

Artículo 29

pero no puede decirse que se exima a alguien del pago de contribuciones, cuando a cambio de ellas, da alguna cosa, y se le ha exigido previamente la ejecución de determinadas obras". Este caso ha producido múltiples tesis jurisprudenciales: tesis 334, tesis 88 (Ap. S.J.F. 1917-1965), tesis 448 (Ap. t. LXIV, p. 543), tesis 405 (Ap. t. LXXVI, p. 676), tesis 456 (t. XCVII, p. 872) y tesis 158 (Ap. S.J.F. 1917-75).

La segunda excepción a otras prohibiciones fue la interpretación que en 1925 se hizo del artículo 28 en relación con el caso Ferrocarril Mexicano (S.J.F. t. XVI, p. 451), en la que mencionó que el artículo 28 "no puede referirse más que a los casos en que se trate de favorecer intereses de determinada o determinadas personas, estableciendo un verdadero privilegio, no cuando, por razones de interés social o económico, se exceptúa de pagar impuestos a toda una categoría de personas, por medio de leyes que tienen carácter general". Esta ejecutoria fue posteriormente recogida en la tesis 55 del Apéndice al S.J.F., 1917-1975, p. 136.

El caso Martín Urrutia Ezcurra, decidido en 1928 (S.J.F., t. XXIV, p. 139) fue el primero en equiparar con los monopolios a ciertas prácticas que restringen el comercio. En dicho caso se consideró monopolístico "todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas con perjuicio del pueblo en general o de una clase social". Estas prácticas fueron denominadas como "monopolios parciales". (Ver caso Gabino Vizcarra, S.J.F., t. XL, p. 3477, 1934) y posteriormente fijadas en múltiples tesis como las siguientes: (Ap. t. LXXVI, p. 997), tesis 703 (Ap. t. XCVII, p. 1256), tesis 693 (Ap. S.J.F., 1917-1954, p. 1251), tesis 443 (Ap. t. L, p. 536), tesis 496 (Ap. LXIV, p. 587), tesis 170 (Ap. 1917-1965, p. 203) y tesis 447 (Ap. 1917-1975).

Posteriormente, la reforma constitucional de 1983 incluyó este concepto en el vigente artículo 28.

BIBLIOGRAFÍA: Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, tomo V, pp. 7-42; Loza Macías, Manuel, *El pensamiento económico y la Constitución de 1857*, México, Jus, 1959, pp. 213-281; Madrid, Miguel de la, "Economía y derecho", *Estudios de derecho constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, 1980, pp. 1-14; Mújica Montoya, Emilio, "El artículo 28 y sus repercusiones en la vida económica", *La Constitución de 1917 y la economía mexicana*, México, UNAM, 1958, pp. 177-198.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

ARTÍCULO 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

COMENTARIO: El artículo 29 constitucional establece el régimen de suspensión de garantías, conocido en otras latitudes como régimen de excepción o estado de sitio. Asociado al régimen de la suspensión de garantías el artículo 29 encarna una de las excepciones al principio de la división de poderes, toda vez que en los términos del artículo 49, el Congreso puede delegar en el Ejecutivo facultades legislativas para hacer frente a la emergencia.

El régimen de suspensión de garantías tiene ajenos antecedentes en el constitucionalismo mexicano. El artículo 308 de la Constitución de Cádiz lo estableció con timidez respecto del arresto de delincuentes, pero no permitió la delegación de funciones. El Constituyente de 1824, a pesar de la propuesta de Ramos Arizpe, no aceptó las medidas de excepción. En 1836 quedó expresamente prohibida la delegación de funciones. La primera vez que se consagran constitucionalmente las facultades de excepción es en las Bases Orgánicas de 1843. La Constitución Federal de 1857, en el artículo 29, aceptó definitivamente tanto la suspensión de garantías como el principio de las facultades extraordinarias. El Constituyente de 1916-1917 se inspiró directamente en el artículo 29 de la Constitución de 1857 para establecer este régimen.

Entre el artículo 29 de la Constitución anterior y el 29 de la vigente hay una diferencia básica, pues mientras en 1857 no se podían suspender las garantías que aseguran la vida del hombre, en la Constitución vigente pueden suspenderse to-

das. El Constituyente de Querétaro consideró que había casos en que "si la suspensión de garantías no comprende también las que protegen la vida, no producirá aquella medida (la suspensión) otro resultado que poner en descubierto la impotencia del poder público para garantizar la seguridad social".

