plan entre la federación y los estados, entre los cuales se destacan que: *El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta*²⁴⁸.

Y de manera más específica, las atribuciones que se le dan a las entidades en conjunto con la federación son las siguientes:

- I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;
- II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;
- III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;
- IV. La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del Artículo 14 de este ordenamiento; y
- V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad²⁴⁹.

²⁴⁷LEY DE PLANEACIÓN, artículo 1, fracción III.

²⁴⁸*Ibidem*, artículo 33

²⁴⁹*Ibidem*, artículo 34

Con base a lo anterior, se concluye que las entidades federales tienen un rol secundario en este plan, sin embargo, es importante ya que pueden ser fuente de apoyo para programas, lineamientos, procedimientos y la ejecución de estos.

Finalmente, así como se tienen facultades, los Estados también pueden ser acreedores de sanciones en caso de incumplimiento de los convenios que se establezcan entre éstos y la Federación. Tal cual lo establece el cuadragésimo cuarto artículo: “El Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven”²⁵⁰.

CUADRO COMPARATIVO DE LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MATERIA DE PLANEACIÓN.

Facultades y Atribuciones	
Federación	Estados de la República
El Ejecutivo Federal elabora el Plan Nacional de Desarrollo.	Los titulares de las Secretarías de Estado proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la Ley de Planeación.
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordina las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo.	Se considera la participación que corresponda a los municipios y demarcaciones territoriales.
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora y somete a consideración del Presidente de la República, el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia.	Presentación de las propuestas que estimen pertinentes.
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece los criterios generales que deben observar las	Los procedimientos de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los

²⁵⁰*Ibidem*, artículo 44

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo que tengan a su cargo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordina las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público define los mecanismos para que verifique, periódicamente, la relación que guarden los presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público promueve la incorporación de indicadores que faciliten el diagnóstico del impacto de los programas en grupos específicos de la población, distinguiendo por origen étnico, género, edad, condición de discapacidad, tipo de localidad, entre otros.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público proyecta y calcula los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización

municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación.

Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción.

La elaboración de los programas regionales.

La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

del crédito público, para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público verifica que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público considera los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal.

Las dependencias de la Administración Pública Federal intervienen respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que inciden en el desarrollo de sus facultades.

Las dependencias de la Administración Pública Federal elaboran los programas sectoriales.

Las dependencias de la Administración Pública Federal verifican periódicamente la relación que guarden los presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su

ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales.

Las dependencias de la Administración Pública Federal coordinan la elaboración y ejecución de los programas especiales y regionales.

Las entidades paraestatales participan en la elaboración de los programas sectoriales.

FLUJOGRAMA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

Plan Nacional de Desarrollo

¿Qué es?	¿Quién lo realiza?	Objetivo
<p>Ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley de Planeación.</p>	<p>Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de la sociedad.</p>	<p>Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se</p>
<p>¿Cómo se efectúa?</p>		
1	2	3
<p>El Presidente de la República enviará el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión.</p>	<p>La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobará el Plan Nacional de Desarrollo dentro del plazo de dos meses contado a partir de su recepción.</p>	<p>La aprobación del Plan por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, consistirá en verificar que dicho instrumento incluye los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
4	5	
<p>En caso de que el Plan Nacional de Desarrollo no los incluya, la Cámara de Diputados devolverá el mismo al Presidente de la República, a efecto de que dicho instrumento sea adecuado y remitido nuevamente a aquélla para su aprobación en un plazo máximo de treinta días naturales.</p>	<p>La vigencia del Plan no excederá del periodo constitucional del Presidente de la República. El Plan se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en un plazo no mayor a 20 días naturales contado a partir de la fecha de su aprobación.</p>	

3.3.4 Análisis del actual Plan Nacional De Desarrollo

Como bien se observa, una de las condicionantes que determinan desde el surgimiento del Sistema de Planeación Democrática en 1983, se considera de vital importancia la existencia y la correlación que hay entre la Federación y los Estados, en materia de Planeación del Derecho Económico de un país.

Ante esta situación, la relación entre las partes firmantes del pacto federal debería ser en un diálogo abierto sobre las necesidades locales, regionales y municipales que fomenten y promuevan, de manera coordinada, el desarrollo de un país. Con esto, la premisa de Democrático no sólo sería aquella que habla de la participación; sino en la correcta ejecución de sus principios, hacer de la vida un constante y permanente mejoramiento democrático tal como lo establece nuestra fracción IV del Artículo 3° Constitucional.

La Federación, a consideración del que redacta el presente, no debería contar con la primacía en la postulación del Desarrollo; sino que debe cumplir, en todo momento, su relación de coordinación, planificación y fomento del desarrollo integral. Con lo cual, los diagnósticos, foros abiertos y determinación debe ser colegiada por estos mismos.

El PND que presentó el Titular del Ejecutivo Federal tiene carencias tanto formales como sustantivas, a continuación, en el siguiente cuadro se listan a manera de análisis.

PND 2019-2024	Formal	Sustancial
Objetivo: El Plan Nacional de Desarrollo busca establecer y orientar todo el trabajo que realizarán las y los servidores públicos los próximos seis años, para lograr el desarrollo del país y el bienestar de las y los	Si bien el Plan es un documento vinculante para la APF, debe en todo momento estar orientado al Desarrollo de la Nación y no sólo enfocarlo en su relación primaria.	Al buscar hacer un PND con enfoque para los servidores públicos, demuestra la falta de perspectiva integral y transversal de las Políticas Públicas.

mexicanos. ²⁵¹		
Metas Nacionales: Justicia y Estado de derecho, Bienestar y Desarrollo Económico.	Al determinar los ejes Nacionales, no se expone la transversalidad de estos y cómo fomentan el desarrollo de los tres órdenes de gobierno.	Las metas tienen una pretensión el mejoramiento de la calidad y desempeño de las instituciones, pero en ningún momento expone la relación los sectores Privado y Social.
Bienestar: el gobierno federal impulsará una nueva vía hacia el desarrollo para el bienestar, una vía en la que la participación de la sociedad resulta indispensable y que puede definirse con este propósito: construiremos la modernidad desde abajo, entre todos y sin excluir a nadie.²⁵² En última instancia, la lucha contra la corrupción y la frivolidad, la construcción de la paz	Si bien se considera que la participación ciudadana es fundamental para promover el Desarrollo, se demuestra que solo se pretende anunciar sin acciones concretas que determinen mecanismos de actuación o instrumentos para ello.	Al centrar la visión del Desarrollo y Bienestar en el Estado, se omite nuevamente la implicación de los diversos sectores, tanto nacionales como internacionales, que fomentan la participación y cooperación para los fines económicos de una Nación.

²⁵¹GOBIERNO DE MÉXICO, *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO*, 2019-2024, <https://www.planeandojuntos.gob.mx/>.

²⁵²*Idem*.

<p>y la seguridad, los proyectos regionales y los programas sectoriales que opera el Ejecutivo Federal están orientados a ese propósito sexenal.²⁵³</p>		
<p>Desarrollo Económico: En este sexenio no se recurrirá a endeudamiento para financiar los gastos del Estado ni para ningún otro propósito.²⁵⁴ No se gastará más dinero del que ingrese a la hacienda pública.²⁵⁵ En materia de política monetaria el gobierno federal respetará la autonomía del Banco de México.²⁵⁶ Impulsar la reactivación económica y lograr que la economía vuelva a crecer a tasas aceptables.²⁵⁷ El sector</p>	<p>No existe un compromiso claro del Gobierno, en la determinación de su perspectiva de crecimiento respecto a los compromisos de Desarrollo Económico.</p> <p>Por otro lado, se pone al centro al Gobierno Federal. Mexicano dejando de lado la relación de colaboración y coordinación de los diversos sectores.</p>	<p>No se determina con claridad cuáles serán los programas sectoriales e instituciones que tendrán prevalencia en la actuación del gobierno.</p> <p><i>Artículo 23.- Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre</i></p>

²⁵³ *Ibidem*, p.40

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 57

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 58

²⁵⁶ *Idem*.

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 60

público fomentará la creación de empleos mediante programas sectoriales, proyectos regionales y obras de infraestructura, pero también facilitando el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas y reduciendo y simplificando los requisitos para la creación de empresas nuevas.²⁵⁸

instrumentos y *responsables* de su ejecución. En segunda instancia, no se enuncia la sectorización de las prioridades Federales, Locales ni municipales.

3.4 DESARROLLO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COMPETENCIA ECONÓMICA

3.4.1 Nota Introductoria

De acuerdo con José Roldán Xopa, desde la transición del gobierno del Presidente José López Portillo a la administración del Presidente Miguel de la Madrid en 1982, se ha hablado en nuestro país de un nuevo modelo de desarrollo económico²⁵⁹. Se dejaron de lado conceptos como el de proteccionismo, predominio de empresas públicas e intervencionismo, y se propició una redefinición de las funciones del Estado en la Economía, con una tendencia de mayor participación de empresas privadas. Más mercado y menos Estado²⁶⁰.

A partir de este antecedente, los periodos presidenciales posteriores dieron seguimiento a la ruptura del modelo intervencionista y continuaron con ideas de tinte

²⁵⁸*Ibidem*, p.61

²⁵⁹Cfr. ROLDÁN XOPA, José, *Constitución y Mercado*, Tesis para optar por el título de Doctorado en Derecho, Director: Dr. Héctor Cuadra y Moreno, México, UNAM, Facultad de Derecho, 2004, p. 22.

²⁶⁰*Ibidem*, p. 23

neoliberal, profundizando así, en el establecimiento de política económica²⁶¹. Esto bastó para sentar las bases de lo que más adelante se conocería como “Capítulo Económico de la Constitución”, que se fundamenta en las reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales, pues son los encargados de instaurar la rectoría económica del Estado y el Sistema de Planeación Democrática.

En este sentido, resultaron también, cruciales las modificaciones a los artículos 27 y 28 constitucional, sobre todo porque, entre otras cosas, delimitaron las áreas estratégicas exclusivas del Estado, reafirmaron la autonomía del Banco de México y detallaron nuevas reglas respecto de la propiedad agraria. Asimismo, estas reformas dieron la pauta para una enorme transformación en materia de comercio exterior, inversión extranjera, administración pública paraestatal, competencia económica, derechos de autor, protección al consumidor, entre muchos otros derechos que forman parte de este bloque económico constitucional²⁶².

Con todo esto, el autor concluye que indudablemente en México ya existe una regulación constitucional clara y precisa de la economía, pues en la academia es aceptado el concepto del “Capítulo Económico de la Constitución”, e incluso se asume como el principal encargado de establecer y detallar diversos derechos relativos a la materia, que además guardan íntima relación con todos los demás derechos humanos y sociales que pretende proteger la misma Carta Magna. Es decir, la propia Constitución coloca a los derechos económicos como de especial observancia y asume su protección fundamental.

Por lo tanto, estos derechos en materia económica guardan la misma relevancia que los demás derechos de la Constitución, ya sean sociales o propiamente fundamentales, por el simple hecho de encontrarse consagrados en la misma norma.

No obstante, aunque la lógica apunta a que todos los derechos contenidos en la Constitución cuentan con la misma jerarquía e importancia, existe una diferencia entre el bloque de derechos económicos y los derechos fundamentales

²⁶¹*Ibidem*, p. 24

²⁶²*Ibidem*, p. 25

consagrados en la Carta Magna, pues para estos últimos sí existen medios de control o, mejor dicho, de protección constitucional, mientras que, para proteger intereses económicos, no existen dichos medios.

Entonces se cae en un plano de incertidumbre, ya que por un lado los derechos económicos sí se colocan en rango constitucional y se asume su igualdad con los derechos fundamentales por la jerarquía en que se encuentran, pero, por otro lado, al no concederles ningún tipo de protección constitucional se pone en duda si realmente cuentan con la misma jerarquía que los demás derechos de la Constitución.

Ahora bien, es cierto que recientemente y como producto de algunas reformas en materia económica, se ha permitido que ciertos asuntos lleguen a la instancia del juicio de amparo y en especial, para lo relativo a las actuaciones del IFT y COFECE, pero bien podrían ser de utilidad otros medios como la declaratoria o acción de inconstitucionalidad.

Evidentemente, esto no tiene razón de ser, pues si existe un bloque económico en la Constitución es porque efectivamente son derechos sustanciales para el desarrollo de los mexicanos, pero ¿por qué habrían de ser discriminados al no concederles medios de protección constitucional como a los demás derechos?

Así pues, la presente investigación propone la creación de un sistema de protección constitucional para estos derechos, como producto de la regulación económica en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y particularmente, en los artículos 25, 26, 27 y 28.

3.4.2 Derechos regulados por la competencia económica

El artículo 28 Constitucional establece que todo individuo cuenta con la garantía de acceder a un mercado en competencia, pero además, consagra el derecho de la sociedad a beneficiarse de los diversos efectos de un mercado que se rige por los parámetros de la competencia, como: obtener mejores precios, mayor variedad y mejor calidad en los bienes y servicios, así como garantizar que los recursos limitados de una sociedad se utilicen y asignen de la mejor manera, generando

incentivos suficientes para la innovación tecnológica²⁶³. De esta manera se protege cuidadosamente el crecimiento económico, en favor de todos los mexicanos.

De la misma forma, la competencia económica protege diversos derechos, no sólo económicos, sino humanos, sociales, culturales y ambientales. Algunos ejemplos recaen en la protección al derecho a un nivel de vida adecuado, a la salud, a la vivienda, a la alimentación, al trabajo, al saneamiento, a la seguridad social, a la educación, a la cultura, a un medio ambiente sano, entre muchos otros.

Todo esto porque cada uno de los derechos deben estar garantizados con la prestación de un servicio o de un producto y la competencia económica consigue que quien preste estos, sea el que proporcione la mejor oferta en cuanto a calidad, precio y permanencia. En un mercado con competencia, sea del producto o servicio que sea, será siempre necesario exigirle al proveedor las mejores condiciones, en aras de proteger cabalmente los derechos previamente mencionados. En otras palabras, la gran mayoría de los derechos humanos, para que sean realmente efectivos, necesitan de productos y servicios que deben ser regulados por la competencia económica para garantizar su calidad.

Entre menos oferta en el mercado, mayores obstáculos aparecerán. Tal como ocurre con los monopolios, que desencadenan en poca o nula variedad de productos, mala calidad, precios altos, menos preocupación por el medio ambiente e incluso desempleo; lo que vulnera una infinidad de derechos humanos, económicos, sociales y ambientales principalmente.

En este sentido, los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (en adelante DESCAs), parten de los Derechos Humanos y sus mecanismos de protección para garantizar una vida digna, para marcar las pautas esenciales de bienestar, conceptos que por cierto, guardan una íntima relación con la competencia económica. Así pues, se comprueba el nivel de importancia de esta materia, pues si no fuera suficiente su rango constitucional, el vínculo que tiene con la gran mayoría de los derechos sociales, plantea una inminente visibilización por su trascendencia normativa.

²⁶³Cfr. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA, *La competencia económica*, México, consultado el 23 de octubre de 2021, en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/05/1acompetenciaeconom.pdf>

Un ejemplo que hace notoria su relevancia es la salvaguarda del derecho social al trabajo. Partiendo de que se encuentra estrictamente protegido por el texto constitucional, es necesario identificar cómo en la práctica se puede lograr su efectiva garantía y protección. Una persona para poder trabajar necesita principalmente de dos elementos: conocimientos y oportunidades laborales.

El primer elemento dependerá en gran medida de otro derecho fundamental y social que se traduce en el acceso a la educación (el cual también está ligado al bloque de regulación económica), mientras que el segundo guarda una relación directa con los efectos de la competencia económica para su cumplimiento. Es decir, para que existan empleos se necesita de empresas productoras de servicios o productos. Si éstas no se rigen por reglas de competencia, habrá cada vez menos empresas en el mercado y a la vez, menos empleos, que seguramente serán mal pagados ante la certeza de saber que no existen más y mejores ofertas de empleo.

Por lo tanto, con un breve caso que no se encuentra tan apartado de la realidad, se comprueba que la regulación económica en el país tiene un impacto directo en la protección de los DESCAs, principalmente, sin descartar a los propios derechos fundamentales. Consecuentemente, su jerarquía y relevancia constitucional necesitan de mayor atención para su mejoramiento en la práctica.

El presente análisis se regirá por el establecimiento de la formación del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los hechos relevantes, de carácter histórico, que motivaron e impulsaron su creación, con el fin de mejorar la economía del Estado Mexicano, de suprimir las desigualdades sectoriales, puesto que, si el objetivo es lograr un acrecentamiento en el capital del estado, el proyecto consiguió conjuntar y coordinar a las entidades con el estado federal, en sustento con los principios constitucionales estatuidos por la Carta Magna.

Por consiguiente, se discutirán las fases que contiene la planeación, variable de suma importancia que motivó el nacimiento de la presente política de acción, así como las diferencias existentes entre esta, la planificación y la programación, conceptualizaciones que dieron como producto el Proyecto Nacional.

Se destacarán todos aquellos rasgos que impidieron en su momento la eficacia del primer plan promulgado, y se desarrollará el tópico respondiendo cómo

a partir de la localización de las deficiencias y desaciertos observados se corrigieron, y en su caso suprimieron la limitación que le impedía al proyecto ser un modelo macroeconómico.

Se explicarán cuáles son las razones correspondientes sobre las cuales se considera al Plan Nacional de Desarrollo como democrático, de igual forma se abordará la importancia que conlleva la participación ciudadana para su formulación.

Por último, se mencionará y se justificará la creación de diversas instituciones, comisiones, secretarías y sistemas que sostienen la Rectoría Económica del Estado y qué tipo de facultades ejercieron, es decir, de planeación, planificación o programación.

Primeramente, para comenzar con el análisis del presente texto, es atinente definir la llamada Rectoría Económica del Estado²⁶⁴, como aquella facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga a la Constitución con el objetivo primordial y fundamental de atender las necesidades primigenias del país, y en consecuencia preservar el desarrollo de la economía, así como todas aquellas vertientes que dependen y subyacen de esta, como el bienestar social. Para ello, es importante analizar como primer punto la variable de planeación y planificación, las cuales en adición dan origen al producto de la conceptualización antes mencionada.

El texto establece que la manera de diferenciar ambas acepciones versa sobre el fin para el que son destinadas, puesto que se lleva a cabo la planeación al evaluar las distintas alternativas que posee el agente estadual previo a la toma de una decisión firme, mientras que en la planificación se presume la existencia de una decisión premeditada y fija, es decir, se establecieron con claridad los objetivos que al ejercitar varias acciones se pretenden cumplir exitosamente, y en ella ahora es pertinente establecer el plan para cumplirlos. Por tanto, en la primera, la administración pública determina y delimita los objetivos a realizar, y en la segunda,

²⁶⁴CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuestación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 2

se fija un Plan General de Desarrollo destinado para dar cumplimiento a los objetivos definidos.

Sin embargo, lo anterior es meramente doctrinal y teórico, puesto que en el Estado Mexicano ambos conceptos se consideran uniformes, en síntesis, son aplicados para establecer metas de crecimiento, y son eficaces cuando conducen a las transformaciones establecidas en las metas y propósitos. Por otro lado, otro aspecto fundamental para lograr dichos cambios es a través de la acción, es decir, la ejecución del Plan General de Desarrollo en conjunto, propiamente.

Para analizar la Planeación Económica Federal debemos atender todos aquellos hechos relevantes que dieron origen a la planificación económica del país y su consagración, puesto que la historia de la planeación en el Estado Mexicano ha sido numerosa. Los rezagos de la Revolución Mexicana propiciaron un quebrantamiento en la economía nacional provocando su decadencia, en virtud de ello, se expidió la Ley de Planeación de la República en el año de 1930, como el primer instrumento jurídico para iniciar la planificación de la economía nacional y así de tal manera reconstruirla, con el fin de impulsar el insumo de capital fundamental para la producción y generación de riqueza en el país.

