

## CAPÍTULO CUARTO

### PROPIEDAD, DESARROLLO RURAL Y REGULACIÓN EN MATERIA ECONÓMICA

#### I. RECTORÍA Y PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO NACIONAL

Los artículos 25 y 26 constitucionales regulaban en el texto original de la Constitución de 1917 aspectos totalmente distintos a los que contemplan actualmente. El primero de ellos establecía que la correspondencia que bajo cubierta circulara por las estafetas estaría libre de todo registro, y su violación sería penada por la ley.

Por su parte, el artículo 26 disponía que en tiempo de paz ningún miembro del ejército podría alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño ni imponer prestación alguna. Este precepto señalaba además que en tiempo de guerra los militares podrían exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que estableciera la ley marcial correspondiente. Sin embargo, en 1983 (*DOF* del 3 de febrero de 1983) estos preceptos cambiaron de contenido, y en ellos se integró la regulación constitucional de la rectoría y planeación democrática del desarrollo nacional.

Fue en ese año cuando los preceptos constitucionales referidos a la materia económica adquieren una nueva dimensión, que marcará un antes y un después en nuestro sistema constitucional. El artículo 25 insertó en nuestra Constitución la rectoría del desarrollo nacional, que se dejó a cargo del Estado para garantizar que ésta fuera integral, que fortaleciera la soberanía de la nación y su régimen democrático, así como para que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución

del ingreso y la riqueza, permitiera el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Además, con esta reforma se definió el sistema de economía mixta que rige en nuestro país a través de los diversos lineamientos que se integraron al artículo 25. Por ejemplo, se determinó que el Estado planearía, conduciría, coordinaría y orientaría la actividad económica nacional, y llevaría a cabo la regulación y fomento de las actividades que demandara el interés general en el marco de libertades otorgadas por la Constitución. Pero al mismo tiempo se regulaba la concurrencia al desarrollo económico nacional, con responsabilidad social, de los sectores público, social y privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyeran al desarrollo de la nación.

El sector público tendría a su cargo de manera exclusiva, de acuerdo con la nueva regulación constitucional, las áreas estratégicas,<sup>155</sup> pero el gobierno federal mantendría la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establecieran. Asimismo, podría participar por sí o con los sectores social y privado para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

El artículo 25 señalaría también que bajo criterios de equidad social y productividad se apoyaría e impulsaría a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dictara el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Con la nueva regulación se dejaba también al legislador ordinario el establecimiento de los mecanismos que facilitarían la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, que incluía a los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenecieran mayo-

---

<sup>155</sup> Estas áreas se contemplaban en el párrafo cuarto del artículo 28, y eran: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satelital, emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles.

ritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, a todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. Se dejaba también al legislador ordinario el establecer las normas que alentarían y protegerían la actividad económica realizada por los particulares, así como proveer las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuyera al desarrollo económico nacional.

En el artículo 26, por su parte, esta misma reforma sirvió para establecer el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que estaría organizado por el Estado y que buscaría imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. La planeación sería, según lo establecido en el mismo precepto, democrática, y en ella participarían los diversos sectores sociales a fin de que se recogieran las aspiraciones y demandas de la sociedad y se incorporaran al plan y a los programas de desarrollo. A dicho plan deberían sujetarse obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

El Congreso de la Unión, a través de las disposiciones normativas correspondientes, facultaría al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. De igual forma se dejaba a la legislación secundaria la determinación de los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordinara mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e indujera y concertara con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Estas bases se nutrirían con el paso de los años a través de diversas reformas que cambiarían la forma de entender tanto la rectoría del Estado en el desarrollo nacional como su planeación democrática. Por lo que hace a la primera, el primer párrafo del

artículo 25 constitucional se reformó en 1999 (*DOF* del 28 de junio de 1999) para agregarle el carácter de sustentable. Y es que en esa misma fecha se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 4o. con el que se incluyó en la Constitución el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Este párrafo se modificó de nueva cuenta en 2013 (*DOF* del 5 de junio de 2013) para incluir a la competitividad como uno de los factores que permitirían el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Dicho elemento de la rectoría del desarrollo nacional fue definido en el mismo texto constitucional como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

Por ende, también se modificó el último párrafo de este precepto para establecer que la ley proveería las condiciones a fin de que el desenvolvimiento del sector privado contribuyera al desarrollo económico promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial que incluyera vertientes sectoriales y regionales. Este párrafo también se modificó en el mismo año (*DOF* del 20 de diciembre de 2013), cuando con la reforma constitucional en materia energética se modificaron diversas partes del artículo 25 constitucional. La inclusión que se hizo fue la mención a la calidad de sustentable que debería tener el desarrollo industrial, lo que también ocurriría en el antepenúltimo párrafo, que establecería la sustentabilidad como uno de los criterios bajo los cuales se apoyaría e impulsaría a las empresas de los sectores social y privado de la economía.