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, el artículo 29 ha tenido una sola reforma, que se publicó en el *Diario Oficial* el 21 de abril de 1981. El objeto de la enmienda fue eliminar la expresión "consejo de ministros" que se consideraba por algunos como un supuesto matiz parlamentario. En su lugar, se detalló los funcionarios que participan en el acuerdo del presidente de la República para solicitar al Congreso la suspensión de garantías.

La aplicación del artículo 29 de la Constitución de 1857 produjo serios problemas, no tanto por el procedimiento de suspensión en sí mismo, sino en cuanto a la interpretación de las facultades extraordinarias del Ejecutivo para hacer frente a la emergencia.

Una recta interpretación del precepto, tanto entonces como ahora, supone necesariamente que para que el Ejecutivo pueda ser investido de facultades extraordinarias para hacer frente a la emergencia, es menester que previamente se hayan suspendido las garantías. Sin embargo, durante la vigencia de la Constitución de 1857 los extremos del mismo sistema se separaron. Se había interpretado que las referidas autorizaciones implicaban, mayormente, facultades legislativas, facultades que empezaron a ser utilizadas por el Ejecutivo fuera de su objetivo, es decir, hacer frente a la emergencia. De este modo, el Ejecutivo expediría legislación ordinaria que no podía considerarse de emergencia; legisló el presidente en épocas de paz y sin que previamente se hubiesen suspendido las garantías.

El presidente Juárez legisló tanto en épocas de paz como de emergencia y esta viciosa práctica continuó con los sucesivos titulares del Poder Ejecutivo federal.

El Poder Judicial federal se hizo cómplice de esta violación constitucional perpetrada por el Legislativo y el Ejecutivo y convalidó la situación de que el Ejecutivo legislara fuera de los supuestos del artículo 29, es decir, en épocas de paz.

El Constituyente de 1917 quiso regresar al espíritu original del precepto y decidió adicionar el artículo 49 con un párrafo en el que se señalaba como única excepción al principio de división de poderes, es decir, facultades legislativas delegadas, el caso de la suspensión de garantías en los términos del artículo 29.

Sin embargo, la situación irregular continuó, y el propio Carranza, quien había criticado severamente esa viciosa práctica constitucional, apenas 7 días después de iniciada la vigencia de la ley

fundamental, solicitó y obtuvo del Congreso facultades extraordinarias para legislar en el ramo de hacienda, fuera de los supuestos del artículo 29.

La situación se prolongó hasta el 12 de agosto de 1938, fecha en la que el artículo 49 se reformó, mediante iniciativa del general Cárdenas, para señalar que en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 29, se otorgarían al presidente facultades extraordinarias para legislar.

La reforma, gramaticalmente innecesaria, puso de manifiesto la voluntad política de poner fin a esa violación constitucional, que colocaba al Legislativo como un órgano simplemente encargado de delegar su función legisferente.

Es necesario precisar los alcances e interpretación del artículo 29.

En primer término, debe tenerse presente que la finalidad de la suspensión de garantías es superar un estado de necesidad provocado por una invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro hecho, físico o no físico, que pudiera poner a la sociedad en grave peligro.

Los órganos que intervienen en la suspensión son:

a) El presidente de la República, a quien, de modo indelegable, le corresponde solicitar la suspensión; b) los más cercanos colaboradores del presidente que deben dar su acuerdo para la solicitud de suspensión, y c) el Congreso, quien debe aprobar la suspensión. En caso de que el Congreso se encontrara en receso, la Comisión Permanente podrá aprobar la suspensión. No sucede lo mismo para el otorgamiento de las facultades extraordinarias, que sólo pueden ser concedidas por el Congreso.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 29, se pueden suspender todas las garantías o sólo algunas. El Ejecutivo en su iniciativa debe señalar qué garantías tienen que suspenderse, en la inteligencia que deben ser aquellas que constituyan un obstáculo para superar la emergencia.