Cada periodo presidencial, a partir de aquel entonces, iba a contar con un plan de desarrollo económico, con la finalidad de reactivar la economía mexicana. Hablemos primero del Plan 1934 – 1940, el cual reunía los mecanismos de operación de Países del Occidente y de la Unión Soviética, elaborado por el ex presidente Plutarco Elías Calles, puesto en acción durante la política del ex presidente Lázaro Cárdenas, recordemos que su mandato se encontraba en curso, él participó en la elaboración del Plan 1940 – 1946, que debía ser accionado por el ex presidente Manuel Ávila Camacho, es pertinente acotar dos aspectos en común que presentaron dichos planes: ambos eran ineficaces, puesto que no esclarecían y delimitaban los mecanismos de acción correspondientes para lograr los fines establecidos, así también, ambos iban destinados a señalar la dirección de la política que debían tomar sus sucesores.

Sin embargo, a pesar de la falta de operatividad que reunían, motivaron la creación de los trabajos de la Comisión Federal de Planeación Económica de 1942,

ente facultado constitucionalmente para conjuntar todos los datos estadísticos relacionados a la producción industrial de aquel entonces, y los de la Comisión Nacional de Inversiones de 1946, con funciones para canalizar la Inversión Pública y de tal manera acrecentar la economía nacional. Pero, pese a la existencia de una primera planificación de desarrollo, todavía se encontraban apartados varios criterios que daban origen a una planeación y planificación eficaz, ya que el plan no contenía a cabalidad todas las necesidades imperantes en aquel momento, ni mucho menos los mecanismos para suprimirlas del estado.

A falta de organismos que vigilen y materialicen la política en acción, el ex presidente Adolfo Ruiz Cortines le delega un par de obligaciones a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de Economía, la más importante consistía en que debían elaborar un plan que cubriera su gestión administrativa. En 1954, surge la Comisión de Inversiones, la cual dependiendo del Presidente de la República, debía administrar la inversión pública para un mayor crecimiento. Pero, años después se le facultó a la Secretaría de la Presidencia a adoptar las funciones que en principio le pertenecían a la Comisión de inversiones, consideró que fue con el propósito de ampliar el campo de jurisdicción, puesto que podía exigirles a todas las dependencias públicas sus planes de inversión en particular, de tal manera se reunirían todos con el fin de unificarlos en una única política de acción en el periodo de 1960 – 1964.

En consecuencia, surgieron varias limitaciones, como la impuesta al Banco Nacional de Comercio Exterior, consistente en negar todos los permisos de importación, sin excepción alguna, que no aprobara el Ejecutivo de la Unión. Así, con el objetivo de hacer crecer la economía mexicana, se crearon Comisiones para materializar las metas planteadas, hasta que posteriormente se logra la formación del primer Plan Nacional que promoviera lo anteriormente acotado, siendo una hazaña histórica, llamado Plan de Acción Inmediata de 1962 – 1964, no obstante continuaba con grandes inconsistencias, puesto que seguía sin abarcar todos los sectores de inversión, es decir, seguía sin cubrir al ente nacional por completo según la OEA, quien lo calificó como una falta de apoyo a los sistemas macroeconómicos.

Fue hasta la creación de la Comisión de Administración Pública dentro de la Secretaría de la Presidencia que comenzaba a brotar un plan con cuya característica se determinaba por su amplitud sectorial, el Plan Nacional de Desarrollo.

En conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Conacyt, impulsaron un primer esbozo de los lineamientos principales imperantes en 1974 – 1978, es decir, para elaborar realmente una planeación global eficaz obligatoriamente debían participar todas las dependencias federales relacionadas, el sector público local y el sector privado, con el fin de cubrir todo el campo económico.

Es por ello por lo que, no fue eficaz el modelo macroeconómico presentado años anteriores ante el Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA.

Este proyecto al parecer estaba más próximo al alcance de superar las crisis cíclicas²⁶⁵ que presentaba el país, aquella interpretación que le otorgaba Karl Marx a la sucesión de ciclos económicos en el sistema económico del capitalismo, caracterizada por una serie de fases de crecimiento o desarrollo económico y de crisis económica, con la cual, infiere que existe una repetición de periodos de actividad moderada, prosperidad, superproducción, crisis y estancamiento de manera cíclica. “El ciclo económico es la pauta más o menos regular de expansión (recuperación) y contracción (recesión) de la producción real”²⁶⁶.

El principio constitucional de solidaridad, contenido en la prerrogativa del Art. 116 Fracción VII;

“La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”

Motivó la creación del Sistema Nacional de Planeación, puesto que se pretendía unir a la federación, a los estados y a los sectores de la población para convenir los mecanismos para impulsar la economía y bienestar social. El cual,

²⁶⁵GUTIÉRREZ ARAGÓN, R., Aguilar Méndez, S., Tafolla Macklen R., *Ciencias Sociales y Económicas en la vida cotidiana hacia el nuevo siglo: Panorama introductorio*, México, Porrúa, 2000, p. 91.

²⁶⁶STANLEY FISCHER, Rudiger Dornbusch y Richard S. *Economía*. Ed. Mc Graw-Hill, España, 1990, 2ª ed., p. 527.

procura coordinar y juntar, a modo de foro de participación social, específicamente a las organizaciones de grupos sociales, autoridades locales y al sector público federal, para establecer un régimen que concentre propuestas y demandas para llegar a acuerdos comunes. Su fundamento se encuentra en la prerrogativa:

Art. 12 de la Ley de Planeación: Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Opera a nivel global; con la participación de la Secretaría de Hacienda, Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a nivel sectorial; a través de las entidades de la administración pública federal, mediante los titulares de cada dependencia, y a nivel institucional; por medio de las entidades paraestatales.

Por otro lado, es importante resaltar que, José López Portillo promulgó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la cual facultó a la Secretaría de Programación y Presupuesto a vigilar el gasto público federal, como primer antecedente de inicio de un control económico antes de la promulgación de un Plan Nacional. Con lo anterior, se presentaron varios planes sectoriales, con el objetivo de unificar sus estrategias, y hacer que emane solo una política de acción, con la característica de globalidad. La ley permitió entonces coordinar a los distintos sectores, el gubernamental, el social y el privado.

Debido a lo anterior, fue presentado el Plan como un Proyecto Nacional, integraba aquellas necesidades que presentaba la nación y los mecanismos de acción. Con su ejecución, en este instante ahora sí se consolidó un modelo macroeconómico coherente, lo que conlleva a mejorar las tasas de crecimiento del país.

Posteriormente, con la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, obligaba el nacimiento de una coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública descentralizada, entidades que sí realizan actividades para el bien común del estado, y paraestatal, integrada por organismos y empresas que en principio no están encaminadas a cumplir objetivos de interés

público, para lograr todas las metas propuestas y facilitar el desarrollo del Proyecto Nacional.

Con lo anterior, podemos establecer que la planeación se construye por cuatro etapas: formulación; se elabora un diagnóstico minucioso de las circunstancias actuales, así como las medidas que se pretenden adoptar, siendo coherentes y compatibles con lo que se vive, ejecución; se llevan a cabo las medidas premeditadas para eliminar o suprimir los problemas que se diagnosticaron, es decir, se accionan los mecanismos y estrategias adoptadas, control; en ella se administra la forma en que serán aplicadas las medidas o las acciones formuladas y se vigila que produzcan los efectos esperados para complementar las políticas en acción o suprimirlas del campo de ejecución y por último, la evaluación; se valoran y se tasan los cambios, es decir, afectaciones activas y pasivas, que se generaron con motivo de la ejecución de las medidas, para emitir un avance de los resultados obtenidos, y de tal manera, concluir si los cambios provocados fueron en beneficio o en perjuicio del estado mexicano.

La planeación se consolidó hasta la reforma de los Art. 25 y 26 Constitucionales, los cuales establecen:

Artículo 25. 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...

En el cual se encuentra el fundamento de la Rectoría del Desarrollo Nacional, consagrado como un principio, donde la Constitución le dota al Ejecutivo de la Unión a establecer un Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 26. ...La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo

Es decir, se buscó que a través de la alineación entre el Programa Nacional de Desarrollo y los programas que de éste emanen, se pueda coordinar el trabajo de las dependencias y entidades para enfocarlo a la consecución de grandes objetivos y metas nacionales. En el texto “La planeación como instrumento de desarrollo”, de Víctor Manuel González Romero y Héctor Eduardo Gómez

Hernández, se explica el gran problema de la desarticulación en la planeación nacional, lo cual provoca que las agendas gubernamentales no estén alineadas y por ende no exista una suma de esfuerzos en favor del eje de política pública del país²⁶⁷: Un problema que tenemos es que no existe una cultura para articular los presupuestos con los planes, y por tanto se aludiría a la incoherencia, ineficacia e incompatibilidad del programa.

La conceptualización debía ser consagrada en la legislación, la cual regulará todas sus etapas para lograr su fin, el consistente en cambiar la realidad social. Por ello, se promulga la Ley de Planeación, la cual contiene la estructura y las facultades inherentes del Sistema de Planeación Nacional, ente creado por la Carta Magna con fundamento en el Art. 26, Inciso A, Constitucional:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación...

Como ya dijimos, el Ejecutivo será el encargado de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, mientras que la Cámara de Diputados tendrá la facultad exclusiva de aprobarlo y por otro lado el Congreso de la Unión en su conjunto podrá emitir las observaciones que estime pertinentes.

Sin embargo, a pesar de la ejecución de políticas de acción para hacer frente a la economía del país, ocurrió en 1981 una *fuga de capitales*, es decir, un fenómeno que supone una pérdida de reservas en el país y un notable miedo a que se produzca una depreciación de la moneda. La fuga de capitales²⁶⁸ puede incluso provocar una devaluación, al obligar al Banco Central a llevarla a cabo en una proporción mayor a la prevista originalmente. Así, se desincentiva a los habitantes de dicho país o a los inversionistas extranjeros a participar en la economía de este, la fuga de capital provoca la devaluación del tipo de cambio de la moneda nacional; esto hace que los productos importados, más caros, presionen al alza los precios

²⁶⁷MAYA MARTÍNEZ, Hirepan, *Exposición de motivos: Que reforma y adiciona el artículo 25 de la Constitución Política de los estados mexicanos*, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

²⁶⁸ARRIOLA, Joaquín, *Fuga de capitales*, Periódico: DEIA, 2014.

(inflación). Algo que hizo suponer que el Plan seguía conteniendo vacíos en la política de planeación.

El Plan tenía como objetivo principal promover la coordinación entre los tres niveles de gobierno; gobierno central o federal, gobierno local o estatal y el gobierno municipal. Puesto que se pretende, para conocer las necesidades sectoriales del territorio nacional y que cumpla el Plan con el carácter de ser global, conocer los diferentes intereses de los grupos sociales, y no únicamente los de las empresas inversionistas, aquellas que perciben alto capital en beneficio del estado, En virtud de que se busca que las opiniones de la población se reflejen en las acciones del Plan, siempre que sean eficaces en cuanto al bien común, debido a que se busca garantizar, materializar y tutelar la participación ciudadana, así como la participación en general, la cual se encuentra clasificada en:

Participación obligatoria: Alude a la asignación de responsables, recursos fijos y metas por alcanzar en la Administración Pública Federal.

Participación coordinada: Versa sobre la unión que debe existir entre la Federación y las Entidades federativas, en cuanto a la elección de acciones como propuestas para solucionar problemas de interés común. Es decir, el Plan de Desarrollo se encuentra ampliando su campo de aplicación, con el objetivo de ubicar y cubrir todas las necesidades que no podría observar directamente el Ejecutivo Federal, sino que necesita de la observancia del Gobierno Estatal para evitar la analogía del "punto ciego". Este tipo de participación se refiere principalmente a la facultad que poseen los distintos niveles de gobierno para consentir convenios entre ellos, que permitan dar cumplimiento a la estrategia de desarrollo en sus respectivas jurisdicciones.

Se encuentra sustentada en el Art. 26 Inciso A Constitucional:

...Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución...

Participación Concertada: Es un proceso de negociación empleado por los sectores para lograr acuerdos comunes sobre los medios y las acciones necesarias para alcanzar los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Por

tanto, pactan los entes acciones que serán obligatorias para todos en los contratos y convenios.

Participación Inducida: Se ejercitan acciones encaminadas a promover e incentivar la participación de los sectores, con el objetivo de hacer alcance a los objetivos y metas, o en su caso para prohibir y desmotivar acciones que no afecten positivamente a la nación.

En relación con lo establecido anteriormente, el gobierno federal en conjunto, es decir, la federación, para lograr llegar a la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, primero, de acuerdo con el Art. 35 Fracción III, convoca a Consulta popular, con el objetivo de que las bases de la planeación se encuentren sujetas a la voluntad popular, desde luego de manera integradora, para así llegar a la uniformidad de las medidas que se adoptarán en materia de economía y bienestar social.

La planeación se contiene de diversos principios como: principio de consustancialidad; es decir, se concibe a la planeación como una actividad inherente de cualquier organización humana, principio de universalidad; todos los entes, instituciones, organizaciones y la población debe ser tomados en consideración en ella, principio de racionalidad; significa que de todas las alternativas existentes, se debe elegir de entre ellas la mejor decisión para cumplir el objetivo o fin principal, principio de previsión; alude a que se deben observar todas las alternativas posibles y analizar si existe relación entre la necesidad e impacto que produciría la misma, principio de unidad; si se optó por varias alternativas, deben unificarse para que se encuentren encaminadas a un fin común, puesto que todos los planes y proyectos deben ser compatibles, y principio de continuidad; es decir, se deben aplicar las acciones que se decidieron en la temporalidad correspondiente.

Posterior al análisis efectuado, podemos concluir que el Plan Nacional de Desarrollo se creó con el fin principal de velar por la economía nacional y en subsunción por el bienestar social, para unir y coordinar las economías rurales y urbanas, y de tal manera consolidar las políticas de las entidades federativas,

logrando reactivar en consecuencia la economía del Estado Mexicano, para hacer frente a las desigualdades de los diversos sectores del territorio nacional.

Por ello, la inversión federal se efectúa en colaboración, planeación, planificación y programación, por todos los niveles de gobiernos, y no solo por el Ejecutivo Federal, puesto que, de las demandas y propuestas, emitidas por todos los sectores, depende el gasto público federal, en virtud de que la ejecución de obras y gastos para brindar los servicios públicos se encuentran supeditados a las necesidades de las entidades, municipios y en su conjunto de la Federación.

Por consiguiente, tanto el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Municipal de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo, en su conjunto sustentan y sostienen la Planeación del Desarrollo, y para ello deben ser compatibles y eficaces en cuanto a su contenido, para conformar la Rectoría Económica del Estado.

3.4.3 La Reforma en Materia de Competencia Económica.

En primera instancia, para un correcto entendimiento de la materia y la relevancia que tiene la materia de Competencia Económica en México, debido a que en ella se mezclan la Economía y el Derecho que han logrado diversas creaciones y a su vez cambios estructurales en la regulación de dicha materia.

Para efectos del presente análisis, es importante analizar el artículo 2° de la Ley Federal de Competencia Económica, con el fin de tener en cuenta el papel fundamental que desempeña en nuestro país, ya que se establece que la Ley en comento tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios²⁶⁹.

Tomando en cuenta el objeto de la Ley Federal de Competencia Económica, se pudiera observar a simple vista que se enfoca únicamente al ámbito económico, aunque a lo largo del presente estudio podremos desarrollar todo lo relativo a las regulaciones en dicha materia, así como las bases, los principios y los fundamentos que permite a los sujetos de derecho a conducirse conforme a lo que dictan las leyes mexicanas.

²⁶⁹LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, artículo 2°.

Con el propósito de enfocarnos en el tema central de nuestra investigación, es decir, la reforma estructural en materia de competencia económica, primero deberemos remitirnos a los antecedentes y orígenes de la regulación de esta en el apartado siguiente.

3.4.3.1 Antecedentes

Haciendo un poco de historia, se afirma que la legislación en materia de competencia económica se remonta a la Constitución de 1857, en donde se prohibieron los estancos, prácticas monopólicas y se estableció el derecho de todos los mexicanos a concurrir en el mercado. Todo lo mencionado anteriormente podemos encontrarlo en el artículo 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prohíbe los monopolios, prácticas monopólicas, estancos y las exenciones de impuestos, así como ordena que se castiguen severamente todas las acciones que obliguen a consumidores a pagar precios exagerados, así como rechaza toda ventaja indebida a favor de una o varias personas determinadas en perjuicio del público en general²⁷⁰.

Como se desarrollará en lo subsecuente, la Ley General de Competencia Económica entró en vigor en el año 1992. Sin embargo, existieron tres leyes reglamentarias del artículo 28 Constitucional: la primera de ellas se limitó a combatir monopolios que afectaran el suministro de bienes para el consumo; la segunda, promulgada en 1931 definió los monopolios y los estancos, y la tercera, de 1934, contempló las acciones penales y las defensas de los agentes económicos sujetos a cualquier procedimiento relativo a prácticas que no estaban permitidas²⁷¹.

En el mismo sentido, algunas de las políticas públicas adoptadas hasta los años ochenta que se desarrollaron principalmente por el ingreso de México al GATT²⁷² y las primeras reformas económicas introducidas en los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, protegían a los productores nacionales en

²⁷⁰SOLANA SENTÍES, Enrique, "Ley de Competencia Económica", *El Cotidiano*, México, núm. 190, marzo-abril de 2015, pp. 63-70.

²⁷¹*Ibidem*, p. 64

²⁷²Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

perjuicio del consumidor y tuvieron como resultado que el Estado no garantizará el proceso de competencia y libre concurrencia como lo hace el día de hoy²⁷³.

Sin duda, un momento significativo para la regulación de la materia de competencia económica en México, fue la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el que México se comprometió a adoptar y mantener medidas que prohibieran prácticas de negocios contrarias a la competencia y emprender acciones al respecto, así como consultar continuamente a sus socios comerciales y crear el Grupo de Trabajo en materia de Comercio y Competencia. Sin embargo, a pesar de los compromisos que adquirió México, salvaguardaba el derecho de designar monopolios y conservar empresas comerciales del Estado, por lo que fue en esa tesitura que surgió la primera Ley Federal de Competencia Económica²⁷⁴.

A partir de lo anterior, es conveniente tener en cuenta que existen dos momentos definitorios para la legislación en materia económica moderna: el primer momento consistió en la promulgación de la Ley Federal de Competencia Económica en diciembre de 1992 y la creación de la Comisión Federal de Competencia. En segundo lugar, se destaca el período que comprende desde junio de 2006 a octubre de 2007, el cual incluye las reformas a la ley y a su reglamento, así como la acción de inconstitucionalidad respecto de determinadas facultades del Congreso y el Poder Judicial en relación con la conformación de la Comisión y sus actuaciones²⁷⁵.

Los dos momentos mencionados con anterioridad resultan ser elementos indispensables para la conformación del marco legal vigente en la materia de la que se habla, por lo que se procederá a analizar las reformas que se han llevado a cabo a la Ley Federal de Competencia Económica, con la finalidad de establecer las diferencias entre las regulaciones del año 1992 y las actuales.

3.4.4 Ley Federal de Competencia Económica.

²⁷³*Idem.*

²⁷⁴*Idem.*

²⁷⁵*Cfr.* DIEGO-FERNANDEZ, Mateo, "Brevisima explicación y análisis de las reformas a la Ley Federal de Competencia Económica", *Revista de Derecho Económico Internacional*, México, vol. 1, núm. 1, noviembre 2010, pp. 77-84.

Para efectos del presente apartado, es fundamental mencionar la definición de Francisco González de Cossío, quien señala que el Derecho de la Competencia Económica debe ser entendido como la herramienta que busca establecer un equilibrio en la sociedad, por la distribución de la riqueza, que desde un punto de vista ideal, pretende lograr²⁷⁶.

En ese mismo sentido, dentro del nuevo marco legal, la Ley Federal de Competencia Económica tomó en cuenta la experiencia extranjera y su objetivo era promover la eficiencia de la economía, no proteger a sus competidores. Así, la única excepción de intervención de autoridades sería la política preventiva en materia de concentraciones, ya que se evitó que la ley fuera regulatoria y no debía establecer permisos a la producción y distribución de productos²⁷⁷.

Igualmente, para la implementación de la nueva ley se buscó que hubiera un órgano administrativo autónomo e independiente del gobierno, que contara con facultades para sancionar y así se otorgaron facultades a la Comisión Federal de Competencia para la investigación de posibles violaciones y la decisión cuasi-jurisdiccional sobre los casos en los que tiene competencia. Para dichos efectos, se creó la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992 y entró en vigor el 23 de junio de 1993²⁷⁸.

