

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN TORNO A LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN LA REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE CONSULTA POPULAR 2/2014.**

En sesión del día 29 de octubre de dos mil catorce, este Tribunal Pleno determinó la inconstitucionalidad de la consulta popular 2/2014. Comparto el sentido del proyecto. Sin embargo, quisiera hacer algunas precisiones sobre las razones que sustentan mi voto.

### **I. Sobre la determinación del objeto de la consulta.**

De acuerdo al artículo 35 fracción VIII de la Constitución General, y a la ley que reglamenta el derecho a la consulta popular, previo a la convocatoria que realice el Congreso de Unión para el ejercicio de la misma, la Suprema Corte debe verificar que: 1) el objeto de la consulta sea de trascendencia nacional; 2) la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; **3) el objeto de la consulta sea constitucional;** y 4) la pregunta no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible; y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

En cuanto al tercer aspecto, la Constitución expresamente establece que el *objeto de la consulta debe ser constitucional*. La determinación del objeto de la consulta popular se realiza analizando de manera conjunta, la materia que se señala como tal en la *petición ciudadana* y la pregunta que en ésta se formula. Es la pregunta la que se someterá a votación de la ciudadanía, por lo que **el análisis de la constitucionalidad de una consulta popular no puede estar disociado del estudio de la pregunta.**

No obstante lo anterior, en la revisión de constitucionalidad de la consulta popular 2/2014, se señaló que la materia de la consulta consiste en el propósito que se persigue con la misma. Así se identificó a su materia como: “modificar la Ley Federal del Trabajo para que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos tenga claramente reglamentada su atribución de fijar un nuevo salario mínimo, ajustado a la línea de bienestar que establece el CONEVAL y con ello garantizar las necesidades del trabajador y su familia, y se encuentra acorde tanto con los instrumentos internacionales de los que México forma parte, como con la Constitución Federal.”<sup>1</sup>

De acuerdo al engrose de la consulta popular 2/2014, fue dicha materia la que se consideró vedada por el artículo 35, fracción VIII, numeral 3º de la Constitución General. En mi opinión, considerada así la materia de la consulta no puede resultar inconstitucional pues tiene como objeto garantizar un salario mínimo acorde a la Constitución y a los tratados internacionales.

El tema de la consulta se refiere al concepto identificado como tal en el “documento de intención”. Así, en el caso el tema de la consulta se identificó como: “ingreso digno para los trabajadores”.<sup>2</sup> Mientras que la pregunta que se presentó a consulta fue la siguiente: ¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?.<sup>3</sup>

**En efecto, sólo del estudio conjunto de la materia y de la pregunta es que se puede inferirse el objeto de la consulta.** En este sentido,

---

<sup>1</sup> Párrafo 16 del Engrose.

<sup>2</sup> Página 1 de la petición de consulta popular presentada por Gustavo Enrique Madero Muñoz.

<sup>3</sup> Página 2 de la petición de consulta popular presentada por Gustavo Enrique Madero Muñoz.

considero que el objeto de la consulta consistía en decidir “si debe tomarse en cuenta la línea de bienestar calculada por el CONEVAL en la fijación del salario mínimo”. Es sobre dicho concepto que me pronuncié por la inconstitucionalidad de la consulta, en tanto, desde mi perspectiva, restringe el contenido del derecho al salario mínimo.

## **II. Sobre la inconstitucionalidad del objeto de la consulta.**

En la revisión de la consulta antes detallada, este Tribunal Pleno resolvió que la materia de la misma es inconstitucional, al encontrarse en alguna de las excepciones previstas en el punto 3 de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución General.

Al respecto se dieron dos razones: un grupo de ministros consideró que la consulta afectaba los ingresos y gastos del Estado y, otro más, determinó su inconstitucionalidad por implicar la restricción al derecho humano al salario mínimo reconocido en el artículo 123 fracción VI de la Constitución General.

Desde mi punto de vista, es esta segunda razón la que justifica la imposibilidad de someter a consulta ciudadana la pregunta que se propone. En mi opinión, hay por lo menos los siguientes problemas con el objeto que plantea la consulta:

Primero, la consulta vulnera la libertad para fijar el salario mínimo que el artículo 123 constitucional, otorga a los representantes de los trabajadores como integrantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, ya que impone que tomen como base la línea de bienestar fijada por el CONEVAL.