A través de la reforma de diciembre de 2013, el párrafo cuarto de este precepto se adiciona para señalar que tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevaría a cabo dichas actividades de conformidad con la regulación establecida en el artículo 27 constitucional.

En esas actividades se dejaría también a la ley el establecimiento de las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebraran las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinaría las demás actividades por realizar.

La última reforma que tuvo el artículo 25 fue para adicionar un segundo párrafo, con el que se contemplaría el deber a cargo del Estado de velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. Este principio, según se determinó también en el texto constitucional, debería observarse tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en los planes estatales y municipales.

Por lo que respecta a la planeación democrática del desarrollo nacional, el artículo 26, después de la reforma de 1983, se modificaría en tres ocasiones. La primera de ellas más de veinte años después (*DOF* del 7 de abril de 2006), para dividir al artículo en dos apartados. El primero de ellos contemplaría los contenidos que hasta esa fecha tenía el artículo 26, pero el apartado B sería completamente nuevo, y en él se establecería la regulación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, cuyos datos serían considerados oficiales y de uso obligatorio para la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. La responsabilidad de normar y coordinar ese Sistema estaría a cargo, a partir de la reforma, de un organismo, al que se dotó de autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios. Este organismo estaría facultado para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se generara y proveer a su observancia.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> El organismo al que se dotó de autonomía fue el ahora Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que por disposición constitucional cuenta con una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales

La reforma de 2006 deja al legislador ordinario el establecimiento de las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deben cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y el escalonamiento de su encargo.

En 2013 (*DOF* del 5 de mayo de 2013) este artículo se volvería a modificar para disponer que el plan nacional de desarrollo debería considerar la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales. Finalmente, en febrero de 2014 (*DOF* del 10 de febrero de 2014) se reformaron los párrafos segundo y cuarto del apartado A de este precepto. Con las modificaciones al párrafo segundo de este artículo se establecería que mediante los mecanismos de participación establecidos en la ley se recogerían las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo. Asimismo, se dispuso que el sistema de planeación, además de ser democrático, sería deliberativo.

Esta reforma también otorga autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que por disposición constitucional estaría encargado 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 recomendaciones en los términos dispuestos por la ley, que establecería las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales, para el ejercicio de sus funciones.

---

fungiría como presidente de la misma y del propio organismo. La designación de estos miembros está a cargo del presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Además, para asegurar la independencia de la Junta de Gobierno, sus integrantes sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

El Consejo, de acuerdo con la reforma, estaría integrado por un presidente y seis consejeros, que deberían ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo de elección popular.

En el nombramiento de los integrantes del Consejo participará la Cámara de Diputados, y el Ejecutivo de la Unión podrá objetar las designaciones hechas por ese órgano legislativo. Cada cuatro años se sustituirán los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo los que fueran propuestos y ratificados para un segundo periodo. Este Consejo contará con un presidente, que durará en su encargo cinco años, y podrá ser reelecto por una sola vez, y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de la Constitución.

## II. PROPIEDAD, APROVECHAMIENTO DE RECURSOS, DESARROLLO RURAL Y JUSTICIA AGRARIA

El artículo 27 constitucional contempló en su texto original una serie de aspectos de suma importancia para el desarrollo del derecho en nuestro país a partir del gran contenido social que en él se incluyó. Es este artículo en el que se estableció que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional correspondería originariamente a la nación, la cual tendría el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Ésta, según lo establecido en el texto constitucional, sólo podría ser expropiada por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Asimismo, de acuerdo con este artículo constitucional, la nación tendría en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución

equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarían las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les fueran indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pudiera sufrir en perjuicio de la sociedad.

De acuerdo con el texto original de este precepto, los pueblos, rancherías y comunidades que carecieran de tierras y aguas, o no las tuvieran en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrían derecho a que se les dotara de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, pero respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirmaban las dotaciones de terrenos que se hubieran hecho hasta esa época de conformidad con el Decreto del 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se consideraba también de utilidad pública.

En su concepción original, el artículo 27 disponía también que correspondía a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyeran depósitos cuya naturaleza fuera distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extrajeran metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesitara trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Serían también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos fijados por el derecho internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural que estuvieran ligados di-

rectamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes; las de las corrientes intermitentes que atravesaran dos o más estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvieran de límite al territorio nacional o al de los estados; las aguas que se extrajeran de las minas, y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión fijada por el legislador ordinario.

Cualquiera otra corriente de agua no incluida en esa enumeración se consideraba en el texto constitucional como parte integrante de la propiedad privada que atravesara; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pasara de una finca a otra, se consideraría como de utilidad pública y quedaría sujeto a las disposiciones que dictaran los estados. En esos casos el dominio de la nación era inalienable e imprescriptible, y sólo podrían hacerse concesiones por el gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establecieran trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se tratara, y se cumpliera con los requisitos previstos por las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación se regía en el artículo 27 desde su aprobación por el Constituyente por una serie de prescripciones que determinarían en buena medida aspectos fundamentales de la propiedad. La primera de estas prescripciones era que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tendrían derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República mexicana.