En el mismo orden de ideas, es preciso señalar que el objeto de la Ley es: definir a sus destinatarios como “agentes económicos”²⁷⁹, reproducir la lista constitucional de lo que no es un monopolio, así como definir las prácticas monopólicas absolutas, relativas y las concentraciones. También insta procedimientos para declarar la existencia de poder sustancial o ausencia de competencia en determinados mercados regulados e instituye un medio de defensa ordinario, llamado recurso de reconsideración y contiene las sanciones por

²⁷⁶Cfr. GARMENDIA CEDILLO, Xóchitl, “Competencia Económica, Aspectos Jurídicos y Económicos”, *Legislativo Quórum Ciento Diez*, México, octubre-diciembre de 2012, pp. 205-227.

²⁷⁷*Ibidem*, p. 210

²⁷⁸*Ibidem*, p. 211

²⁷⁹Personas físicas o morales, dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier forma de participación en la actividad económica. La ley actual aclara que los agentes económicos pueden serlo con o sin fines de lucro.

contravenir la ley. Igualmente, se establece la Comisión Federal de Competencia y se delimitan sus facultades y estructura básica²⁸⁰.

A pesar de que se hayan sentado muy buenas bases en la regulación de la materia de competencia económica, se encontraron deficiencias y áreas en las que se requerían mejoras sustanciales, por lo que han existido diversas reformas que se mencionarán a continuación.

3.4.4.1 Reformas a la ley Federal de Competencia Económica.

Para comenzar, es preciso mencionar que la política de competencia es el conjunto de políticas y leyes que garantizan que la competencia en el mercado no se limite de manera tal que resulte perjudicial para la sociedad, por lo que existen herramientas que permiten a una autoridad evitar, corregir, regular y/o sancionar la falta de competencia provocada por conductas anticompetitivas. Por ello, actualmente existen marcos normativos para promover la competencia²⁸¹.

Aunado a lo anterior, actualmente en México el fundamento jurídico de la política de competencia económica se encuentra en el Artículo 28 Constitucional, en donde se establece la autonomía de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y del Instituto Federal de Telecomunicaciones y se les designa como las instituciones encargadas de garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir y combatir monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

En ese sentido, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende la Ley Federal de Competencia Económica y a partir de ésta se desprende la Comisión Federal de Competencia Económica²⁸².

En cuanto a la Ley Federal de Competencia Económica y la necesidad de mejorarla de manera sustancial, su primera reforma data del año 2006, mediante la cual se incluyen nuevas conductas como prácticas monopólicas; se aumentan las sanciones que puede imponer la Comisión Federal de Competencia y se incrementa su capacidad de investigación para realizar visitas de verificación, así como se

²⁸⁰DIEGO-FERNÁNDEZ, Mateo, op. cit., p. 78.

²⁸¹*Idem*.

²⁸²Política de Competencia en México, Guía para el expositor. Disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/GuiaExpositor_Politica_de_Competencia.pdf (consultado el 26 de abril de 2020).

incluye la inmunidad por colusión para facilitar la detección, investigación y sanción de los cárteles económicos mediante una especie de programa de testigos protegidos²⁸³.

Posteriormente, en el año 2011, se realiza otra reforma a la Ley, con la que ese incrementó el poder sancionatorio de la Comisión al permitir imponer multas con base en los ingresos de los agentes económicos. Además, de manera conjunta se reformó el Código Penal Federal para incluir la tipificación de la comisión de acuerdos colusorios. De esa manera, el Estado Mexicano demostró la relevancia que tiene el castigo de las prácticas dañinas para la política de la competencia, como lo son las prácticas monopólicas absolutas²⁸⁴.

En tercer lugar, enfocándonos en el contexto del Pacto por México y las Reformas Estructurales, el Licenciado Enrique Peña Nieto presentó ante el Congreso de la Unión la iniciativa de reforma constitucional en materia de competencia económica, por lo que en 2013 se promulgó la reforma creando la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) como un órgano constitucional autónomo y surge una nueva Ley Federal de Competencia Económica²⁸⁵.

Como beneficios derivados de la Reforma de Competencia Económica se destacan: la protección de los derechos de los mexicanos en beneficio de su poder adquisitivo, el combate a los monopolios y a las conductas anticompetitivas mediante la COFECE, así como la rendición de cuentas de la institución de forma transparente, mercados más competitivos y estrategias para la atracción de inversionistas en el país.²⁸⁶ Igualmente, se presentó y aprobó la iniciativa de crear tribunales especializados en materia de competencia económica, lo cual trajo consigo certeza jurídica a los procesos y partes en los conflictos²⁸⁷.

Igualmente, el 29 de abril de 2014 se aprobó el decreto de la nueva Ley Federal de Competencia Económica, asegurando que brinda mayor certeza,

²⁸³*Ibidem*, p. 15

²⁸⁴*Idem*.

²⁸⁵*Idem*.

²⁸⁶SOLANA SENTÍES, Enrique, *op. cit.*, pp. 4 y ss.

²⁸⁷*Ibidem*, p. 8

justicia, predictibilidad y transparencia a todos los agentes económicos que operan en México²⁸⁸.

Tomando en cuenta todo lo anterior, es prudente señalar que el marco legal en materia de competencia económica ha evolucionado a lo largo de los años gracias a la experiencia y a la aportación de soluciones innovadoras con el objetivo de que nuestro país sea siempre un México competitivo que ofrezca igualdad de oportunidades a sus ciudadanos, siempre en constante transformación y reforzando sus bases para regular de la mejor manera una materia tan importante como lo es la competencia económica.

3.4.5 Análisis y Retos de la Competencia Económica.

La competencia económica supone una rivalidad entre las empresas que participan dentro de un mercado donde estas aplican sus mejores estrategias con la finalidad de minimizar costos y maximizar sus ganancias, para así mantenerse activas e innovadoras frente a otras empresas rivales.

Bajo esta premisa, se esperaría que las fuerzas de mercado fueran suficientes para alcanzar los objetivos de eficiencia y bienestar, estimulando la actividad económica, la innovación, la asignación eficiente de recursos y la satisfacción del bienestar del consumidor y productor. Sin embargo, el mercado no siempre alcanza estos objetivos debido a que las empresas se ven incentivadas a realizar prácticas anticompetitivas y porque el mercado en sí mismo no promueve adecuadamente la competencia.

La competencia económica es un factor determinante en el crecimiento de la economía mexicana y el bienestar social, por esto, es de suma importancia que México cuente con una política de competencia efectiva que promueva la inversión, innovación, productividad y en general contribuya al desarrollo económico²⁸⁹.

La falta de competencia agudiza la desigualdad y limita el bienestar de las familias, un ejemplo es la falta de competencia en algunos mercados de bienes y servicios de consumo básico, la cual otorga a las empresas dominantes la

²⁸⁸*Idem.*

²⁸⁹COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. "Plan estratégico 2018-2021". COFECE, México, 2018, p.13

capacidad de fijar precios debido a su poder de mercado, lo que les produce ganancias mayores a las normales. Este poder obstaculiza la innovación de los competidores reales y el emprendimiento de los potenciales, lo que impide la movilidad social e inhibe las oportunidades de escalar en los niveles de bienestar para los que nacieron en familias en los deciles de menores ingresos²⁹⁰. Entre los retos que enfrenta México, destacan los relacionados con la reducción de pobreza y la mejora en la distribución del ingreso, donde se busca abatir las desigualdades regionales y propiciar el ejercicio pleno de los derechos sociales.

La COFECE en su *Plan Estratégico 2018-2021*²⁹¹ ha dado a conocer los retos que enfrenta actualmente, entre los que se encuentran:

A. La aplicación ineficaz de la normativa de competencia económica: se debe fortalecer el procedimiento sustantivo para que las resoluciones emitidas por el Pleno mantengan una tendencia positiva en cuanto a los efectos positivos en los mercados.

B. Acciones insuficientes en la prevención y corrección de estructuras anticompetitivas.

C. Defensa vulnerable de las actuaciones de la COFECE ante el Poder Judicial de la Federación: se requiere que los servidores públicos desarrollen un conocimiento más especializado de los procedimientos para garantizar el debido proceso y los demás derechos de los agentes económicos.

D. Posicionamiento débil de la competencia económica en la agenda pública: la difusión y promoción de los principios de competencia económica son necesarios para que los diversos sectores de la población conozcan de sus beneficios.

E. Falta de consolidación del nuevo modelo organizacional: fortalecer el Sistema de Gestión de Talento, y el ejercicio eficiente, responsable y transparente de los recursos financieros asignados.

A raíz de la emergencia sanitaria derivado del Covid-19, la COFECE presentó algunas propuestas en materia de competencia económica para contribuir a la

²⁹⁰*Ibidem*, p. 17

²⁹¹*Ibidem*, p. 23

reactivación de la economía mexicana, en donde podemos observar otro reto que tiene la competencia económica en México, y este es, reformar el artículo 105 de la Constitución con el fin de facultar a la COFECE para presentar acciones de inconstitucionalidad sobre normas generales que violenten los principios de competencia²⁹². Iniciar acciones de inconstitucionalidad cuando una norma sea contraria a los artículos 28 y 117 constitucionales reforzaría la capacidad de la COFECE para perseguir su mandato constitucional de promover y proteger la competencia. La COFECE actualmente no está habilitada por la Constitución para presentar estas acciones, sino que solamente puede hacerlo del conocimiento de la Fiscalía General de la República para que esta interponga una acción de inconstitucionalidad de ser considerado procedente, cabe destacar que otros órganos autónomos si cuentan con la facultad de presentar directamente a la Suprema Corte acciones de inconstitucionalidad, un ejemplo de estos órganos son el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Entre los retos de la competencia, encontramos también nuevos desafíos en materia de competencia en la economía digital por lo que el 30 de marzo de 2020, la COFECE publicó el documento *Estrategia Digital COFECE*²⁹³ donde establece como abordará el fenómeno de la digitalización. Este documento fue publicado en medio de la pugna entre el IFT y la COFECE para determinar quién tiene competencia para resolver los asuntos de economía digital. En la *Estrategia Digital* la COFECE se refirió a las inquietudes que suscitan los mercados digitales para la competencia, por ejemplo, que la competencia sea “por” el mercado y no “en” el mercado, la oferta de servicios virtualmente gratuito, el uso de inteligencia artificial, entre otras²⁹⁴. Y a fin de adaptarse al dinamismo y la creciente relevancia de los mercados, la Comisión elaborará un documento con propuestas de política pública

²⁹²COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. “Propuestas en materia de competencia económica para contribuir a la reactivación de la economía mexicana”, COFECE, México, 2020, p.30, <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2020/10/reactivacion.pdf>

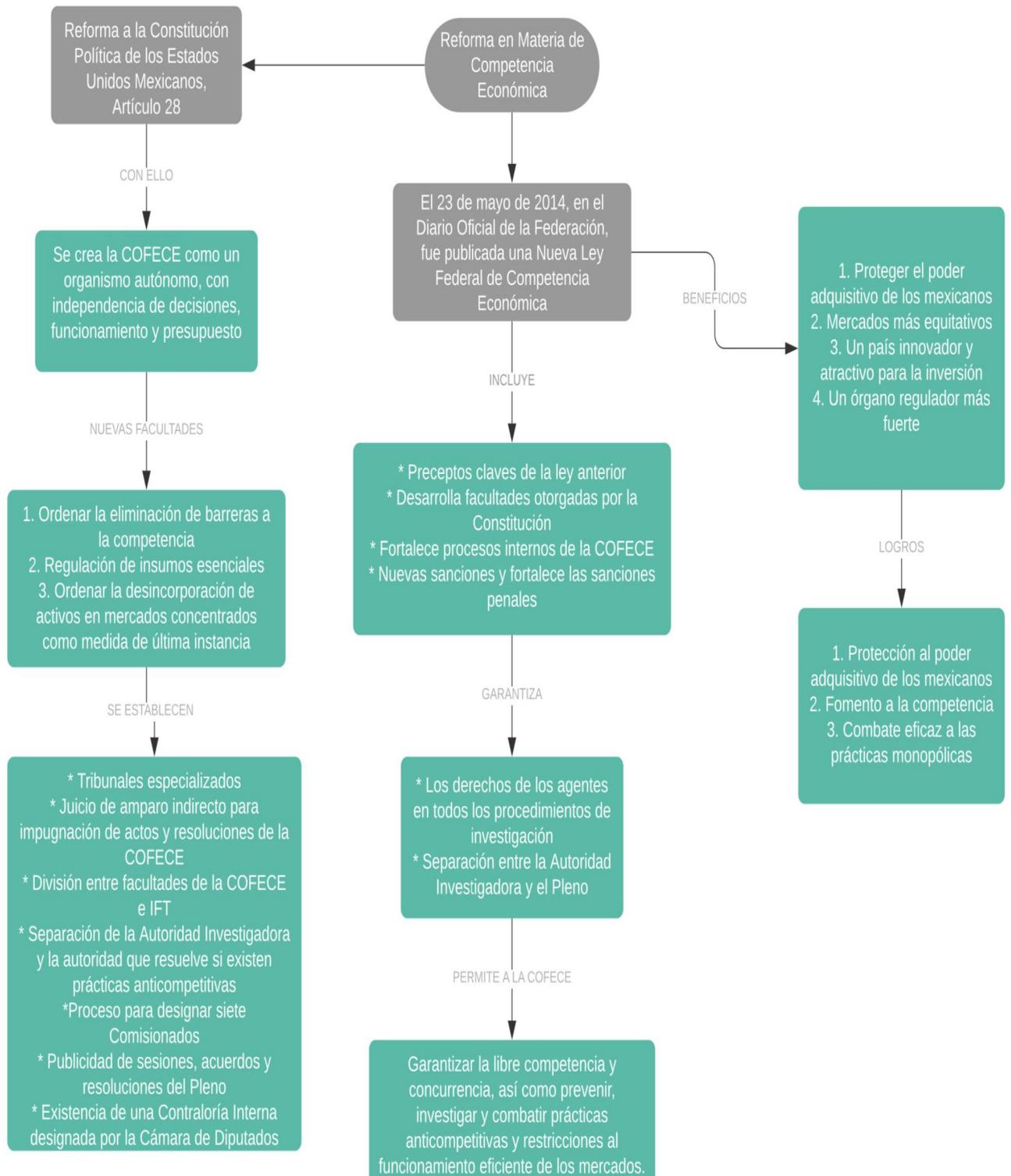
²⁹³COMISIÓN NACIONAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. “Estrategia Digital COFECE”, COFECE, México, 2020, https://www.cofece.mx/wpcontent/uploads/2020/03/EstrategiaDigital_V10.pdf

²⁹⁴ JEU. “Los desafíos de competencia en la economía digital: la mirada mexicana”, Centro Competencia, México, 2020, <https://centrocompetencia.com/los-desafios-de-competencia-en-la-economia-digital-la-mirada-mexicana/>

para que los mercados digitales beneficien más a consumidores, fortalecerá las capacidades de su personal y de su infraestructura tecnológica para poder recopilar y analizar la gran cantidad de datos para así prevenir la realización de prácticas anticompetitivas, a su vez, establecerá una Unidad de Competencia en Mercados Digitales y buscará fortalecer la cooperación internacional.

Ante las prácticas monopólicas absolutas, relativas y la concentración o fusión entre empresas contrarias a la competencia económica, la LFCE puede sancionar a estos agentes económicos de tres maneras: a) multas de carácter administrativo; b) orden de suprimir una conducta por ser una práctica monopólica y/o; c) orden de desconcentrar una empresa de manera total o parcial, si se concentró o fusionó indebidamente.

Mapa Evolutivo de la Reforma en materia de Competencia Económica.



3.4.6 Conceptos fundamentales en Materia de Competencia Económica.

Según la Ley Federal de Competencia Económica es entendida como el esfuerzo que realizan dos o más personas, comercios o empresas, para incrementar su participación en el mercado, ofreciendo más opciones de productos y servicios de mayor calidad a mejores precios.

Tiene 3 vertientes:

1. Acciones correctivas
2. Acciones preventivas
3. Acciones promocionales

El artículo 11 de la LFCE, determina que la COFECE debe eliminar las barreras de la competencia ¿Cuáles serán las barreras?

1. Monopolios
2. Carteles
3. Colusión

La conformación en número de competidores que interactúan es La competencia económica que:

- i. Tiene que determinar un agente económico
- ii. Cuál es su participación en el mercado
- iii. Cómo se estructura el mercado.

Los agentes económicos, entendidos como aquellas personas que compiten y concurren en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes y servicios, mediante contratos, convenios, arreglos o combinaciones que pacten entre sí, de tal forma que su actividad repercute en los mercados²⁹⁵. De ello y su interacción pueden ser clasificados en:

- **Monopolio:** estructura opuesta a la competencia que cuenta únicamente con un oferente de un producto.
- **Monopsonio:** estructura de mercados similar al monopolio pero solo existe un oferente de un servicio o de un bien.

²⁹⁵Cfr. Tesis I, 4ªA. J/65, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T. XXVIII, noviembre de 2008, p. 1211*

- **Oligopolios:** número limitado de productores que ofrecen el mismo producto o sustituto cercano.

- **Carteles:** empresas competidoras en un mercado que se ponen de acuerdo para comportarse como una sola empresa en dicho mercado.

El Mercado relevante ilustran los criterios que determinan que es:

- i. sustituibilidad del bien o servicio.
- ii. costo de distribución en el bien.
- iii. costos y probabilidad en los consumidores.
- iv. restricciones normativas que limitan el acceso a los consumidores.

Mercado relevante consta de 2 dimensiones:

- i. geográfica
- ii. subjetiva

El Poder sustancial del mercado es construido por capacidad que tiene el agente económico para subir precios o restringir el abasto en un mercado relevante sin que sus competidores puedan hacer algo al respecto. De los cuales se derivan los siguientes conceptos:

- **La Preponderancia:** Se considera como agente económico preponderante debido a su participación nacional, prestación de servicios de radiodifusión o telecomunicaciones.

- **Ganancias en eficiencia:** Pretende defender a los agentes económicos que pudieran estar compitiendo en prácticas monopólicas relativas que hubieran concentrado de manera ilícita por los agentes económicos que no mitifiquen de una concentración podrían no ser autorizados para tener dichas ganancias.

- **Prácticas monopólicas absolutas:** Son contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre Agentes Económicos competidores entre sí (es decir, cuando participan o pueden participar en el mismo mercado). Ejemplo:

- Fijación/ manipulación de precios.
- Restricción de oferta.
- Segmentación de mercados.
- Concertación de posturas.

- Intercambio de información.
- **Prácticas monopólicas relativas:** Este proceso dinámico puede generar que las empresas que resultaron más eficientes que sus competidores (por ejemplo, para ofrecer precios más bajos) crezcan e incluso lleguen a dominar un mercado. Ejemplo:

- Segmentación vertical de mercado.
- Fijación de precios de reventa.
- Ventas atadas.
- Exclusividad.
- Negativa de trato.
- Boicot.
- Depredación de precios.
- Descuentos por lealtad o ventas condicionadas.
- Subsidios cruzados.
- Discriminación de precios.
- Elevación de costos del rival.
- Obstáculos a la adquisición de un insumo esencial.
- Estrechamiento de márgenes.

- **Concentración económica:** Tiene por efecto determinar la fusión, adquisición, compraventa de establecimientos mercantiles, la alianza estratégica o cualquier otro acto o contrato en virtud del cual se concentren las sociedades, asociaciones, acciones, capital social, fideicomisos, poderes de convicción o los actos en general que han sido independientes entre sí y que se unen.

- **Conglomerados:** Involucra empresas que operan en diferentes mercados, pero por ellos son menos lesivos para el proceso de competencia. Ejemplo: Bonafont.

En la ley de la COFECE existe un procedimiento de investigación por las posibles conductas que puedan ser calificadas como conductas monopólicas, puede ser de oficio o una denuncia por cualquier persona. Se determina dentro de la investigación lo relativo a sus estados contables, se pueden hacer diligencias por parte de la COFECE, dentro de empresas o audiencias públicas, el director general

de investigaciones del mercado cuenta con atribuciones para hacer las diligencias necesarias:

1. Imputar a algún o algunos agentes económicos.
2. Sostener que no hay elementos suficientes para suponer la supuesta acción monopólica relativa o concentración ilícita.