En efecto, de acuerdo con lo establecido en la fracción VI del Artículo 123 apartado "A" de la Constitución General, **la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos es el organismo encargado de fijar y actualizar los salarios mínimos generales y profesionales.**<sup>4</sup> Dicha Comisión está integrada por un Presidente, un Consejo de Representantes y una Dirección Técnica. El Consejo de Representantes se conforma a su vez, por el Presidente de la Comisión, dos asesores con voz informativa designados por el Secretario de Trabajo y Previsión Social, y no menos de cinco ni más de quince **representantes propietarios y suplentes de los trabajadores sindicalizados** y de los patrones, designados cada cuatro años, conforme a la convocatoria que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Como se observa, en la determinación de los salarios mínimos participan diversos órganos, en los cuales intervienen los trabajadores sindicalizados. Además, de conformidad con los artículos 570 y 571 de la Ley Federal del Trabajo, éstos podrán presentar ante la Comisión los estudios económicos que consideren necesarios para la fijación de los salarios mínimos.<sup>5</sup> Por lo que el resultado favorable de la consulta

---

<sup>4</sup> **Artículo 123.** [...]

**VI** [...]

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

<sup>5</sup> **Artículo 570.-** Los salarios mínimos se fijarán cada año y comenzarán a regir el primero de enero del año siguiente.

Los salarios mínimos podrán revisarse en cualquier momento en el curso de su vigencia siempre que existan circunstancias económicas que lo justifiquen:

I. Por iniciativa del Secretario del Trabajo y Previsión Social quien formulará al Presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos solicitud por escrito que contenga exposición de los hechos que la motiven; o

II. A solicitud de los sindicatos, federaciones y confederaciones de trabajadores o de los patrones previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) La solicitud deberá presentarse a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por los sindicatos, federaciones y confederaciones que representen el cincuenta y uno por ciento de los trabajadores sindicalizados, por lo menos, o por los patrones que tengan a su servicio por lo menos dicho Porcentaje de trabajadores.

b) La solicitud contendrá una exposición de los fundamentos que la justifiquen y podrá acompañarse de los estudios y documentos que correspondan.

que se propone impondría a los trabajadores el deber de adecuar el salario mínimo a la línea de bienestar fijada por el CONEVAL.

En segundo lugar, el CONEVAL mide la pobreza utilizando dos líneas de ingreso: **la línea de bienestar mínimo** – equivalente al valor de la canasta alimentaria por persona al mes – y **la línea de bienestar** – equivalente al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes-. El CONEVAL calcula el bienestar tanto para un **medio rural** como para un **medio urbano**.

Así, la pregunta que propone la consulta no especifica a qué línea de bienestar se refiere, si a la de bienestar mínimo o la línea de bienestar. Interpretando la petición de consulta de la manera más favorable, podría suponerse que se trata de la línea de bienestar. Sin embargo, aún en dicho supuesto, la consulta restringe el concepto y alcance del salario mínimo contenido en el artículo 123, ya que dicho precepto habla del ingreso necesario para **una familia**, mientras que el CONEVAL determina el ingreso que requiere **una persona** para sobrevivir. Sin duda, la protección que otorga el artículo 123 constitucional es mucho más amplia que aquélla que se pretende a través de incorporar las mediciones del CONEVAL.

---

c) El Secretario del Trabajo y Previsión Social, dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que reciba la solicitud correspondiente y previa certificación de la mayoría a que se refiere el inciso a) de este artículo, la hará llegar al Presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos con los estudios y documentos que la acompañen.

**Artículo 571.-** En la fijación de los salarios mínimos a que se refiere el primer párrafo del artículo 570 se observarán las normas siguientes:

I. Los trabajadores y los patrones dispondrán de un término que vencerá el último de noviembre para presentar los estudios que juzguen convenientes;

II. La Dirección Técnica presentará a la consideración del Consejo de Representantes, a más tarde el último día de noviembre, el Informe al que se refiere la fracción V del artículo 562 de esta Ley;

III. El Consejo de Representantes, durante el mes de Diciembre y antes del último día hábil del mismo mes, dictará resolución en la que fije los salarios mínimos, después de estudiar el informe de la Dirección Técnica, y las opiniones, estudios e investigaciones presentadas por los trabajadores y los patrones. Para tal efecto podrá realizar directamente las investigaciones y estudios que juzgue convenientes y solicitar a la Dirección Técnica información complementaria;

IV. La Comisión Nacional expresará en su resolución los fundamentos que la justifiquen; y

V. Dictada la resolución, el Presidente de la Comisión ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación la que deberá hacerse a más tardar el treinta y uno de Diciembre.

Por otro lado, el artículo 123 fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución General, señala que “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, **en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos**”; mientras que la línea de bienestar sólo pretende satisfacer el valor de la canasta alimentaria y no alimentaria por persona al mes. En tal sentido, los elementos que se consideran en la determinación de la línea de bienestar resultan insuficientes al no garantizar la satisfacción de los elementos que exige la Constitución General.

**MINISTRO**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**