El Estado podría conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convinieran ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refería a aquéllos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo. Asimismo, se establecía que en una

faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrían los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

La segunda prescripción era que las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que fuera su credo, no podrían en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos, y los que hubieran tenido hasta esa época, por sí o por interpósita persona, entrarían al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaran en tal caso.

La prueba de presunciones sería bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público se consideraron propiedad de la nación, representada por el gobierno federal. Asimismo, los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiera sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarían a los servicios públicos de la Federación o de los estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieran para el culto público, también por disposición constitucional, serían propiedad de la nación.

Otra de las prescripciones derivadas del artículo 27 era que las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tuvieran por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrían adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedieran de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrían estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieran en ejercicio.

De acuerdo con otra de las prescripciones establecidas en este artículo, las sociedades comerciales por acciones no podrían adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de

esta clase que se constituyeran para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no fuera agrícola, podrían adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que fuera estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los estados, fijaría en cada caso.

Por su parte, los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrían tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrían tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal, tendrían capacidad, según lo disponía el artículo 27, para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenecieran o que se les hubiera restituido o restituyeren, conforme a la Ley del 6 de enero de 1915; entre tanto, la ley determinaría la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

Fuera de las corporaciones señaladas, ninguna otra corporación civil podría tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los estados, el Distrito Federal y los territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrían plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarían los casos en que fuera de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa haría la declaración correspondiente. El precio que se fijaría como indemnización a la cosa expropiada se basaría en la cantidad que como valor fiscal de ella figurara en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya fuera

que ese valor hubiera sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esa base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que hubiera tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieran hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal sería lo único que debería quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observaría cuando se tratara de objetos cuyo valor no estuviera fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaraban también nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hubieran privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los codueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existieran aún en esa fecha, desde la Ley del 25 de junio de 1856.

Del mismo modo, serían nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tuvieran lugar en lo sucesivo y produjeran iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hubieran sido privadas las corporaciones referidas serían restituidas a éstas con arreglo al Decreto del 6 de enero de 1915, que continuaría en vigor como ley constitucional. En el caso de que, de acuerdo con dicho Decreto, no procediera, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiera solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarían aquéllas en calidad de dotación, sin que en ningún caso dejaran de asignársele las que necesitara.

Se exceptuaban de esa nulidad únicamente las tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada Ley del 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no excediera de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie debería ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decretaran serían de inmediata ejecución por

la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrían derecho a los terrenos de repartimiento y serían inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanecieran indivisos, así como los de propiedad, cuando se hubiera hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que correspondían a la nación, por virtud de las disposiciones del propio artículo 27, se haría efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictaría en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederían desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se tratara, y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pudiera revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dictara sentencia ejecutoriada.

Además de estas disposiciones, el artículo 27 dejaba que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de sus respectivas jurisdicciones, expidieran leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, pero siguiendo ciertas bases. En primer lugar, en cada estado y territorio se le fijaría la extensión máxima de tierra de que pudiera ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida. En segundo lugar, el excedente de la extensión fijada debería ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalaran las leyes locales; y las fracciones serían puestas a la venta en las condiciones que aprobaran los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes. Ahora bien, si el propietario se negara a hacer el fraccionamiento, éste se llevaría a cabo por el gobierno local, mediante expropiación.

El valor de las fracciones, según se establecía en el texto constitucional, sería pagado por anualidades que amortizaran el capital y los réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podría enajenar aquéllas. El tipo del interés no excedería del cinco por ciento anual. Asimismo, el propietario estaría obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Para lograr

este fin, se dejó al Congreso de la Unión la tarea de expedir una ley que facultara a los estados para crear su deuda agraria. Finalmente, las leyes locales organizarían el patrimonio de familia, y determinarían los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que sería inalienable y no estaría sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Finalmente, el artículo 27 constitucional establecía en su texto original que se declaraban revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde 1876, que hubieran tenido como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación, por una sola persona o sociedad, y se facultaba al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando implicaran perjuicios graves para el interés público.

Este precepto ocupa el tercer lugar en el número de reformas que ha tenido, sólo después de los artículos 73 y 123 de la Constitución. El primer cambio del que fue objeto (*DOF* del 10 de enero de 1934) modificó sustancialmente el artículo, y con él se precisaría que el fraccionamiento de los latifundios tendría lugar a fin de lograr el desarrollo de la pequeña propiedad en explotación. Además, se cambió la expresión general “núcleos de población” por la referencia a “pueblos, rancherías y comunidades” que carecieran de tierras y aguas, o no las tuvieran en cantidad suficiente para las necesidades de su población, a fin de que se les dotara de ellas. Se quita también del texto del artículo 27 la confirmación de las dotaciones de terrenos que se habían realizado de conformidad con el Decreto del 6 de enero de 1915.