La autoridad investigadora da un plazo no mayor a 60 días hábiles para que se proponga:

1. El inicio en forma de procedimiento en juicio.
2. Determine el cierre del expediente del caso.

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA		
FACULTADES	ATRIBUCIONES	SANCIONES
<p>El artículo 11 de la LFCE establece que la COFECE contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas están:</p> <p>Ordenar la desincorporación de activos, derechos sociales o acciones de agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.</p> <p>Prevenir estructuras de mercado que impliquen riesgos a la competencia económica mediante el</p>	<p>CORRECTIVAS:</p> <p>Investiga y, en su caso, sanciona prácticas anticompetitivas.</p> <p>Investiga mercados con problemas de competencia.</p> <p>Emite declaratorias sobre condiciones de competencia para fijar o desactivar regulación tarifaria.</p> <p>Interpone controversias constitucionales.</p> <p>Opina sobre restricciones anticompetitivas contenidas en el acervo regulatorio vigente.</p>	<p>CONDUCTAS:</p> <p>Prácticas monopólicas absolutas, prácticas monopólicas relativas o concentraciones ilícitas.</p> <p>Por incumplir con las resoluciones o condiciones de la Comisión.</p> <p>Por mentir o entregar información falsa ante la comisión.</p> <p>Por incumplir una medida cautelar</p> <p>Por no haber notificado una concentración cuando legalmente debió hacerse.</p>
		<p>PREVENTIVAS:</p>

<p>análisis de concentraciones. Investigar y sancionar prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas. Determinar la existencia de insumos esenciales o barreras a la competencia. Resolver condiciones de mercado. Emitir opinión o autorización respecto del otorgamiento de licencias, concesiones, permisos, venta de acciones de empresas concesionarias o permisionarias u otras cuestiones análogas. Emitir Opiniones sobre legislación, regulación y políticas públicas.</p>	<p>Previene la formación de fenómenos de concentración anticompetitivos Opina sobre propuestas de normas jurídicas</p> <hr/> <p>PROMOCIONALE</p> <p>S:</p> <p>Promueve la cultura de la competencia y la aplicación de principios de competencia entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Autoridades públicas ○ Sector privado ○ Instituciones académicas ○ Sociedad civil 	<p>Multas pecuniarias.</p> <p>La orden de suprimir una conducta por ser una práctica monopólica o corregir sus efectos.</p> <p>La orden de desconcentrar una empresa de manera total o parcial, si se concentró o fusionó indebidamente.</p> <p>La orden para regular el acceso a un insumo esencial o eliminar una barrera a la competencia.</p> <p>La inhabilitación para ejercer como consejero, administrador, director, gerente, directivo, ejecutivo, agente, representante o apoderado en una persona moral.</p> <p>Desincorporación o enajenación de activos, derechos partes sociales o acciones.</p>
--	--	--

3.4.7 Análisis de la jurisprudencia sobre la rectoría económica del Estado.

De conformidad con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se localiza el principio de la rectoría económica del Estado, que se puede definir como la facultad que tiene el Estado para planear y conducir la actividad económica nacional y fomentar el crecimiento económico mismo, esto como resultado del desarrollo nacional.

Es así, que a continuación, se muestra un breve análisis sobre seis jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y es de advertirse, que no es muy extensa.

En el portal del Semanario Judicial de la Federación de la SCJN, encontramos un total de 49 registros de jurisprudencias de las últimas 3 épocas (11ª, 10ª y 9ª), dándonos cuenta que no hay muchas jurisprudencias en comparación con algún otro tópico, y también, que no hay una sola jurisprudencia que defina de manera tácita qué es el principio de la Rectoría Económica del Estado, sino que se tratan de registros relativos a conflictos con este principio.

Registro digital: 2022796

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materia(s): Común, Administrativa

Tesis: (IV Región) 1o.41 A (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 84, Marzo de 2021, Tomo IV, página 3033

Tipo: Aislada

RECOLECCIÓN DE RESIDUOS ORGÁNICOS E INORGÁNICOS CON VEHÍCULOS DE TRACCIÓN ANIMAL. LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO, RELATIVOS A LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 31 BIS DEL REGLAMENTO DEL SERVICIO DE LIMPIEZA MUNICIPAL DE SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, NUEVO LEÓN QUE LA PROHÍBE, POR TRANSGREDIR EL PRINCIPIO DE RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO, SON INOPERANTES.

Los conceptos de violación relativos a la inconstitucionalidad del artículo 31 Bis del Reglamento del Servicio de Limpieza Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, que prohíbe la recolección de residuos orgánicos e inorgánicos con vehículos de tracción animal, por transgredir el principio de rectoría económica del Estado, al argumentar que el desarrollo sustentable e integral se ve amenazado cuando se invierten recursos públicos en la recolección mecanizada de residuos que puede realizarse de manera gratuita con vehículos de tracción animal y, en ese sentido, destinar aquéllos en otras áreas estratégicas, son inoperantes, dado que cuestionan la forma en la que el Municipio cumple su encomienda constitucional; aspectos que no son cuestionables a través del juicio de amparo, de conformidad con las tesis aisladas 2a. CXLV/2002 y P. CXIV/2000, de la Segunda Sala y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO OTORGA A LOS GOBERNADOS GARANTÍA INDIVIDUAL ALGUNA PARA EXIGIR, A

TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, QUE LAS AUTORIDADES ADOPTEN CIERTAS MEDIDAS, A FIN DE CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS RELATIVOS A AQUÉLLA." y "RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. LOS ARTÍCULOS 25 Y 28 CONSTITUCIONALES QUE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS RELATIVOS, NO OTORGAN DERECHOS A LOS GOBERNADOS, TUTELABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, PARA OBLIGAR A LAS AUTORIDADES A ADOPTAR DETERMINADAS MEDIDAS.", respectivamente.

Comentario:

Esta es una tesis aislada emitida por el Juicio de Amparo Directo 3/2020 (cuaderno auxiliar 572/2020), y lo que la misma tesis manifiesta en cuestión de unos párrafos, es que si bien el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios relativos a la Rectoría Económica del Estado, no otorga ninguna garantía individual alguna que sea efectiva mediante juicio de amparo, para que el gobernado pueda exigir que se las autoridades adopten medidas diferentes en cuanto al cumplimiento de esto, pues se argumentaba que prohibir la recolección de residuos orgánicos e inorgánicos con vehículos de tracción animal transgredía dicho principio porque interrumpía el desarrollo sustentable e integral cuando se invierte en recursos públicos para la recolección mecanizada de residuos que, bien puede realizarse de manera gratuita con vehículos de tracción animal.

Registro digital: 2022457

Instancia: Primera Sala

Décima Época

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Tesis: 1a./J. 50/2020 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 80, Noviembre de 2020, Tomo I, p. 731

Tipo: Jurisprudencia

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO.

Hechos: Personas morales promovieron juicios de amparo indirecto contra, entre otros, el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013, y que entró en vigor el 1 de enero de 2014, al considerarlo violatorio del principio de rectoría económica del Estado.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que el precepto citado no transgrede el principio de rectoría económica del Estado.

Justificación: El establecimiento del impuesto al valor agregado a los productos destinados a la alimentación animal tiene su fundamento en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, que otorga al Estado la facultad de establecer las contribuciones necesarias para sufragar los gastos públicos. Desde esa perspectiva, no puede considerarse que tal potestad sea susceptible de vulnerar el artículo 25 constitucional, pues la rectoría económica del Estado no puede verse menoscabada por la facultad impositiva, cuyo único fin es el establecimiento de tributos encaminados a sufragar el gasto público. Lo anterior, porque como lo ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los preceptos constitucionales que rigen en materia económica no son referente de valoración para determinar la validez de normas tributarias, que tienen sustento en preceptos constitucionales diversos.

Comentario:

Esta es una tesis de jurisprudencia emitida por un total de cinco amparos en revisión (1076/2016, 671/2017, 178/2017, 301/2017 y 756/2017), dado que estas personas morales los interpusieron, argumentando que el artículo 2 A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado que entró en vigor el 1 de enero de 2014, contravenía con el principio de Rectoría Económica del Estado. Y es en la resolución donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación manifestó que no transgredía dicho principio, argumentando que el establecimiento del impuesto al valor agregado a los productos destinados a la alimentación animal cae dentro de la facultad del Estado para establecer las contribuciones necesarias para satisfacer los gastos públicos, es decir, que por la propia naturaleza del objetivo de esta facultad impositiva, no contraviene este principio, pues sólo se busca cubrir los gastos públicos.

Registro digital: 2020035

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.10o.A.105 A (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 67, Junio de 2019, Tomo VI, p. 5360

Tipo: Aislada

SERVICIO DE BANCA Y CRÉDITO. SUS CARACTERÍSTICAS COMO ACTIVIDAD DE INTERÉS GENERAL.

De conformidad con los artículos 25, 28 y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado ejerce la rectoría del desarrollo nacional, incluido el económico, cuyo modelo operativo es predominantemente de economía mixta, el cual se caracteriza, entre otras cosas, por la concurrencia de los sectores privado, público y social en la prestación de determinados servicios, como los financieros, circunstancia que enfatiza la importancia de regular éstos a través de un Banco Central y conforme a las normas emanadas del Congreso de la Unión. En congruencia con ello, los numerales 1o., 2o., 3o., 4o., 5o. y 8o. de la Ley de Instituciones de Crédito establecen que el Estado ejercerá la rectoría del sistema bancario mexicano, a fin de orientarlo hacia el apoyo y promoción del desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones con apego a las sanas prácticas y usos bancarios.

Comentario:

Esta es una tesis aislada emitida por un amparo en revisión; 56/2019, y trata sobre la definición del servicio de banca y crédito como una actividad de interés general. Primero define que el Estado ejerce su Rectoría Económica a través de un sistema operativo mixto, es decir que dentro de este modelo recurre el sector público, el privado y el social en la prestación de servicios, en este caso de los financieros. Asimismo, nos define qué es el servicio de banca y crédito, y es la actividad de captación de recursos en el mercado nacional para su colocación en el público, dejando al intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, misma actividad que sólo se puede ejercer por los bancos de desarrollo o de banca múltiple, previa autorización del Gobierno, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y opinión favorable del Banco de México. Es por eso que el servicio de banca y crédito es una actividad reglada del mercado de crédito considerada de interés general y que tiene como objeto no transgredir Derechos Humanos en perjuicio de los particulares usuarios de los servicios financieros.

Registro digital: 2018264

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.4o.A.149 A (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Libro 59, Octubre de 2018, Tomo III, p. 2494

Tipo: Aislada

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. SUS CARACTERÍSTICAS COMO ÓRGANO REGULADOR DEL SISTEMA FINANCIERO DEL ESTADO.

El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que forma parte del conjunto de órganos reguladores del sistema financiero del Estado. Lo anterior, porque conforme al artículo 3o. de su ley, goza de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto, y de autonomía técnica en el dictado de sus resoluciones. Asimismo, dentro de sus atribuciones destaca la contenida en el artículo 7o., fracción XIII, del mismo ordenamiento, relativa a proponer la política de administración tributaria y aduanera, así como ejecutar las acciones para su aplicación, entendiéndose por aquélla, el conjunto de acciones dirigidas a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, así como combatir la evasión y elusión fiscales, ampliar la base de contribuyentes y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de éstos. Además, en el marco normativo que le es aplicable se encuentran cláusulas habilitantes, como la contenida en el artículo 76-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que dota al Servicio de Administración Tributaria de facultades discrecionales, dada su especialidad técnica e independencia de gestión, para emitir las disposiciones administrativas de carácter general exclusivas para el cumplimiento de su objeto, lo cual constituye una función regulatoria claramente diferenciable de las legislativas otorgadas al Congreso de la Unión en el artículo 73 y de las reglamentarias conferidas al Ejecutivo por el artículo 89, fracción I, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Comentario:

Esta es una tesis aislada emitida de un amparo en revisión 39/2018, donde define ampliamente al Servicio de Administración Tributaria, y es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que forma parte del conjunto de órganos reguladores del sistema financiero del Estado, mismo que goza de autonomía de gestión y presupuestal para la realización de su objeto y de autonomía técnica en el dictado de sus resoluciones, manifiesta algunas de sus atribuciones y termina explicando que el modelo de Estado regulador tiene dos fines; I) satisfacer de la mejor y más adecuada manera el interés público, lo que puede reflejarse en el combate a la evasión fiscal o al principio de Rectoría Económica del Estado y, II) La consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de Derechos Humanos con jerarquía

constitucional. Propinando que este modelo busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática.

Registro digital: 2017740

Instancia: Primera Sala

Décima Época

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: 1a. CX/2018 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 57, Agosto de 2018, Tomo I, p. 1015

Tipo: Aislada

DERECHO ESPECIAL SOBRE MINERÍA. EL ARTÍCULO 268 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 2014, NO VULNERA LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Los citados artículos constitucionales establecen la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, la cual se cumple cuando el Estado alienta la producción, concede subsidios, otorga facilidades a empresas de nueva creación, estimula la exportación de sus productos, concede facilidades para la importación de materias primas y organiza el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, entre otras acciones. Ahora bien, la rectoría económica ahí garantizada no se vulnera con el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos que prevé el derecho especial sobre minería, porque si bien implica una carga económica para los concesionarios mineros, lo cierto es que al tener su fundamento en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, que otorga al Estado la facultad de establecer contribuciones necesarias para cumplir con el objetivo de sufragar el gasto público, le permite cumplir cabalmente con sus fines.

Comentario:

Esta es una tesis aislada emitida por el amparo en revisión 1117/2015. Y trata sobre Derecho especial sobre minería, mismo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación manifiesta que no transgrede los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos, y así, la Rectoría Económica del Estado misma que garantiza el crecimiento económico del país, y se cumple cuando el Estado alienta la producción, concede subsidios, otorga facilidades a empresas de nueva creación, estimula la exportación de sus productos, concede facilidades para la importación de materias primas y organiza el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, entre otras acciones más. Esto, bajo el tenor de que es una facultad del Estado establecer contribuciones necesarias para cumplir con el objetivo de

satisfacer el gasto público, pese que esto considere una carga económica a los concesionarios mineros.

Registro digital: 2017216

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.1o.A.E.232 A (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 55, Junio de 2018, Tomo IV, p. 2961

Tipo: Aislada

CONCESIONES PARA USAR, EXPLOTAR O APROVECHAR EL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. LOS CONCESIONARIOS CARECEN DEL DERECHO PARA INTERVENIR EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CONDICIONES QUE SE LES FIJARÁN Y EL MONTO QUE DEBAN CUBRIR POR SU OTORGAMIENTO, PRÓRROGA O MODIFICACIÓN.

La concesión administrativa es el acto por medio del cual se otorga a un particular el manejo y la explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado; es un acto jurídico mixto, sujeto tanto a las estipulaciones convenidas entre el órgano de autoridad competente y el interesado, como a las disposiciones jurídicas que regulan el servicio público que debe prestarse o el bien público por explotar, lo que garantiza los intereses legítimos de los concesionarios y de la colectividad. Por su parte, conforme a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las concesiones en materia de telecomunicaciones permiten que entidades diversas de la administración pública realicen la explotación, uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, que constituye un bien del dominio público de la Federación de especial importancia; de ahí que el procedimiento para su otorgamiento, prórroga o modificación se sujete a un diseño de política regulatoria especial...

Comentario:

Esta es una tesis aislada emitida por el amparo en revisión 130/2017. Y la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que los concesionarios carecen del Derecho para intervenir en la determinación de las condiciones que se les fijarán y el monto que deban cubrir por su otorgamiento, prórroga o terminación. También, define el acto administrativo de concesión, lo maneja como el acto por medio del cual se otorga a un particular el manejo y la explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado, teniendo una concurrencia entre el Estado y el interesado en las estipulaciones convenidas. Y en

relación a la Rectoría Económica del Estado, en cuanto a telecomunicaciones; establece que las concesiones en materia de telecomunicaciones permiten que entidades diversas de la administración pública realicen la explotación, uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, cuyas condiciones las establece el Estado ejerciendo este principio, por tanto, carece de sustento la pretensión de los concesionarios para que se les permita intervenir en la determinación de las condiciones que se les fijarán y el monto que deban cubrir por esos conceptos.

3.4.8 Resoluciones de IFT y COFECE recurridas en amparo

La COFECE tiene la finalidad de proteger la competencia en los mercados, en aras de contribuir al bienestar de las familias y el crecimiento económico del país. Por su parte, el IFT persigue el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones en México, en concordancia con lo establecido en la Constitución.

Ambos organismos comparten la característica de poder sancionar mediante un procedimiento administrativo y tras una investigación previa, a todas las empresas que incumplan con lo establecido en sus respectivas leyes, al atentar contra la correcta competencia económica.

Respecto a esto, en el artículo 28 constitucional se establece:

El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, (...) que contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos²⁹⁶.

De la misma forma ocurre con el Instituto Federal de Telecomunicaciones, ya que cuenta con una amplia gama de facultades para regular la competencia económica desde la óptica de la radiodifusión y las telecomunicaciones, así como para sancionar las prácticas desleales del mercado.

²⁹⁶CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, art. 28, texto vigente, consultado el 2 de noviembre de 2021.

Ahora bien, como producto de reformas recientes en materia económica, en la Ley de Amparo se señala que las resoluciones emitidas por dichos organismos, pueden ser recurridas a través del juicio de amparo indirecto.

El hecho de que los actos, normas y omisiones de dichos organismos únicamente puedan ser impugnados mediante amparo indirecto, indica que no existe ningún otro tipo de recurso previo que deba agotarse antes de acudir a este medio de control, pues se trata de elementos que una vez emitidos, pueden ser revisados únicamente por el máximo tribunal del país, haciéndose evidente la relevancia jerárquica que ya se mencionaba previamente. A diferencia de otro tipo de actos emitidos por autoridades distintas, donde sí es necesario agotar el principio de definitividad para acudir al juicio de amparo como último recurso.

Resulta importante analizar esto, ya que el juicio de amparo es entendido como un medio de control constitucional, lo que permite concluir que efectivamente existe un bloque de regulación de la materia económica en la Constitución, pues sólo eso justificaría que tuviera un medio de control constitucional, aún cuando falten de incluirse otros más, como la declaratoria o acción de inconstitucionalidad.

Cuando los tribunales del Poder Judicial resuelven a favor del quejoso en el juicio de amparo indirecto, contra la COFECE o el IFT, el primer efecto será que lo realizado quedará sin efectos, pues se trata de un recurso que busca proteger a las personas de los actos lesivos de la autoridad, salvaguardando así los derechos consagrados en la Constitución. Normalmente se alude a la protección exclusiva de los derechos fundamentales, pero con esto, se hace evidente la inclusión del bloque de regulación económica constitucional, entendiéndolo en la misma jerarquía y relevancia.

Al asumirse la importancia de los actos y omisiones de estos organismos en la economía y bienestar de los mexicanos, se puede comprender porque aunque manejan resoluciones y procedimientos administrativos autónomos, se acepta la injerencia del Poder Judicial en el recurso de revisión.

Incluso existen criterios jurisprudenciales de la propia Corte, que amplían la procedencia de este recurso:

COMPETENCIA ECONÓMICA. PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA EXTRACCIÓN DE INFORMACIÓN O DOCUMENTACIÓN CLIENTE ABOGADO, REALIZADA EN LAS INSPECCIONES A CARGO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.

Si bien el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción VII, constitucional, establece, como regla general, que "en ningún caso" es procedente el juicio de amparo contra actos intraprocesales efectuados por la Comisión Federal de Competencia Económica; también lo es que dicha restricción no tiene como propósito impedir la defensa de los afectados por esos actos, (...) por lo que, a efecto de hacerlo compatible con el derecho a la tutela judicial, acceso a la justicia y a un recurso judicial efectivo, tutelados en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución y los numerales 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debe estimarse procedente el juicio de amparo promovido por el abogado externo, tercero extraño al procedimiento, cuando se combata la extracción de información o documentación cliente abogado en el desahogo de las inspecciones a cargo de la Comisión Federal de Competencia Económica (...) ²⁹⁷.