Asimismo, las garantías pueden suspenderse en todo el país o sólo en lugar determinado. No tendría ningún caso suspender las garantías en Yucatán por una inundación en el estado de Sonora. Igualmente, esta situación deberá ser señalada por el Ejecutivo en su iniciativa.

Un principio básico de la suspensión de garantías es que ésta de ninguna manera puede contraerse a un solo individuo.

En todo caso la suspensión se hará por tiempo limitado, bien estableciendo que la suspensión durará por el tiempo que tarde la emergencia o bien por un periodo de sesiones del Congreso con la posibilidad de establecer prórrogas.

Como se ha mencionado, las autorizaciones de las que habla el artículo 29, entrañan tanto facultades legislativas, como una mayor amplitud en la esfera propiamente administrativa.

El primer efecto que se produce luego de cesar la emergencia es regresar a la vigencia de las garantías en los términos anteriores a la suspensión. La legislación de emergencia debe desaparecer, toda vez que igualmente han desaparecido las causas que la motivaron.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 5a. ed., México, UNAM, 1982, pp. 201-217; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., México, Porrúa, 1981, pp. 213-245; Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 6a. ed., México, Porrúa, 1970, pp. 193-240.

Jorge MADRAZO

CAPÍTULO II

De los mexicanos

ARTÍCULO 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
- II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana, y
- III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraijan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

COMENTARIO: El Constituyente de 1857 redujo a tres casos concretos la reglamentación de la nacionalidad. El artículo 30 de la Constitución de ese año decía que son mexicanos: "I. Todos los nacidos dentro o fuera del territorio de la República, hijos de padres mexicanos; II. Los extranjeros que se naturalicen conforme a las leyes de la Federación; III. Los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad." El principio se apoyó en el concepto clásico de población, el cual durante más de un siglo consideró a ésta como el conjunto de habitantes de un país

sometido a la autoridad del Estado, no por la soberanía territorial del mismo, sino por el vínculo más íntimo de la nacionalidad que los liga, aun cuando residan en un país extranjero. Es decir, la nacionalidad fue considerada en la época como la integración de la población a un Estado, por estimarse indispensable este atributo a toda persona física residente dentro de sus fronteras, así como ante la necesidad de que cada individuo tuviese una propia, a efecto de que pudieran serle otorgados determinados derechos e instituirse obligaciones, al formar parte de una comunidad política de intereses.

No fue hasta la celebración de la primera conferencia del Instituto de Derecho Internacional, el año de 1895 en Cambridge, Inglaterra, que la idea de nacionalidad empezó a sufrir notables cambios ideológicos, al fijarse bases universales tanto para la adquisición de una nacionalidad como para cambiarla a voluntad del individuo, o para prohibir o privar de dicha nacionalidad a una persona radicada en el territorio de un país distinto al suyo. El objeto fue facilitar a cualquier sujeto el mantener lo que desde esa época empezó a denominarse *nacionalidad de origen*, o permitirle adoptar una distinta si a sus intereses convenía, con base en el principio jurídico de autonomía de la voluntad.

El Congreso Constituyente de 1917 modificó el concepto respecto a la calidad de mexicano, para establecer de acuerdo a las nuevas ideas, que ésta puede adquirirse mediante dos formas: por nacimiento o por naturalización. Se dijo entonces que son mexicanos por nacimiento "los hijos de padres mexicanos nacidos dentro o fuera de la República, siempre que en este último caso los padres sean mexicanos por nacimiento. Se reputan mexicanos por nacimiento —fue agregado— los que nazcan en la República de padres extranjeros si dentro del año siguiente a su mayor edad manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, que optan por la nacionalidad mexicana y comprueban ante aquélla que han residido en el país los últimos seis años anteriores a dicha manifestación". Respecto a los mexicanos por naturalización se consideró como tales, primero, a los hijos de padres extranjeros nacidos en el país que optaren por la nacionalidad mexicana; segundo, a quienes hubiesen residido en el país cinco años consecutivos; y tercero, los *indolatinos* acentuados en la República que hubiesen manifestado su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana.

La primera reforma sufrida por este artículo tuvo lugar al finalizar el año de 1933, cuando se cambió dicha redacción por una similar a la actual, al decirse únicamente que son mexicanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República, sin importar la nacionalidad de sus padres; los nacidos en el extranjero de padres