Esto es, a pesar de que por regla general el juicio de amparo procederá contra los actos u omisiones de las autoridades en materia de competencia económica, esta jurisprudencia establece que en aras de no transgredir el derecho (también constitucional) al acceso a la justicia, se puede ampliar su admisibilidad e ir más allá de lo estipulado en el artículo 107 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción IX.

3.4.9 Medios de control constitucional

A manera de garantizar más herramientas de pesos y contrapesos, en la propia Carta Magna se han establecido mecanismos jurídicos para preservar la regularidad constitucional ²⁹⁸. Es decir, se trata de instrumentos a través de los cuales se puede defender la Constitución y el Estado democrático.

²⁹⁷Jurisprudencia 2016180/2018, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, Pleno de circuito, febrero de 2018, Libro 51, Tomo II.

²⁹⁸Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor, *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, Uduel, 1988, p. 92.

En el sistema jurídico mexicano se prevén siete medios de control constitucional. Cada uno tiene requisitos distintos para su tramitación, los sujetos legitimados para accionarlos también son diversos, al igual que sus efectos y el órgano que lo ejerce, ya que pueden ser de carácter jurisdiccional o no.

Como medios de control constitucional jurisdiccionales se puede clasificar al Juicio de amparo (que ya fue analizado en materia económica), la Declaratoria General de Inconstitucionalidad, la Acción de Inconstitucionalidad, las Controversias Constitucionales y el Juicio para la Protección de los Derechos Político - Electorales. Algunos autores agregan el Juicio de Revisión Constitucional. Mientras tanto, los no jurisdiccionales serían las Recomendaciones de la CNDH y el Juicio Político.

Diferencias entre la Declaratoria General de Inconstitucionalidad y la Acción de Inconstitucionalidad.

DGI	AI
<p>Medio de control constitucional que brinda certeza jurídica sobre la aplicación de las normas generales.</p> <p>Una resolución desfavorable en amparo indirecto puede someterse a recurso de revisión. Si los órganos jurisdiccionales en este recurso determinan una norma general inconstitucional en dos ocasiones, la SCJN lo informará a la autoridad legislativa emisora para su</p>	<p>Medio de control que brinda regularidad constitucional para su aplicación, de manera abstracta.</p> <p>El Pleno de la SCJN resuelve sobre la probable contradicción de una norma general o un Tratado Internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁰⁰.</p> <p>No es necesario que exista un agravio concreto, se interpone contra normas de nueva creación, por lo que el plazo para interponerlas es de 30 días desde su publicación.</p> <p>Es un medio parecido a las</p>

³⁰⁰Cfr. *Idem*.

<p>modificación²⁹⁹.</p> <p>Si se da el caso de jurisprudencia por reiteración de la SCJN, es decir, cinco sentencias ininterrumpidas en el mismo sentido, se notificará al C. de la Unión que tendrá 90 días para resolver sobre la inconstitucionalidad de la norma, si no se reforma o deroga, el Pleno de la SCJN la declarará inconstitucional, con lo que no se aplicará la norma.</p> <p>En pocas palabras, permite la eventual expulsión de una norma inferior y contraria a la Constitución.</p>	<p>Controversias Constitucionales, pero éste puede dirigirse a leyes electorales, cabe destacar que este mecanismo aunque cuenta con elementos similares se diferencia en la finalidad que tiene en comparación de los demás.</p> <p>Una resolución favorable del Pleno de la SCJN, conseguirá la invalidez de la norma.</p>
---	--

Ahora bien, ya analizadas estas figuras resulta importante hacer alusión al acceso que tienen la COFECE y el IFT a estos medios de control constitucional. Por un lado, el juicio de amparo es estrictamente para los particulares, ya que si bien se puede decretar la invalidez y eventual inaplicación de una norma, será exclusivamente en la esfera jurídica del quejoso, es decir, en el sistema jurídico seguirá siendo válida para todos los demás individuos.

En el plano de la DGI, sí se permite la expulsión de una norma inferior a la CPEUM, cuyos efectos impactarán en la esfera jurídica de todos, sin embargo, al tratarse de un proceso prolongado, difícilmente llega a declararse efectivamente inconstitucional una norma, a través de este medio.

Por su parte la AI produce efectos de una manera mucho más inmediata, pero no cualquier persona puede acceder a este medio de control. En el caso particular de la COFECE, se han promovido diversas demandas de acción de

²⁹⁹Cfr. GARITA ALONSO, Arturo, et. al., *Medios de control constitucional*, México, Senado de la República, consultado el 5 de noviembre de 2021, en: https://www.senado.gob.mx/64/app/documentos_de_apoyo/DocsApoyoParlamentario/files/12_Medios_de_Control_Constitucional.pdf

inconstitucionalidad contra leyes federales (principalmente) y locales, que van en contra de la garantía constitucional a la libre competencia y concurrencia en los ámbitos de competencia. Un ejemplo muy reciente es la acción de inconstitucionalidad promovida contra la reforma del presidente Andrés Manuel López Obrador a la Ley de la Industria Eléctrica por la COFECE, ya que los cambios que se avecinan generarán un impacto negativo en la competencia y libre concurrencia del sector energético, así como en el medio ambiente. Aunque en un principio se solicitó la suspensión provisional de dicha norma, la SCJN no lo concedió.

El acceso a estas demandas de acción de inconstitucionalidad es una facultad con la que cuentan diversos órganos constitucionales autónomos como el INAI, IFT, la Fiscalía General de la República, la CNDH, COFECE, entre otros.

En este sentido, surge el cuestionamiento de por qué si se regula un bloque económico en la Constitución, que protege derechos sociales igual de relevantes para el bienestar individual y social de los mexicanos, que los propios derechos fundamentales, ¿no se conceden a organismos como COFECE e IFT, mayores mecanismos para realizar un control constitucional efectivo, en el caso de transgresiones a los derechos protegidos?

Simplemente, los precios de productos fundamentales para el correcto manejo de la economía de los hogares mexicanos, como los del Gas LP, ni siquiera son establecidos por órganos especializados, como lógicamente debería serlo. Son acordados por la Comisión Reguladora de Energía, que no deja de ser parte de la administración pública centralizada. Esto es, el Estado sigue teniendo injerencia en temas de esta naturaleza, cuando se tiene aspiraciones a dejar totalmente atrás el intervencionismo y además plantearía mayores beneficios que estas condiciones económicas fueran pactadas por instituciones especializadas en la materia.

De la misma forma, se hace visible el poco control que se le concede a COFECE e IFT, pues no cuentan con mecanismos suficientes ni eficaces para declarar la inconstitucionalidad de normas. Al ser los órganos técnicos máximos en la materia, deberían tener la facultad de declarar la inconstitucionalidad directa de

las normas que atenten con los fines de la Constitución, relacionados con la libre competencia y concurrencia de los mercados.

CAPÍTULO 4: EL DUH EN EL MUNICIPALISMO MEXICANO.

4.1 INTRODUCCIÓN

El presente apartado tendrá por objeto responder a la interrogante consistente en si puede existir un marco normativo para promover el Derecho Humano al Desarrollo desde el Derecho Económico Municipal. Teniendo como punto de partida la pregunta mencionada, nosotros nos encargaremos de sostener la postura de que sí existe el Derecho Económico a nivel municipal, por lo que nos valdremos de distintas herramientas para demostrarlo.

En primer lugar, se hablará de la Agenda 2030, así como de los objetivos planteados en la misma y de los diferentes niveles de acción solicitados en los diferentes sectores de la sociedad, para luego demostrar la íntima relación que la Agenda 2030 guarda con el concepto de *glocalidad*, que será el eje rector para el desarrollo de nuestra tesis.

En segundo lugar, se desarrollará brevemente la evolución histórica del desarrollo constitucional del Municipio, mostrando un cuadro comparativo de las reformas más importantes en materia constitucional, al artículo 115, siendo éste el fundamento legal del Municipio. A través de lo anterior, podremos resaltar las facultades y atribuciones que los municipios tienen, así como se recordará el concepto de *glocalidad*, para fines prácticos de establecer que todos los objetivos y metas a nivel local deberán apuntar a la misma dirección a la que se dirija el país a nivel nacional e internacional.

En tercer lugar, se analizará el artículo 115 constitucional, específicamente en lo relativo a las atribuciones económicas del municipio, tomando en cuenta que una atribución es toda tarea que el Estado se reserva. Lo anterior se desarrollará con el fin de demostrar que al municipio se le ha reconocido la personalidad jurídica y la capacidad para resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a su comunidad, como un ente autónomo a partir de las reformas que se desarrollarán a continuación.

Luego, se abordará el tema respecto a los obstáculos regulatorios del municipio, por lo que se introducirán los conceptos de regulación, costos de cumplimiento y se dará vista de la existencia de lo que es el Análisis de Impacto Regulatorio, además de que se planteará una interrogante a partir de la fracción

XXIX del artículo 73 constitucional, la cual nos permitirá reafirmar y hacer evidente la tesis que sostenemos respecto a que sí existe el Derecho Económico Municipal.

Uteriormente, se llevará a cabo un análisis de dos casos actuales, el cual consistirá en el desarrollo económico de los municipios de Apodaca y San Nicolás de los Garza, ubicados en Nuevo León y vinculando las medidas que se han tomado a nivel municipal con la Agenda 2030 y la visión que se tiene como destino y meta para ese año a nivel nacional e internacional.

Finalmente, se presentará un ejemplo claro y real que demuestre sin lugar a dudas que existe el Derecho Económico Municipal, toda vez que se hablará de los Pueblos Mágicos de manera general y del municipio de Valle de Bravo de manera particular con el objeto de demostrar y reforzar la tesis que presentamos.

4.2 LA AGENDA 2030 Y EL CONCEPTO DE GLOCALIDAD

Aprobada el 25 de septiembre de 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que tiene como objetivo fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad.³⁰¹ Contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas que buscan retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y conseguir lo que estos no lograron.

Para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Secretario General de las Naciones Unidas se ha pronunciado para que los sectores de la sociedad tomen acción en tres niveles: “acción a nivel mundial para garantizar liderazgo y soluciones; acción a nivel local para las transiciones necesarias en políticas, presupuestos y regulaciones de ciudades locales, y acción de las personas para generar un movimiento que impulse las transformaciones necesarias”³⁰².

Por lo dicho, se puede resumir que la Agenda 2030 es un plan al que se han suscrito todos los países integrantes de las Naciones Unidas, teniendo como compromiso llevar a cabo todo lo posible para alcanzar los objetivos y metas

³⁰¹NACIONES UNIDAS, Asamblea General, “Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015”, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Disponible en: https://agenda2030.mx/docs/doctos/A_RES_70_1_es.pdf (consultado el 7 de septiembre de 2021).

³⁰²NACIONES UNIDAS, Objetivos de Desarrollo Sostenible, “La Agenda para el Desarrollo Sostenible”, Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/> (consultado el 7 de septiembre de 2021).

planteadas de manera universal, poniendo en marcha todos sus niveles para contribuir y trabajar en conjunto hacia el mismo sentido, para así ver una transformación real en los próximos diez años a nivel internacional.

Introduciendo un concepto que será fundamental para sostener nuestra tesis a lo largo del texto, es preciso hablar de la glocalidad, ya que justamente es a través de ésta se relaciona lo global con lo local, como escenarios en los que ocurren múltiples interconexiones y permite comprender las repercusiones de la globalización en localidad, “siendo la glocalidad la que captura lo dinámico, contingente y la dialéctica bidireccional entre los dos ámbitos del nuevo concepto, expresando la localización global o el punto de vista global adaptado a las condiciones locales”³⁰³.

Es decir, la glocalidad es aquella interconexión entre lo global y lo local, teniendo en cuenta que ambos apuntan hacia una misma dirección, considerando que lo local impulsa con más fuerza los objetivos para que sea posible llevarlos a cabo de una manera global, implementando esquemas descentralizados y estrategias para afrontar retos de carácter global y reconocer su interconexión con asuntos del ámbito local.

En el mismo orden de ideas, es conveniente subrayar que la Agenda 2030 y el concepto de glocalidad están íntimamente relacionados, debido a que la Agenda 2030 siendo un plan al que se encuentran suscritos todos los países de las Naciones Unidas y tomando en cuenta que cada uno de ellos cuenta con diferentes condiciones económicas, sociales y culturales, pero que quiere alcanzar 17 objetivos a nivel global, debe de comenzar a trabajar en todos sus niveles para acondicionarlos, adaptarlos y optimizarlos para alcanzar los objetivos globales en común. Para ello, cada miembro de este Plan deberá enfocarse en el ámbito local para comenzar a construir una escalera desde el primer escalón, atendiendo a sus necesidades y condiciones, para así no querer saltar inmediatamente hasta el nivel más alto y hacerlo debidamente desde el primer nivel hasta el último.

³⁰³PALACIOS ALVARADO, Wlamyr, “Glocalización: enfoque para la internacionalización comercial en Norte de Santander frente al nacionalismo económico de Estados Unidos”, *Revista Libre Empresa*, 2017, pp. 69-82.

4.3 DESARROLLO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO (CUADRO COMPARATIVO Y DE ANÁLISIS)

El municipio es precisamente el núcleo de la vida de los seres humanos, en el que concurren relaciones de vecindad y se gestionan los intereses de la comunidad local. Respecto a ello, conviene traer a colación de manera breve el desarrollo histórico del municipio en las constituciones de nuestro país y posteriormente esquematizar el desarrollo constitucional del mismo en la Constitución de 1917. Es conveniente recordar que en los primeros textos constitucionales no había aún polémica entre federalistas y centralistas, aunque existían preceptos íntimamente vinculados con el municipio mexicano.

En primer lugar, la Constitución de Cádiz de 1812 reguló a los municipios en el capítulo I del título VI, señalado con el término “De los Ayuntamientos”, el cual define la composición de los ayuntamientos, la forma de elegir sus miembros y sus principales atribuciones³⁰⁴.

Por su parte, la Constitución de Apatzingán de 1814, mantuvo el estado de cosas imperantes en cuanto al régimen municipal se refiere, pues su artículo 211 ordenó que las leyes en vigor permanecerían, en tanto no se expidiesen otras³⁰⁵.

Ahora bien, en los textos constitucionales decimonónicos se reflejó la polémica entre federalistas y centralistas, resultando ausente la institución municipal en los primeros documentos federales. Siendo así que tanto el Acta Constitutiva de la Federación como la Primera Constitución Federal de 24 y 4 de Octubre de 1824 respectivamente, no hicieron alusión alguna a los ayuntamientos, por lo cual su regulación quedó reservada a los estados³⁰⁶.

Por otro lado, la Constitución de 1857 no venció al federalismo y abandonó toda normación sobre el municipio a las entidades locales y con ello se repitió el fenómeno acaecido en 1824, volviendo a ocuparse de la cuestión las Constituciones locales, dividiéndose los estados en distritos, como en Oaxaca; en cantones como

³⁰⁴Cfr. VALENCIA CARMONA, Salvador, *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, p. 73.

³⁰⁵*Idem*.

³⁰⁶*Ibidem*, p. 74

Veracruz; en partidos, como Aguascalientes, circunscripciones todas estas que usualmente se fraccionaron en municipalidades³⁰⁷.

Por último, el Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios. Así, el 1° de mayo de 1917 entra en vigor la Constitución, ocupando el municipio un sitio importante en la vida política, jurídica, económica y social de México³⁰⁸.

Cabe destacar que en la Constitución en comento se habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre³⁰⁹.

Igualmente, se establecía que cada municipio sería dirigido por un ayuntamiento de acción popular directa, en el cual no habría autoridad alguna que intervenga entre este y el gobierno del Estado, así como se precisaba que los municipios administrarían libremente su hacienda, conformada con contribuciones suficientes para atender a sus necesidades, investidos de personalidad jurídica y teniendo al mando la fuerza pública, entre otras cuestiones.

Ahora bien, es oportuno esquematizar las reformas más importantes realizadas al artículo 115 constitucional con el propósito de señalar y analizar aspectos importantes del desarrollo constitucional del Municipio en México³¹⁰:

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 76

³⁰⁸ CHAPARRO MEDINA, Israel, "El Municipio Mexicano y su Marco Jurídico", Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/121305/608491/file/8.%20El%20municipio%20mexicano%20y%20su%20marco%20juridico.pdf> (consultado el 7 de septiembre de 2021).

³⁰⁹ *Idem*.

³¹⁰ CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, "Reformas Constitucionales por Artículo", Leyes Federales Vigentes, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm (consultado el 8 de septiembre de 2021).

Reforma 03/02/1983	Reforma 23/12/1999
<p>IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p>a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria...</p> <p>b) Las participaciones federales, que se quedarán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados</p> <p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c)... Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus</p>	<p>IV. ...</p> <p>Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</p> <p>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</p> <p>Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.</p>

cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.	
---	--

Tomando en cuenta las reformas llevadas a cabo al artículo 115, podemos destacar que a través de los años se le otorgaron más y diferentes facultades y atribuciones al municipio, tales como: ser el encargado de diversos servicios públicos y la facultad de coordinarse con diferentes municipios para la prestación de los mismos, así como la facultad tan importante de participar en la formulación de planes de desarrollo regional y urbano municipal, recalcando siempre que su participación y aportaciones deberían ser siempre en concordancia con los planes generales de la materia.

Igualmente, es importante reconocer que las reformas expuestas anteriormente son una parte de la evolución histórica del municipio en general, ya que a través del cuadro comparativo que se ofrece es evidente la manera en que se otorga esa facultad a los municipios de administrar libremente su hacienda, así como de establecer los cobros y tarifas que consideren pertinentes por sus servicios, generando que exista una economía de la cual puedan disponer para sus propias necesidades y objetivos.

Retomando el anterior concepto de glocalidad, debemos hacer un hincapié en que los municipios a través del tiempo adquirieron facultades y atribuciones que les permitieron realizar un verdadero cambio y desarrollo desde la unidad mínima de la organización política y administrativa de nuestro país, pero este concepto nos permite tener claro que todo actuar del municipio debe ser afín a los objetivos, metas y planes del país a nivel nacional.

Sin duda, el hecho de que los municipios puedan crear y participar en la formulación de planes de diversa índole, sobre todo, de desarrollo regional, permite que los ayuntamientos aterricen todas las necesidades, objetivos, instrumentos y herramientas de cada municipio para lograr llevar a cabo acciones pertinentes,

atendiendo a sus necesidades y empleando sus propios recursos de la mejor manera posible, permitiendo que contribuyan a su vez con los objetivos globales y con los compromisos adquiridos por el país, incluso, a nivel internacional.

4.3.1 Atribuciones económicas del Municipio.

El municipio, como entidad dotada de personalidad jurídica y autonomía económica y financiera, tiene las atribuciones que sean señaladas en ordenamientos federales, locales, municipales y las derivadas de los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado o con otros municipios.

De manera particular, constitucionalmente se encuentra el fundamento del municipio en el artículo 115, en donde se le reconoce personalidad jurídica y se dispone que manejará su patrimonio conforme a la ley.

Asimismo, se establece que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos, tales como: agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia, disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, etc. Así como también se dispone que siempre deberán observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, sin perjuicio de su competencia constitucional.

Específicamente, como atribuciones económicas de los municipios se prevé en el artículo 115 constitucional que estos administrarán libremente su hacienda y percibirán contribuciones e ingresos por los servicios y bienes públicos a su cargo.

Por ejemplo, la hacienda pública de los municipios del Estado de México percibirá durante el ejercicio fiscal del año 2021, los ingresos provenientes de: impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos por venta de bienes y prestación de servicios, transferencias, subsidios y subvenciones, pensiones y jubilaciones, entre otros aspectos.

En ese sentido, en la Constitución se establece que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones referidas anteriormente, así como se les da la atribución a los ayuntamientos para proponer a las legislaturas estatales las cuotas aplicables a impuestos, derechos,

contribuciones de mejoras y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Adicionalmente, los ayuntamientos cuentan con la atribución de aprobar los presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles, así como estarán sujetos a las legislaturas de los Estados cuando aprueben las respectivas leyes de ingresos, así como revisen y fiscalicen sus cuentas públicas.

Como se ha dicho, el municipio es un ente político-jurídico dotado con autonomía económica y financiera, en virtud de que puede sostenerse por sí mismo en cuanto a los ingresos y egresos con los que se maneja. Esto es, la autonomía municipal consiste en la potestad normativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal y ésta automáticamente puede verse reflejada económicamente en la atribución del municipio de generar, recaudar e invertir recursos, de las diversas formas mencionadas en los párrafos anteriores.

En el mismo orden de ideas, se ha venido mencionando que constitucionalmente el municipio tiene la facultad de percibir ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, inclusive, sin restricciones para establecer montos de atribuciones por los servicios prestados.

Por ejemplo, la atribución que tiene el municipio frente a los mercados y centrales de abasto es la de generar infraestructura para el desarrollo de la actividad y posterior a ello desarrolla una tarea administrativa, de vigilancia y control de mercados y competencia equilibrada y de regulación³¹¹.

En resumen, la personalidad jurídica que se le ha reconocido al Municipio, significa que este posee la capacidad para resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a su comunidad, como ente autónomo. Dicho reconocimiento permite que el Municipio tenga atribuciones económicas, tales como: prestación de funciones y servicios públicos, administrar libremente su hacienda, percibir contribuciones, obtener ingresos derivados de prestación de servicios, proponer cuotas y tarifas aplicables a los servicios que brinda, así como la importante atribución de participar en la formulación de planes de desarrollo

³¹¹SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Guía de Servicios Públicos Municipales”, Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/171945/Guia_de_servicios_publicos_municipales_2015.pdf (consultado el 9 de septiembre de 2021).

regional, apegándose siempre a los planes generales de la materia de que se trate, celebrar convenios, entre otras.

4.3.2 Obstáculos regulatorios del municipio

Relativo a los temas regulatorios, es fundamental tener presente que la regulación consiste en reglas que emite el Estado, y a través de ellas, se protegen aspectos sociales, económicos, políticos y técnicos de interés de la ciudadanía, buscando garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados, generar certeza jurídica, evitar daños a la salud, al medio ambiente o a la economía, entre otros aspectos³¹².

El municipio, al tener facultades reglamentarias, puede emitir reglas para llevar a cabo algunas actividades económicas. Sin embargo, en ocasiones la regulación puede limitar la capacidad de las personas y las empresas para emprender un negocio o para competir en un mercado, o bien restringir las opciones de bienes y servicios a los consumidores, sin conseguir los beneficios sociales o económicos que buscaba lograr, ocasionando un costo para la sociedad, debido a que tiene un impacto negativo sobre el desarrollo económico de la región al reducir oportunidades de inversión, crecimiento, desarrollo de empresas y el bienestar de los consumidores³¹³.

En México, las autoridades del ámbito local tienen atribuciones para emitir regulación en diversos sectores y áreas. Dicha regulación implica una limitación impuesta por el Estado y puede darse el caso de que ésta restrinja el funcionamiento de los mercados sin que necesariamente consiga beneficios sociales o económicos³¹⁴.

Algunos de los obstáculos regulatorios pueden darse en el sector agropecuario, en la contratación pública, en el desarrollo urbano, en el control de las centrales de abastos, etc. Con el objeto de que la regulación en todo sentido sea de calidad, se lleva a cabo el procedimiento de mejora regulatoria por la Comisión

³¹²GOBIERNO DE MÉXICO, Regoluciones, “Trámites e Inspecciones”, Disponible en: <https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/regulaciones> (consultado el 9 de septiembre de 2021).

³¹³COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, “¿Qué es un obstáculo regulatorio de la competencia?”, p. 2 Disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/Memoria_obstaculo.pdf (consultado el 9 de septiembre de 2021).

³¹⁴COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, “Miscelánea de Obstáculos Regulatorios a la Competencia”, p.7 Disponible en: https://www.cofece.mx/cofece/images/promocion/miscelanea_estatal_210916.pdf (consultado el 9 de septiembre de 2021).

Nacional de Mejora Regulatoria, a través del cual se busca mejorar las regulaciones y la simplificación de los trámites, procurando que estos generen beneficios superiores a sus costos. La Ley General de Mejora Regulatoria determina dos conceptos fundamentales:

En su fracción I, de su artículo 2º establece que la obligación de las autoridades de todos los órdenes de gobierno³¹⁵, en el ámbito de su competencia, de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para el perfeccionamiento de las Regulaciones y la simplificación de los Trámites y Servicios.³¹⁶

Es decir, el municipio tiene facultades reglamentarias, pero debe siempre observar el bienestar de sus miembros, sin causarles más perjuicios que beneficios en sus obligaciones³¹⁷. En este sentido, es fundamental establecer la relación entre los costos de cumplimiento con los obstáculos regulatorios, debido a que los primeros son los costes, resultado de una obligación, prohibición, solicitud de nuevos requisitos, presentación de trámites o cualquier otro que se derive de una regulación y que implique que los particulares deban realizar una acción, cambiar sus procedimientos o actividades cotidianas³¹⁸.

Esto se traduce en que el municipio debe crear condiciones para asegurar el bienestar social y material de sus habitantes, mediante la regulación, administración y ejecución de obras y servicios públicos, siempre teniendo como prioridad causar mayores beneficios que costos de cumplimiento y la máxima satisfacción para la sociedad.

Para efectos de cumplir con lo mencionado en el párrafo anterior, existe una herramienta llamada Análisis de Impacto Regulatorio, que tiene por objeto garantizar que los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos y que éstas representen la mejor alternativa para atender una problemática específica, evitar la duplicidad y la discrecionalidad en el establecimiento de

³¹⁵Énfasis añadido.

³¹⁶LEY GENERAL DE MEJORA REGULATORIA, Cámara de Diputados, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_200521.pdf (consultado 18 de octubre 2021)

³¹⁷GOBIERNO DE MÉXICO, Regulaciones, “Trámites e Inspecciones”, Disponible en: <https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/regulaciones> (consultado el 9 de septiembre de 2021).

³¹⁸AYUNTAMIENTO DE MÉRIDA, “Reglamento de Mejora Regulatoria del Municipio de Mérida”, Disponible en: https://isla.merida.gob.mx/serviciosinternet/normatividad/files/Reglamentos/MEJORA_REG_19-20190703-055241.pdf (consultado el 9 de septiembre de 2021).

trámites, requisitos, disminuir plazos y costos, así como reducir y evitar deficiencias en la práctica regulatoria³¹⁹.

Igualmente, merece la pena prestar especial atención a una parte específica de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en donde se hace mención dentro de las facultades del Congreso para establecer contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación. Respecto a este punto, es conveniente preguntarnos si esto solo se da a nivel Federal o en realidad, como se establece en el artículo 115, cada municipio puede proponer contribuciones respecto a este rubro y posteriormente ser aprobada por la legislatura de cada Estado, atendiendo principalmente a los servicios públicos concesionados y al libre manejo de los recursos económicos, a los que cada municipio está totalmente facultado.

Es así como la transición de los obstáculos regulatorios del municipio al concepto de costos de cumplimiento nos permite ver con claridad que el Derecho Económico se encuentra presente a nivel municipal, en virtud de que el municipio siempre debe de regular en el ámbito de sus competencias lo que asegure el bienestar de sus ciudadanos en todos los aspectos posibles. Es decir, el Derecho Económico juega un papel importante a nivel municipal dado que el municipio cuenta con sus propios ingresos derivados de los servicios que brinda, pero no debe dejar de lado que existen límites para la regulación de precios, prestaciones y servicios, en virtud de que los residentes también son parte de todo ese intercambio de bienes y servicios, por lo que no se les puede causar más perjuicios que beneficios en el cumplimiento de sus obligaciones o en el ejercicio de sus derechos.

Al no existir un marco normativo del Derecho Económico, podemos afirmar que al existir normas que regulan la actividad económica y pretenden establecer el interés económico general, para producir beneficios a la población, infiriendo así que debe existir un Derecho Económico Municipal, con la finalidad de dotar de

³¹⁹GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, “Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y sus Municipios”, Disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig156.pdf> (consultado el 9 de septiembre de 2021).

certeza a los residentes de una población entorno a la actividad económica, pública y privada, buscando la eficacia y el mejor uso de los recursos y servicios³²⁰.

4.4 ANÁLISIS DE CASO: DESARROLLO ECONÓMICO MUNICIPAL APODACA Y SAN NICOLÁS DE LOS GARZA.

Apodaca y San Nicolás de los Garza, ambos municipios del Estado de Nuevo León, han definido objetivos y metas estratégicas para encauzar proyectos urbanos sostenibles que apunten al futuro deseado y consensuado de la ciudad.³²¹

Específicamente, San Nicolás de los Garza junto con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), presentaron la Visión de Ciudad SNG2030, cuyos objetivos tienen como finalidad “proteger los recursos naturales y el medio ambiente, fomentar el desarrollo urbano sostenible, facilitar la movilidad, promover la igualdad de género y la equidad, así como crear un entorno seguro y libre de violencia”³²².

La Visión de la Ciudad SNG2030, establece lineamientos y orientaciones para el desarrollo urbano y territorial de San Nicolás de los Garza, aprovechando sus ventajas comparativas y maximizando sus oportunidades de desarrollo, en alineación con los principios globales de desarrollo sostenible establecidos por la Agenda 2030 y sus Objetivos, y por la Nueva Agenda Urbana (NAU)³²³.

La Visión SNG2030 de manera particular es una guía a largo plazo para la política urbana del municipio, que propicia el fortalecimiento de los instrumentos de planeación local en alineación con los principios del desarrollo sostenible, para contribuir desde lo local al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por México como Estado Miembro de las Naciones Unidas³²⁴.

En otras palabras, el proyecto que se está llevando a cabo en San Nicolás de los Garza es una ruta a largo plazo del camino que se debe de seguir para el desarrollo sostenible de la ciudad, prestando especial atención a sus necesidades

³²⁰Cfr. RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Ricardo, “Manual de derecho económico”, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 17

³²¹NACIONES UNIDAS DE MÉXICO, “Se presenta la Visión de Ciudad, SNG2030”, Disponible en: <https://www.onu.org.mx/se-presenta-la-vision-de-ciudad-sng2030/> (consultado el 12 de septiembre de 2021).

³²²Idem.

³²³SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, Gobierno de la Ciudad, “Visión 2030”, Disponible en: <https://sn.gob.mx/vision2030/> (consultado el 12 de septiembre de 2021).

³²⁴Idem.

y potencialidades para contribuir desde el primer peldaño de la organización política y administrativa del país, hasta el último de ellos, impactando a nivel nacional e internacional.

Por otro lado, en los municipios de Apodaca y San Nicolás de los Garza respectivamente, los sectores económicos que concentraron mayores ingresos, según datos del Censo Económico 2019, fueron: Industrias Manufactureras, Comercio al por Mayor y Comercio al por Menor. Lo anterior se menciona para efectos de demostrar que cada uno de los municipios, a través de sus atribuciones, ha impulsado su economía de acuerdo con las herramientas que tiene, con el objeto de emplear dichos ingresos a sus necesidades.

El desarrollo económico de los municipios enunciados con anterioridad es destacable, en virtud de que son capitales industriales y los principales generadores de empleo de Nuevo León, demostrando que los resultados positivos a nivel municipal son valiosos e impactan de manera inmediata de manera estatal, nacional e internacional.

Otra prueba de lo dicho en el párrafo anterior, son los conocidos como Pueblos Mágicos en México, de los cuales se hablará en el siguiente apartado con el objeto de reafirmar nuestra tesis y demostrar el gran impacto que tiene el municipio en la economía del país.

4.4.1 Pueblos Mágicos

De acuerdo con la Secretaría de Turismo, un Pueblo Mágico es una localidad que tiene atributos simbólicos, leyendas, historia, hechos trascendentes, cotidianidad y magia que emanan en cada una de sus manifestaciones socioculturales, que significan actualmente una gran oportunidad para el aprovechamiento turístico³²⁵.

Actualmente, existen 132 Pueblos Mágicos en nuestro país, los cuales representan en gran medida una oportunidad cultural para nacionales y extranjeros de conocer las costumbres, tradiciones y el modo de vida de las distintas localidades mexicanas, aunque también han fungido como grandes impulsores turísticos y económicos a nivel nacional e internacional.

³²⁵GOBIERNO DE MÉXICO, Secretaría de Turismo, "Pueblos Mágicos", Disponible en: <http://www.sectur.gob.mx/gobmx/pueblos-magicos/> (consultado el 17 de septiembre de 2021).

Aterrizando de manera específica lo expuesto, tomaremos como ejemplo a Valle de Bravo, ya que este es parte integrante del Estado Libre y Soberano de México como una entidad política integrada por una comunidad establecida en territorio propio, investido de personalidad jurídica propia, dotado de autonomía para gobernarse y administrar su hacienda pública³²⁶.

Valle de Bravo, a través del Programa Regional 2017-2023, se ha planteado acciones concretas que fomentarán el crecimiento y desarrollo económico, a fin de lograr mayor diversificación de las actividades económicas, especialmente aquellas que propicien la generación de empleos formales y bien remunerados; impulsar al sector comercial y de servicios; facilitar el establecimiento de unidades productivas; fortalecer las cadenas productivas e impulsar la conectividad de la entidad, todo esto dando vista y considerando principalmente los objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, recordando que Valle de Bravo es un municipio perteneciente al Estado de México y cada una de sus regulaciones, objetivos y metas deben ir acorde a los objetivos del Estado de México y estos a su vez deben concordar con los planes a nivel nacional, para posteriormente llegar a las metas planteadas a nivel internacional, tales como la Agenda 2030.

El PIB, como la suma de valores de mercado de todos los servicios y bienes finales producidos en un período específico, es un indicador del crecimiento de la economía porque en su medición integra el consumo de las familias, inversiones, de las empresas, variación de inventarios, el gasto de gobierno y el saldo de las relaciones comerciales. En el 2017, el Estado de México tuvo un PIB de un billón 611 mil 933 millones 630 mil pesos y según datos del Sistema de Cuentas Nacionales fue la segunda economía más importante a nivel nacional, al aportar aproximadamente el 9% del PIB nacional, siendo Valle de Bravo el municipio de mayor aportación en el PIB estatal³²⁷.

³²⁶ VALLE DE BRAVO, Ayuntamiento 2019-2021, "Gaceta Municipal", Bando Municipal de Valle de Bravo, Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/bdo/bdo2020/bdo113.pdf> (consultado el 20 de septiembre de 2021).

³²⁷ GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, "Programa Regional XIX Valle de Bravo 2017-2023", Disponible en: <https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/XIX-VALLE-BRAVO.pdf> (consultado el 21 de septiembre de 2021).

Por otro lado, cabe señalar que las autoridades municipales en el ejercicio de sus funciones contribuyen al desarrollo integral del municipio, así como impulsan la economía y la eficiente prestación de servicios, además de que preservan el patrimonio natural, artístico y cultural, fortaleciendo a su vez la oferta turística, resultando que maneje libremente sus ingresos, como consecuencia del cumplimiento de sus atribuciones municipales.

En el presente apartado, resulta evidente e indudable la importancia del municipio en el país, demostrando con el caso de Valle de Bravo que los municipios tienen un derecho económico propio, que a su vez contribuye de manera trascendente a la economía estatal y nacional, en cifras reales y registradas.

Por otra parte, el tema de los Pueblos Mágicos resulta totalmente vinculado con el concepto de la glocalidad debido a que a nivel municipal se adaptan las herramientas disponibles para el desarrollo local, que impacte de igual manera a nivel estatal, nacional y posteriormente llegue a verse reflejado de manera internacional, cumpliendo los objetivos de todo un país y de un conjunto de naciones a la vez.

4.5 EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

4.5.1 Justificación

Como se ha expuesto en el capítulo 3 relativo al PND, se ha puesto de manifiesto la urgencia de contar con elementos constitucionales que faculten y le permitan a la ciudadanía la exigibilidad del Derecho Humano al Desarrollo.

Como se ha enunciado en el capítulo dos, la naturaleza jurídica de los DESCAs está en ser derechos habilitantes para todas las personas y obligatorios para el Estado. Demostrando así que la exigibilidad de dicho derecho radica en su transformación la realidad económica y de bienestar de las personas, imponiendo así al Estado acciones concretas que logren hacer efecto dicho derecho.

Hoy desde el marco constitucional, existen diversas disposiciones que hacen posible un andamiaje institucional flexible para su observancia, pero deja de lado elementos de control, vigilancia y convencionalidad en los proyectos de Desarrollo en México. Desde una perspectiva, relativo al capítulo uno, la transversalidad de los Derechos Humanos debe estar en todas las acciones de gobierno y políticas

públicas, dejando de lado la discrecionalidad en sus decisiones y poniendo énfasis en la progresión de estos.

A lo largo de la presente investigación se busca determinar qué elementos constituyen un bloque de control constitucional del Derecho Humano al Desarrollo frente a la discrecionalidad del Ejecutivo Federal; y si es posible instrumentar un control previo de la convencionalidad del PND.

El PND es un instrumento vinculante que faculta y obliga a las autoridades, en su ámbito competencial, ejercer el presupuesto de forma correcta y transparente, teniendo como prioridad la progresividad de los Derechos Humanos.

En consecuencia, de la argumentación del capítulo 2, el texto constitucional se encuentra en un marco internacional de obligaciones estatales que le imponen un hacer y un procurar de las personas, es decir su bienestar social. Una dimensión de ello está en cómo los mercados deben regulados y cuidados donde Estado tiene un papel que debe ser quien garantice, de manera general, el bienestar social.

Para esto, debe velar por la erradicación de las problemáticas ya mencionadas, y sobre todo debe poner especial empeño en la corrección de las conductas de las empresas en el mercado; con la finalidad de prestar atención a ambos elementos, tanto al presupuesto como a los precios para adquirir bienes y servicios. Sobre todo, se enfoca en mayores esfuerzos a la competencia económica, desde la óptica de que es una herramienta totalmente capaz de combatir uno de los problemas que más aquejan al mundo: la desigualdad económica³²⁸.

Resulta preocupante que en los últimos años el poder de mercado de algunas empresas ha ido en aumento, ya que facilita la imposición de restricciones. Normalmente esto ocurre en empresarios que tienen gran antigüedad, que con el tiempo se convierten en agentes dominantes en sus industrias; pero de igual modo, lo preocupante está en cómo el Estado fomenta dichas actividades y a sus actores, perdiendo su enfoque en la procuración y progresividad de los derechos.

³²⁸ Cfr. PALACIOS PRIETO, Alejandra, et. al., *Poder de mercado y bienestar social*, México, Cofece, Cuadernos de promoción de la competencia, 2018, p. 11.

Dentro de todo Plan Nacional de Desarrollo, la consideración con el sector empresarial debe existir, nunca deberá ser prioritaria, pero asumir que son un sector que genera y produce riqueza.

Bajo este paraguas discursivo, los agentes económicos con poder de mercado tienen la posibilidad de fijar los precios que más les convenga, puesto que previamente ya se encargan por medio de restricciones, de que no entren nuevos competidores. Asimismo, como se demuestra que son prácticamente la única opción en el mercado, ya no tiene la necesidad de innovar en sus productos ni de cuidar la calidad de los mismos.

Finalmente, los consumidores reciben un producto o servicio con un precio bastante elevado (lo cual los orillará tener más gastos o comprar menos de lo necesario) y de mala calidad. Así es precisamente y en pocas palabras, como la falta de competencia económica afecta directamente el bienestar social³²⁹.

El entendimiento de la competencia económica ha sido determinante para considerar un nuevo rol del Estado, no solo de vigilante y regulador sino de garante de los Derechos Humanos. Gracias a la visión de regulación económica de la Constitución, la tutela de derechos sociales es cada vez más exigida y justiciable, siendo esta explicada desde los fines del Desarrollo y promoción de libertades individuales³³⁰.

En concordancia de dicho fenómeno, Armin Von Bogdandy determina que el Constitucionalismo Transformador es un enfoque de derecho público que plantea un objeto de estudio en el conjunto de normas jurídicas que gobiernan el ejercicio de la autoridad pública y las instituciones nacionales e internacionales establecidas para promover el bien común. Este enfoque se concentra en el derecho que gobierna la autoorganización³³¹. La transformación, como lo describe el autor, está en hacer concordante la normatividad nacional con la suerte de los compromisos

³²⁹ *Ibidem*, p. 18

³³⁰ *Cfr.* ROLDÁN XOPA, José, la ordenación constitucional de la economía: del Estado Regulador al Estado Garante, FCE, México, 2018, p. 135

³³¹ VON BOGDANDY, Armin "Por un derecho común para América Latina", Buenos Aires- Argentina, 2019, p. 220, versión en electrónico.

internacionales vinculantes que hacen un tipo de *Derecho Comunitario* tanto en lo económico como en lo social.

4.5.2 La reforma del Estado como reforma constitucional

La reforma del Estado tiene un solo camino, que es la reforma constitucional: cualquier reforma a lo esencial del Estado; ejercicio del poder, relaciones interorgánicas horizontales y verticales, ámbitos competenciales exclusivos, competencias compartidas, coordinación de funciones, derechos fundamentales y sus garantías, etcétera. Todo tiene que traducirse en una reforma constitucional que está prevista en nuestra Constitución.

La reforma del Estado debe apuntar hacia el Estado constitucional. Éste es perínclita aspiración de las sociedades de nuestro tiempo. En este escenario, la justicia constitucional entraña una de las más valiosas herramientas para la transformación del Estado y la consecución de sus fines; a nuestro parecer, esta cuestión cobra mayor relieve en Latinoamérica, donde la justicia constitucional es vista como insustituible mecanismo de equilibrio entre los poderes, vía segura para la garantía de los derechos fundamentales y poderoso motor para el arribo a mejores estados de convivencia social.

Un verdadero sistema de justicia constitucional necesita estar armado con otros elementos que prima facie podrían mirarse desconectados de la estructura general; por citar dos, la democracia y los derechos humanos, que guardan una relación de obligada reciprocidad.

Su importancia cobra relieve a partir del reconocimiento de que el Estado constitucional democrático es el único posible y defendible, lo cual resalta la importancia que en la actualidad tienen los temas inherentes al control del poder, concretamente al control del ejercicio de la potestad estatal por quienes tienen atribuciones y competencia conferidos por la ley.

A partir de la idea de que el control del poder debe ser una actividad cotidiana y fundamental del Estado, la justicia constitucional ha tenido que plantearse constantemente cuál es el mejor modelo o sistema para verificar esta obligación estatal. En este sentido, como sabemos, son básicamente dos los sistemas

existentes sobre el particular: el sistema de control por órgano político y el sistema de control por órgano jurisdiccional.

Con independencia de la forma de organización del Estado, la justicia constitucional es atendible desde la dimensión temporal que refleja las acciones de tipo preventivo (casi inexistentes en los ordenamientos latinoamericanos) y aquellas otras que se realizan después de que ha tenido lugar la violación constitucional, ya sea por la promulgación de normas jurídicas contrarias al texto de la norma normaron o por la realización de actos que vulneran el texto constitucional.

En la experiencia constitucional de América Latina, el protagonismo de los derechos fundamentales es una constante compartida. Un elemento común en la justicia constitucional es una visión sustantiva del derecho que aplica prioritariamente la parte dogmática de la Constitución sobre la parte orgánica funcional y acoge en el orden interno, con rango supra-constitucional, el derecho internacional de los derechos humanos, bajo la figura del bloque de constitucionalidad, los derechos humanos como exigencias que nos hacemos mutuamente en la medida que nos queremos comprender moralmente, esto es, vernos no como meros instrumentos para ciertos fines, sino como fines en sí mismos³³². Esto radica en la forma en que se controla y vigila las acciones de gobierno dejando espacio a instrumentos jurisdiccionales o de revisión constitucional para evaluar si cumplen.

4.5.3 El Control de Convencionalidad

El Control de Convencionalidad en México tiene el objeto de armonizar normas nacionales e internacionales, así mismo pretende que en sí, su jerarquía normativa se encuentre a la par por el principio de Supremacía Constitucional consagrado en el artículo 133º, el cual anteriormente priorizaba a la Constitución sobre cualquier otra ley, aunque esta pudiera ser más restrictiva.

Para 2011 se da la transformación con la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, esta reforma es la que marca el inicio del control de

³³² Cfr. ARANGO, Rodolfo, "Fundamentos del Ius Constitutionale Commune en América Latina: Derechos Fundamentales, Democracia y Justicia Constitucional" en FIX FIERRO, HÉCTOR, Ed. Alt., Ius constitutionale commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos, IIJ, México, 2014, p. 26

convencionalidad para la Constitución, ya que abre las puertas a las normas internacionales de dicha materia.

En nuestro artículo primero Constitucional se puede observar dicho cambio, ya que se toma el principio de Interpretación conforme con la Constitución y los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos. De lo anterior se deriva que los principios rectores que se encuentran consagrados dentro de este mismo artículo los cuales son: Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Esto quiere decir que se da la recepción tanto de jurisprudencias como de tratados internacionales en materia de Derecho Humanos con una amplitud y fortalecimiento de normas que deben ser aplicadas e interpretadas por las autoridades correspondientes a un caso en concreto.

La armonización del Derecho Internacional Público fue un trabajo que es posible observar al mirar con retrospectiva nuestro Derecho Constitucional.

La adopción de las Sentencias de la Corte Interamericana por parte de la Suprema Corte de Justicia tiene once años y esto solo se logra a través de diversas reformas haciendo de la CIDH parte del sistema regional de tribunales que tienen como objeto la protección de Derechos Humanos de las personas ante sus Estados, además de que es un órgano judicial autónomo.

La recepción de las decisiones de los tribunales internacionales de los mexicanos en materia de derechos humanos se cumple a través de la resolución de casos y emisión de sentencias contra los mismos, en caso de que se vulneren los derechos de la población.

La Convención Americana o Pacto de San José que fue creada en Costa Rica en 1978, es un tratado internacional que otorga derechos y libertades que deben ser garantizados y respetados por los Estados miembro, esta es la herramienta que usa la CIDH para aplicar e interpretar sus diversas facultades tanto contenciosas, como el dictar medidas provisionales y consultivas.

La contradicción de tesis del expediente varios 912/2010 que está compuesto de cuatro sentencias, da comienzo a recepción del Derecho Internacional Público, principalmente a las Sentencias de la Corte Interamericana, esto a respuesta del

caso de *“Rosendo Radilla Pacheco vs los Estados Unidos Mexicanos”*, el cual llegó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se dictó en contra del Estado mexicano, debido a que no garantizó medidas de prevención y erradicación contra la desaparición forzada e incumpliendo con las recomendaciones dadas por la misma Corte.

Como consecuencia directa de esta contradicción de tesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo que reconocer todas aquellas sentencias que dictó la Corte en las que México fuera parte, por lo tanto, el Estado mexicano aceptó la jurisdicción de la Corte junto con sus condiciones sin poder oponerse a las mismas o cuestionar su validez.

Además, en aquellas sentencias que se dicten por parte de la CIDH y en las que México forma parte, tendrán la naturaleza de ser sentencias de carácter orientador, esto se refiere a que no serán vinculantes para el Estado mexicano, pero si se podrán seguir cuando den la mayor amplitud de derechos de la persona. De esta forma, es importante mencionar que en el expediente Varios 912/2010 no fue resultado de una contradicción de tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para 2011 nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada en su artículo 1ro³³³, dando de esta manera la inclusión a una

³³³ Tesis. 912/2010, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena época, Reg. 23183, Tomo I, Libro I, Octubre de 2011, página 313. <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/24985>> [en línea] **“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. RESTRICCIÓN INTERPRETATIVA DE FUERO MILITAR. INCOMPATIBILIDAD DE LA ACTUAL REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR, CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL, A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 2o. Y 8.1 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO. SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. EL MECANISMO RELATIVO DEBE SER ACORDE CON EL MODELO GENERAL DE CONTROL ESTABLECIDO CONSTITUCIONALMENTE, EL CUAL DERIVA DEL ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE LOS ARTÍCULOS 1o. Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. CUANDO EL ESTADO MEXICANO HA SIDO PARTE EN UNA CONTROVERSIDA O LITIGIO ANTE LA JURISDICCIÓN DE AQUÉLLA, LA SENTENCIA QUE SE DICTA EN ESA SEDE, JUNTO CON TODAS SUS CONSIDERACIONES, CONSTITUYE COSA JUZGADA Y CORRESPONDE EXCLUSIVAMENTE A ESE ÓRGANO JURISDICCIONAL EVALUAR TODAS Y CADA UNA**

amplitud de Derechos y Garantías a nuestra Constitución, así es como aparece el principio *pro persona* o *pro homine*.

El principio *pro homine*, es el factor principal del Control de Convencionalidad, puesto que se comienza a hablar de la aplicación de la justicia con base en la norma más favorable para el individuo o persona.

Para esto se establecen una serie de reglas para poder hacer uso de este Control del Constitucionalidad, siguiendo el principio *pro persona* es necesario que para su aplicación de la norma nos dirijamos a la que sea más amplia o la que nos de una interpretación más compleja cuando se trate de reconocer derechos humanos.

Además, con la reforma del 2011 se dio la Contradicción de tesis 293/2011 que nos renueva uno de los principios fundamentales de nuestro sistema jurídico mexicano, la jerarquía normativa, ahora la Constitución y los tratados internacionales se encuentran a la par si en materia de derechos humanos se trata, ya que ambos forman parte integral de nuestras normas aunque no se encuentren las normas internacionales expresamente dentro de la Constitución, en razón de esto es como podemos seguir el principio *pro persona* coadyuvado con el principio de Supremacía Constitucional.

Bajo este orden de ideas, los órganos jurisdiccionales competentes deben velar por el cumplimiento de Convención Americana y acudir a la norma que nos otorgue menos restricciones a los derechos humanos, esto no quiere decir que se deje de aplicar la Constitución como norma principal, sino que deberá tomar en cuenta otras fuentes tanto nacionales como internacionales según el tema que se trate.

Como se menciona los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos y las Sentencias de la Corte Interamericana en las que México sea parte

DE LAS EXCEPCIONES FORMULADAS PARA EL ESTADO MEXICANO, YA SEA QUE ESTÉN RELACIONADAS CON LA EXTENSIÓN DE LA COMPETENCIA DE DICHA CORTE O CON LAS RESERVAS Y SALVEDADES FORMULADAS POR AQUÉL. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. LA JURISPRUDENCIA QUE EMITE, DERIVADA DE LAS SENTENCIAS EN DONDE EL ESTADO MEXICANO NO FIGURA COMO PARTE, TENDRÁ EL CARÁCTER DE CRITERIO ORIENTADOR DE TODAS LAS DECISIONES DE LOS JUECES MEXICANOS, PERO SIEMPRE EN AQUELLO QUE LE SEA MÁS FAVORECEDOR A LA PERSONA, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CUYA REFORMA SE PUBLICÓ EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, PARTICULARMENTE EN SU PÁRRAFO SEGUNDO.

se deben evaluar para que aquellas que pudieran resultar favorables para un caso nos sirvan de apoyo y favorecer en todo momento a la persona:

TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN. Los tratados o convenciones suscritos por el Estado Mexicano relativos a derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dichos instrumentos internacionales se conciben como una extensión de lo previsto en esa Ley Fundamental respecto a los derechos humanos, en tanto que constituyen la razón y el objeto de las instituciones. Por lo que los principios que conforman el derecho subjetivo público, deben adecuarse a las diversas finalidades de los medios de defensa que prevé la propia Constitución y de acuerdo con su artículo 133 las autoridades mexicanas deben respetarlos, por lo que bajo ninguna circunstancia pueden ser ignorados por ellos al actuar de acuerdo a su ámbito competencial.³³⁴

La Contradicción de tesis 20/2014 ya nos establece este parámetro de Control de Regularidad Constitucional, este se consagra en el artículo primero de la Constitución el cual nos refiere a que todas las normas deben de estar acorde a la Constitución en sentido formal y material, por lo que se amplía el bloque de derechos humanos que se encuentran previstos en la misma.

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del

³³⁴ 293/2011, Contradicción de Tesis, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, Reg. 24985, Tomo I, Libro 5, Abril 2014, página 96. <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/24985>> [en línea].

catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.³³⁵

Aunque se busca la aplicación de la norma siguiendo el principio *pro persona* aún existen restricciones expresas en la Constitución que no nos permiten de manera tan fácil el cumplir con el propósito del Control Constitucional.

Estas normas limitativas nos remiten exclusivamente al uso de la Constitución excluyendo a las demás normas que tengan analogía o puedan otorgar más derechos a la persona.

Por lo tanto, el Control de Convencionalidad es una herramienta que se debe usar por los jueces, magistrados y ministros para garantizarle al gobernado la mayor amplitud de derechos humanos, tanto los consagrados en la Constitución como los que están fuera de ella, pero que sí integran parte de las normas supremas del Estado. Sumando a la importancia que dichas directrices sirvan para todas las autoridades.

Es por esto por lo que los Tratados Internacionales de derechos humanos y las sentencias de la CIDH se vuelven obligatorias para todos los jueces y órganos jurisdiccionales competentes. Sin embargo, México tuvo nueve casos más ante la CIDH con respecto al 2015 que fueron seis casos, actualmente son quince activos presentados ante la Corte.

Podemos concluir que es un proceso largo y lento, que para lograr la correcta aplicación del Control de Convencionalidad es necesario emplear capacitaciones para los órganos jurisdiccionales de manera que nos ayude a lograr con este objetivo que se tiene con este mecanismo constitucional.

Estamos de acuerdo con el Doctor José de Jesús Becerra Ramírez, que nos describe al Control de Convencionalidad en México como:

El proceso de apertura de las constituciones estatales ha sido lento, debido a una postura cerrada que se justifica en el concepto de soberanía. Este panorama aún persiste y dificulta una actitud positiva

³³⁵20/2014, Contradicción de Tesis, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, Reg. 2006224, 25 Abril 2014. <<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/Reportes/ReporteDE.aspx?idius=2006224&Tipo=1> > [en línea].

hacia la apertura a lo internacional que se refleja en disyuntivas sobre el ejercicio de la soberanía, ejecutada en un sistema de relaciones horizontales donde el Estado conserva su potestad como afirmación de la misma.³³⁶

4.6 PROPUESTA DE MEJORA.

Bajo el orden de ideas anteriormente establecido, la propuesta de mejora que debe existir en nuestro ordenamiento constitucional radica en la urgencia de un control previo de la convencionalidad del PND. A continuación, se enuncian los argumentos que sustentan dicha afirmación.

La ley de Planeación determina que:

El Plan Nacional de Desarrollo considerará una visión de largo plazo de la política nacional de fomento económico, a fin de impulsar como elementos permanentes del desarrollo nacional y el crecimiento económico elevado, sostenido y sustentable, la promoción permanente del incremento continuo de la productividad y la competitividad, y la implementación de una política nacional de fomento económico, que incluya vertientes sectoriales y regionales³³⁷.

Con la reforma de febrero de 2018 a la Ley de Planeación, el artículo 42° de dicho ordenamiento determina que *A los servidores públicos de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, se les sancionará en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas*³³⁸. Es decir, que las omisiones por las autoridades relativas a dicha ley pueden ser consideradas Graves o No Graves, teniendo en consideración que el PND es en todo momento, un instrumento vinculante para el diseño de políticas públicas y la progresividad de los Derechos Humanos.

Si se considera que todo PND debe tener una visión de largo plazo y fomento económico, deben ser los órganos técnicos especializados con deferencia técnica en la materia que hagan de ello un tipo de jurisdicción especializada, para proteger en dichos ámbitos los Derechos Humanos. En consecuencia, hace como argumento un tipo de control difuso de la constitución y a su vez un control de convencionalidad en la materia.

³³⁶ MEJÍA, Joaquín A, BECERRA RAMÍREZ, José de Jesús, FLORES, Rogelio, Honduras, *El control de convencionalidad en México, Centroamérica y Panamá*, Editorial Casa San Ignacio, 2016, p. 19.

³³⁷ Artículo 21° bis, Ley de Planeación, Cámara de diputados, [versión en línea]

³³⁸ ídem

El Ejecutivo Federal y las autoridades participantes del PND, consideran que el elemento legitimador de sus facultades y competencias radica en consolidar la participación democrática de la ciudadanía en dicho Plan. Dejando de lado, los compromisos internacionales que México tiene en materia de DESCAs, con lo cual la alta discrecionalidad se transforma en un tipo de arbitrariedad en el Desarrollo Nacional.

Lo que se arguye no es la potestad que tiene el Ejecutivo Federal para marcar los rumbos de la economía nacional y plantear sus proyectos de Desarrollo, sino lo que se busca es que el PND cumpla con los parámetros de convencionalidad que son obligación para todas las autoridades en el ámbito de sus competencias. Con dicho reconocimiento expreso dentro de la Ley Planeación, el Titular del Ejecutivo Federal convoca a todos los órdenes gobierno a participar y marcar un Plan que dote de certeza y progresividad de todos los Derechos. No se puede discriminar, por consideraciones particulares, algunos de estos; sino de forma transversal buscar su tutela, de ahí la importancia de la planificación del Desarrollo, cómo se distribuirán los recursos y cómo participarán las autoridades para su fomento.

La problemática del PND se encuentra en el respeto por parte de las autoridades en su creación y ejecución, dado que no se considera un instrumento determinante para el Desarrollo, dejando de lado la obligación de todas estas sin considerar la responsabilidad internacional que como Estado-nación asumimos en la firma y ratificación de diversos instrumentos internacionales.

A su vez, se considera que debe existir por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación un control previo de la Convencionalidad del PND, recordando así que todos los DESCAs son derechos humanos que buscan combatir la pobreza, la desigualdad y satisfacer necesidades sociales que de no lograrse podría considerarse el triunfo de la muerte sobre la vida, por lo tanto, una situación contraria a lo que se persigue³³⁹.

De manera análoga, los DESCAs requieren acciones positivas de intervención estatal, guardando así una relación estrecha entre la institucionalidad estatal y la

³³⁹ Cfr. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales*, IIDH, 2009, p. 79

exigibilidad de los derechos, las personas requieren de estas para lograr sus fines y que a su vez se detone el bienestar, creando y fomentando capacidades humanas. Sin instituciones, no es posible la progresividad de los Derechos Humanos.

Con lo cual, se puede afirmar que la relación entre Instituciones y desarrollo es una relación sintética y dialéctica para lograr los más altos fines de la justicia social.

Otro argumento que se esgrime, el PND desde su ley adjetiva reconoce la participación social de todos los sectores de la población con lo cual se adquiere el aditivo de democrático en la planeación, pero sin un control previo de la convencionalidad del mismo, muchos de estos grupos pueden ser olvidados durante su proceso de elaboración y aprobación. Es decir, se garantiza que se incluyan en, contenido abstracto, sus derechos y representatividad.

Para concluir, se considera lo siguiente:

1. La rectoría económica del Estado, no es una facultad exclusiva del Titular del Ejecutivo sino es una facultad auxiliar entre la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.
2. En su creación y diseño por parte de las autoridades responsables del PND, en todo momento el elemento ordenador y orientador de la convencionalidad de los DESCA.
3. Debe ser CONEVAL e INEGI las autoridades que otorguen información a los responsables del PND, de la situación económico-demográfica y de la medición de la pobreza como consideraciones previas a dicha elaboración.
4. La SCJN como la autoridad institucional y jurisdiccional, de un control previo a su publicación y con posterioridad a la aprobación de la Cámara de Diputados del PND, haga una revisión de dicho Plan como un instrumento directivo de la Política Económica y de Desarrollo de nuestro país. Buscando, en todo momento, armonizar las directrices de la planeación con los Derechos Humanos y la Constitución.
5. El control previo de Convencionalidad, en ningún momento va en detrimento de las facultades y competencias del Presidente de la

República y demás autoridades de la APF, sino lo que busca es hacer un control previo de mejora de dicho instrumento que será determinante para la actuación gubernamental de diversos órdenes.

A continuación se expone y detalla la reforma constitucional y los mecanismos para efectuarla:

Ahora	Propuesta
<p>Artículo 25, párrafo IV</p> <p>Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación</p>	<p>Artículo 25, párrafo IV</p> <p>Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación, en tutela y protección convencional de los Derechos Económicos, Sociales Culturales y Ambientales.</p>
<p>Artículo 26, apartado A párrafo IV</p> <p>En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.</p>	<p>Artículo 26, Apartado A parrafo V</p> <p>En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.</p> <p>Con posterioridad a la aprobación del Congreso de la Unión y previo a su publicación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá la obligación de vigilar el control previo de conveccionalidad que deberá tener el Plan Nacional de Desarrollo.</p>
<p>Consideraciones del Control Previo de la Convencional del PND:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vigilar en todo momento que se efectúe un PND bajo el cumplimiento progresivo de los Derechos Humanos. 2. Que el PND promueva el financimientto proporcional y transversal de los Derechos Humanos. 	

3. Que el PND, en su creación y planeación económica considere a todos los sectores de la sociedad, sin menoscabo o discriminación alguna.
4. El PND debe ser una expresión que promueva el Desarrollo Nacional de todos los niveles de gobierno, haciendo hincapié y énfasis en la promoción del desarrollo municipal o local.
5. El PND al contener un elemento nacional, no es una facultad exclusiva de la Federación, sino que es una competencia concurrente de los tres niveles de gobierno y diversos sectores de la sociedad.

CONCLUSIONES GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN.

A lo largo de la investigación se buscó en todo momento probar la relación que guardan las instituciones con la promoción del Desarrollo y la creación de instituciones y obras de infraestructura.

Los marcos teóricos del Constitucionalismo transformador y Neoinstitucionalismo fueron modelos que permitieron contar con esquemas teóricos-explicativos de la íntima relación entre instituciones, Derecho y Desarrollo.

La presente investigación, estuvo marcada por un análisis técnico-jurídico en relación con el PND, el SNPD y su relación con las Entidades Federativas para demostrar que el actual PND 2019-2024 no contiene los elementos suficientes y necesarios para cumplir con los compromisos internacionales que México ha firmado en diversos sectores, dejando de cumplimentar la obligación en materia de Derechos y las prerrogativas constitucionales en la materia. Se determinó que las relaciones entre la Federación y las Entidades son asimétricas, con lo cual no existe un trato igualitario en un documento importante y vinculante para el desarrollo económico y sus políticas públicas.

Los cuadros comparativos fueron una metodología que faculta al lector de observar con claridad las relaciones y los flujos de procesos, mecanismos de las facultades y atribuciones de cada nivel de gobierno analizado.

Se pretende demostrar que existe una relación desigual y desproporcionada en la conformación del PND, dando espacio a la reflexión ¿Qué tan útil es un PND que no tenga estructura, claridad, objetivo y metas a alcanzar? ¿Qué es lo que caracteriza el valor democrático del PND? ¿Velar por los intereses de la Nación conflictúa con la participación de las Entidades Federativas?

A todas luces, el Gobierno Federal interpretó de manera restringida sus facultades coincidentes entre esta y los miembros parte del Pacto Federal, con lo cual es antidemocrático el PND, por las siguientes razones:

1. No se cumple con la implementación de programas sectoriales claros ni determinados por necesidad social en concreto.

2. Las Entidades de la Federación fueron tratadas de manera desigualdad en la integración de sus propuestas y necesidades, dado que no se considera al Desarrollo Regional ni Local ni municipal en el plan, más que de manera enunciativa.

3. No existe transversalidad en la obligación de buscar el Desarrollo de los Derechos Humanos en sus planes y programas que son paliativos de los problemas de pobreza y desigualdad.

4. El trato discriminatorio a la Entidades Federativas se hace patente en PDN, donde no existen programas o acciones concretas para la colaboración zonas económicas del Norte y el Bajío del país.

5. La consulta a la ciudadanía no puede ser evaluada, dado que los foros de consulta no cuentan con números específicos de participación.

El PND es como se estableció desde un principio, es un conjunto de procedimientos técnicos de planeación en la práctica política; un proceso de transformación de la sociedad que lleva a la conjunción de los distintos intereses nacionales; por sí sola no resuelve los problemas ni asegura certidumbre frente al futuro, pero sí permite disponer de mejores instrumentos, en los ámbitos de acción global, sectorial, institucional, estatal y regional³⁴⁰. Para así cumplir con los Derechos Humanos y hacer posible el acceso universal al mejoramiento de la vida de todos los ciudadanos.

Otra de las conclusiones más relevantes de la presente investigación se puede destacar, en primer lugar, que el breve estudio de lo que es la Agenda 2030 permitió analizar un panorama general de las metas y objetivos a nivel global, de tal manera que se relaciona con el concepto de glocalidad y el objetivo de demostrar que toda transformación a nivel universal requiere cambios desde el primer nivel de organización y administración de la sociedad.

³⁴⁰Cfr. CAMPERO CÁRDENAS, Gildardo (dir.), *Revista de Administración Pública, El Sistema Nacional de Planeación Democrática*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 55-56, julio-diciembre de 1983, p. 21.

En segundo lugar, la evolución histórica del desarrollo constitucional del municipio, a partir del estudio del artículo 115, fue un apoyo fundamental para exponer las facultades y atribuciones de estos, estableciendo que toda acción tomada por estos debe ir en concordancia con los objetivos, metas y planes a nivel nacional e internacional.

En tercer lugar, derivado del análisis al artículo 115 constitucional relativo a las tareas que el Estado, el municipio como un ente dotado de personalidad jurídica y la capacidad de resolver problemas económicos, debido a que en este apartado se muestra sin lugar a dudas que existe el Derecho Económico a nivel Municipal a partir principalmente de la importante atribución del Municipio de administrar libremente su hacienda y establecer las contribuciones económicas respectivas a la prestación de servicios públicos.

En el mismo sentido, se desarrolló el tema relativo a los obstáculos regulatorios del municipio, a partir de conceptos fundamentales como regulación, costos de cumplimiento y la mención de lo que es el Análisis de Impacto Regulatorio. Todo ello con el objeto de demostrar, a partir de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, que el municipio sí tiene facultades regulatorias, así como obstáculos, dejando en claro que existen situaciones que no solo se dan a nivel Federal, sino también a nivel municipal, por lo que es preciso establecer regulaciones adecuadas desde el primer nivel de organización del país.

Igualmente, se llevó a cabo el estudio del desarrollo económico de los municipios de Apodaca y San Nicolás de los Garza en el Estado de Nuevo León, planteando sus objetivos y la Visión SNG2030, para efectos de hacer evidente que las metas, objetivos y acciones de los municipios van en la misma dirección que los objetivos internacionales, tales como la Agenda 2030, ya que ésta se toma como referencia para establecer las acciones correspondientes a nivel municipal con la finalidad de alcanzar los compromisos que se tienen a nivel nacional e internacional.

Finalmente, introducimos el famoso tema de los Pueblos Mágicos en México, destacando el gran impacto turístico y económico que tienen en el país, año con año y en cifras reales. Específicamente, las estadísticas del PIB del Estado de

México y la aportación tan importante del Municipio de Valle de Bravo nos permitió percibir con más claridad que las acciones tomadas a nivel municipal impactan, incluso, a nivel estatal, nacional e internacional.

Como conclusión general, consideramos que cada uno de los temas presentados y desarrollados en el presente texto fueron fundamentales para afirmar, aprobar y respaldar nuestra tesis consistente en que, efectivamente, existe el Derecho Económico a nivel Municipal, añadiendo que se debe prestar especial atención, como ya se ha hecho en diversos municipios, para que exista una verdadera transformación desde la raíz del país, impactando universalmente para cumplir las metas, visiones y objetivos contemplados para los próximos años.

Como afirma José Roldán Xopa, ya existe regulación de la economía a nivel constitucional. En este sentido, a los derechos que se les reconoce supremacía jerárquica, también se les conceden medios suficientes de control constitucional, como es el caso de los derechos humanos. No obstante, para proteger los intereses económicos, los mecanismos no son suficientes. Entonces, ¿qué se debe entender de esto? ¿Realmente los derechos económicos no se encuentran en el mismo nivel jerárquico que los otros derechos de la CPEUM?

Ni el reciente acceso al juicio de amparo, que se aboca más a la protección de los particulares, ni las fallidas declaraciones generales de inconstitucionalidad, ni las acciones de inconstitucionalidad han sido suficientes para garantizar la protección necesaria de derechos que impactan directamente en el bienestar de la sociedad, entre ellos el Derecho Humano al Desarrollo.

En consecuencia, el presente trabajo propone la creación de un sistema de protección constitucional, en aras de favorecer la regulación económica de la CPEUM. Empero, para lograr esto, es fundamental primeramente visibilizar la relevancia de estos derechos y su necesidad inminente de protección, en relación con los asuntos latentes en la materia.

BIBLIOGRAFÍA

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *DEL Estado Absoluto al Estado Neoliberal*. México. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017. ISBN 978-607- 02-9058-9. Consultable en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4310/10.pdf>
- CARDOZO BRUM, Myriam. *La evaluación de políticas y programas públicos: El Caso de los programas de desarrollo social en México*. México. Primera Edición. H. Cámara de Diputados y Porrúa. 2006. ISBN: 970-701-824-0. Consultable en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/eval_pol_prog_pub.pdf
- CHAVANCE, Bernard, “La economía institucional”, México, FCE, 2018
- CHAPARRO MEDINA, Israel, “El Municipio Mexicano y su Marco Jurídico”, Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/121305/608491/file/8.%20El%20municipio%20mexicano%20y%20su%20marco%20juridico.pdf> (consultado el 7 de septiembre de 2021).
- COQUIS VELASCO, Francisco Javier. *Sistema Nacional de Planeación*. En *La Constitución y el Derecho Administrativo (187-204)*, Coord. Fernández Ruiz, Jorge, México. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015. ISBN: en Trámite. Consultable en: *La Constitución y el derecho administrativo (unam.mx)*
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2004.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo*. México. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2017. ISBN: 978-607-8507-45-0. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4455-derecho-administrativo-coleccion-inehrm>
- FIX ZAMUDIO, Héctor, *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, Uduel, 1988.
- GARITA ALONSO, Arturo, et. al., *Medios de control constitucional*, México, Senado de la República, consultado el 5 de noviembre de 2021, en: https://www.senado.gob.mx/64/app/documentos_de_apoyo/DocsApoyoParlamentario/files/12_Medios_de_Control_Constitucional.pdf

- GERARDO (COORD.), *Actualidad de los Servicios Públicos en Iberoamérica*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019. ISBN: 970-32- 5357-9. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11457>
- GUILLÉN ROMO, Arturo. *Planificación económica a la mexicana*. México. Cuarta Edición. Editorial Nuestro Tiempo. 1980.
- GUTIÉRREZ ARAGÓN, R., Aguilar Méndez, S., Tafolla Macklen R., *Ciencias Sociales y Económicas en la vida cotidiana hacia el nuevo siglo: Panorama introductorio*, México, Porrúa, 2000. http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:500666/n7.10_Evaluaci_n_de_pol_tic_as_p_blicas.pdf
- JÉZE, Gastón. *Los principios generales del derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1948, tomo II. Consultable en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9411>
- LÓPEZ-CALVA, Luis F. & VÉLEZ GRAJALES, Roberto, *Estudios Sobre Desarrollo Humano*, PNUD, México, 2003, <https://sic.cultura.gob.mx/documentos/lo1007>.
- NORTH, Douglass C., *Instituciones, cambio institución y desempeño económico*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1993
- NUSSBAUM, MARTHA, *Los Fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*, España, Editorial Paidós, 2007
- PALACIOS ALVARADO, Wlamyr, “Glocalización: enfoque para la internacionalización comercial en Norte de Santander frente al nacionalismo económico de Estados Unidos”, *Revista Libre Empresa*, 2017.
- PARKIN, Michael Ed. Alt., *Microeconomía: Versión para latinoamerica*, México, Pearson Educación, 2007
- PERILLA- ZAMUDIO, Julián, “El acto administrativo como expresión de la función pública”. *Revista In Vestigium Ire*. Colombia, Volumen 9, número 1 de 2016. Consultable en: <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/ivestigium/article/view/1157>
- POLANYI, Karl, *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, FCE, Tercera edición 2007
- RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Ricardo, “Manual de derecho económico”, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

- ROLDÁN XOPA, José, *Constitución y Mercado*, Tesis para optar por el título de Doctorado en Derecho, Director: Dr. Héctor Cuadra y Moreno, México, UNAM, Facultad de Derecho, 2004.
- SÁNCHEZ LUNA, Gabriela, “Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 86, mayo-agosto, 1996, Nueva Serie, año XXIX, ISSSN 00418633, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3439/4039>
- SÁNCHEZ TAGLE, Gonzalo, *Estado Regulador en México*. Primera Edición. México. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. 2018. ISBN: En Trámite. Consultable en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4192/DGI_E_cuaderno_EDO_regulador.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=El%20modelo%20de%20Estado%20regulador,mercados%20o%20sectores%20in nova%2D%20dores%2C
- TELLO MORENO, Luisa Fernanda, *Panorama general de los DESCAs en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Colección de textos sobre Derechos Humanos, primera edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2015
- TREBILCOK, Michael, J. Y MOTA PRADO, Mariana, *Derecho y desarrollo: Guía fundamental para entender por qué el desarro social y económico depende de instituciones de calidad*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2017
- TRUBEK, David M. Y SANTOS, Álvaro, *The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice*, Estados Unidos, Georgetown University Law Center, 2006
- URBANOS GARIDO, Rosa, *Evaluación de políticas públicas*. Madrid: Escuela Nacional de Sanidad. 2012. Disponible en
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.
- VENTURA ROBLES, Manuel, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Corte IDH, p. 257.

VIOLA, ANAHÍ Y KNOLL, Patricia, *Índice de desarrollo humano*, Universidad Nacional de San Martín, s.e, Argentina, 2011

YANOME YESAKI, Mauricio. "El Concepto de Servicio Público y su Régimen Jurídico en México", en CIENFUEGOS SALGADO, DAVID y RODRÍGUEZ LOZANO, LUIS

FUENTES LEGALES

CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, art. 1º, 30º

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, art. 28, texto vigente, consultado el 2 de noviembre de 2021.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Consultada el 07 de junio de 2021. Última reforma 11 de marzo de 2021. Consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES, preámbulo.

JURISPRUDENCIA 2016180/2018, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, Pleno de circuito, febrero de 2018, Libro 51, Tomo II.

LEY DE PLANEACIÓN. Consultada el 07 de junio de 2021. Última reforma 16 de febrero de 2018. Consultable en el siguiente enlace: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

LEY DE PLANEACIÓN. Diario Oficial de la Federación. 05 de enero de 1983. Consultado el 11 de junio de 1983, en el siguiente enlace: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlan_orig_05ene83_ima.pdf

LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, artículo 2º.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, Consultado el 21 de junio de 2021. Última reforma 01 de marzo de 2019. Consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_010319.pdf.

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL. Consultada el 08 de junio de 2021. Última reforma 25 de junio de 2018. Consultable en el siguiente enlace:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Consultada el 20 de junio de 2021. Última reforma 11 de enero de 2021. Consultable en
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf

LEY SOBRE LA PLANEACIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. Diario Oficial de la Federación. 12 de julio de 1930. Consultada el 11 de junio de 2021, en el siguiente enlace:
<http://diariooficial.segob.gob.mx/copias.php?acc=ajaxPaginas&paginas=todas&seccion=TERCERA&edicion=189760&ed=MATUTINO&fecha=12/07/1930>

PLAN SEXENAL. PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO. 06 de diciembre de 1933. Consultando el 11 de junio de 2021, consultable en el siguiente enlace:
<http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1933PSE.html>

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL. Consultado el 08 de junio de 2021. Última reforma 28 de agosto de 2008. Consultable en el siguiente enlace:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/134148/Reglamento_de_la_Ley_General_de_Desarrollo_Social.pdf

TESIS I, 4ºA. J/65, semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T. XXVIII, noviembre de 2008, p. 1211.

FUENTE DE CONSULTA ELECTRÓNICA.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, Estados Unidos, Naciones Unidas, 1986, tomado de:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2011.pdf>

AYUNTAMIENTO DE MÉRIDA, “Reglamento de Mejora Regulatoria del Municipio de Mérida”, Disponible en:

https://isla.merida.gob.mx/serviciosinternet/normatividad/files/Reglamentos/MEJORA_REG_19-20190703-055241.pdf (consultado el 9 de septiembre de 2021).

AYUNTAMIENTO, VALLE DE BRAVO 2019-2021, “Gaceta Municipal”, Bando Municipal de Valle de Bravo, Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/bdo/bdo2020/bdo113.pdf> (consultado el 20 de septiembre de 2021)

BANCO MUNDIAL, Coeficiente de GINI México. Consultado el 07 de junio de 2021 en el siguiente enlace:

<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=MX>

CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, “Reformas Constitucionales por Artículo”. Leyes Federales Vigentes, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm (consultado el 8 de septiembre de 2021).

CENTRO DE COMPETENCIA, *Los desafíos de competencia en la economía digital: la mirada mexicana*, Centro Competencia, México, 2020, <https://centrocompetencia.com/los-desafios-de-competencia-en-la-economia-digital-la-mirada-mexicana/>

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, “¿Qué es un obstáculo regulatorio de la competencia?”, Disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/Memoria_obstaculo.pdf (consultado el 9 de septiembre de 2021).

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, “Miscelánea de Obstáculos Regulatorios a la Competencia”, Disponible en: https://www.cofece.mx/cofece/images/promocion/miscelanea_estatal_210916.pdf (consultado el 9 de septiembre de 2021).

La competencia económica, México, consultado el 23 de octubre de 2021, en: <https://www.cofece.mx/wpcontent/uploads/2018/05/1lacompetenciaeconom.pdf>

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Derecho Humano al Desarrollo*, México, 2016, consultado el 17 de marzo de 2021, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/folleto-DH-Desarrollo.pdf>

CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS, Declaración y programa de acción de Viena, Viena, 1993, tomado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2033.pdf>

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. *Medición de la pobreza 2008-2018*. México, CONEVAL, 2008-2018. Consultado el 07 de junio de 2021 en el siguiente enlace: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Consultado en el siguiente enlace: <https://www.rae.es/>

GOBIERNO DE MÉXICO, “El papel de México en la Agenda 2030”, Disponible en: <https://agenda2030.mx/#/home> (consultado el 7 de septiembre de 2021).

Regulaciones, “Trámites e Inspecciones”, Disponible en: <https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/regulaciones> (consultado el 9 de septiembre de 2021).

Secretaría de Turismo, “Pueblos Mágicos”, Disponible en: <http://www.sectur.gob.mx/gobmx/pueblos-magicos/> (consultado el 17 de septiembre de 2021)

Secretaría de Gobernación, “Guía de Servicios Públicos Municipales”, Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/171945/Guia_de_servicios_publicos_municipales_2015.pdf (consultado el 9 de septiembre de 2021).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Metodología del Marco Lógico y Matriz de Indicadores para Resultados*. Primera Edición. México. SHyCP. 2016.

Planeación y Presupuesto Orientado a Resultados. Primera Edición. México. SHyCP. 2016.

Secretaría de la Función Pública del Gobierno de México. Consultado el 13 de junio de 2021, consultable en el siguiente enlace:
<https://www.gob.mx/sfp/documentos/mejora-de-la-gestion-publica-mejoras-practicas-internacionales>

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, “Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y sus Municipios”, Disponible en:
<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig156.pdf> (consultado el 9 de septiembre de 2021).

Programa Regional XIX Valle de Bravo 2017-2023”, Disponible en:
<https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/XIX-VALLE-BRAVO.pdf> (consultado el 21 de septiembre de 2021).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018. Consultado el 07 de junio de 2021 en el siguiente enlace:
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2018/doc/enigh2018_ns_presentacion_resultados.pdf

Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2018. Consultado el 08 de junio de 2021 en el siguiente enlace:
https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/enoe_ie/enoe_ie2018_11.pdf

NACIONES UNIDAS “Se presenta la Visión de Ciudad, SNG2030”, Disponible en:
<https://www.onu.org.mx/se-presenta-la-vision-de-ciudad-sng2030/>
(consultado el 12 de septiembre de 2021).

“Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015”,
Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,

Disponible en: https://agenda2030.mx/docs/doctos/A_RES_70_1_es.pdf
(consultado el 7 de septiembre de 2021).

Objetivos de Desarrollo Sostenible, “La Agenda para el Desarrollo Sostenible”,
Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/> (consultado el 7 de septiembre de 2021).

ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD AFRICANA, *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos*, 1981, tomado de: <https://incam.org/oidh/wp-content/uploads/2021/08/Carta-ADHP-Vf.pdf>

SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, Gobierno de la Ciudad, “Visión 2030”, Disponible en:
<https://sn.gob.mx/vision2030/> (consultado el 12 de septiembre de 2021).

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Consultado en el siguiente enlace:
<https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>