Con esta reforma se cambian los contenidos de las declaraciones de nulidad contenidas en el texto original de este precepto y se dota con terrenos, tierras y aguas a los núcleos de población para constituirse conforme a las necesidades particulares. Asimismo, se determina que la división o reparto que se hubiera hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en las que hubiera habido error o vicio, podría ser nulificada cuando así lo solicitaran las tres cuartas partes de los vecinos que estuvieran en posesión de una cuarta parte de los

terrenos materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estuvieran en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

Se estableció también que los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de título, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, serán dotados con terrenos, tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso dejara de concedérseles la extensión que necesitaran, y al efecto se expropiaría por cuenta del gobierno federal el terreno que bastara para ese fin, tomándolo del que se encontrara inmediato en los pueblos interesados.

Por otra parte, se creó también con esta reforma una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución; un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas, que serían designadas por el presidente de la República y que tendría las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijaran; una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, que funcionaría en cada estado, territorio y el Distrito Federal; comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramitaran expedientes, así como comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que poseyeran ejidos.

El reformado artículo 27 señalaba también que las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas deberían presentarse en los estados y territorios, directamente ante los gobernadores, que turnarían las solicitudes a las comisiones mixtas. Dichas comisiones sustanciarían los expedientes y emitirían dictámenes que serían aprobados o modificados por los gobernadores, a fin de, eventualmente, ordenar que se diera posesión inmediata de las superficies que en su concepto procedieran.

Los expedientes pasarían entonces al Ejecutivo Federal para su resolución. La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Con-

sultivo Agrario dictaminarían sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, con las modificaciones que hubieran introducido los gobiernos locales, y se informaría al presidente de la República para que éste dictara resolución como suprema autoridad agraria.

La reforma establecía también que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubieran dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaran, no tendrían ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrían promover el juicio de amparo. Los afectados con dotación tendrían solamente el derecho de acudir al gobierno federal para que les fuera pagada la indemnización correspondiente.

Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias no podrían afectar en ningún caso la pequeña propiedad agrícola en explotación, e incurrirían en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afectaran. Las tierras debían ser objeto de adjudicación individual y deberían fraccionarse en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias.

Algunas de las bases que deberían ser tomadas en cuenta para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes también variaron. El valor de las fracciones sería pagado, por ejemplo, a un tipo de interés que no excediera de 3% anual, y ningún fraccionamiento podría sancionarse sin que hubieran quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Se determinó también que las leyes locales organizarían el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que sería inalienable y no estaría sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

En 1937 (*DOF* del 6 de diciembre de 1937) se modificó por segunda ocasión el artículo 27, en concreto la fracción VII, a la que se le adicionarían dos párrafos. El primero de ellos establecería que serían de jurisdicción federal todas las cuestiones

que por límites de terrenos comunales, cualquiera que fuera el origen de éstos, se hallaran pendientes o se suscitara entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocaría al conocimiento de esas cuestiones y propondría a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieran conformes, la proposición del Ejecutivo tendría fuerza de resolución definitiva y sería irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrían reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial. El segundo párrafo que se agregó a esta fracción dispuso que la ley fijaría el procedimiento breve conforme al cual deberían tramitarse esas controversias.

Casi tres años más tarde (*DOF* del 9 de noviembre de 1940) se dio un cambio fundamental en materia de energía, pues se adicionó el párrafo sexto del artículo 27 para señalar que en lo referente a petróleo y carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirían concesiones y que la ley reglamentaria determinaría la forma en que la nación llevaría a cabo las explotaciones de esos productos.

En 1945 (*DOF* del 21 de abril de 1945) se reformó el quinto párrafo de este precepto para reconfigurar la regulación que en él se hacía de las aguas. De esta forma, se dispondría que eran también propiedad de la nación:

Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ella, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una en-

tividad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional y las que se extraigan de las minas. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización, y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

La siguiente reforma tuvo lugar en 1947 (*DOF* del 12 de febrero de 1947), año en el que se adicionó un párrafo a la fracción X, para indicar que la superficie o unidad individual de dotación no debería ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierra. Por su parte, en la fracción XIV se agregó un párrafo, en el que se señalaría que los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se hubiera expedido o se expidiera certificado de inafectabilidad, podrían promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.

La fracción XV, por su parte, se adicionaría también para precisar que se consideraría pequeña propiedad agrícola la que no excediera de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación. Para los efectos de la equivalencia, el propio artículo señalaría que una

hectárea de riego se computaría por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Se consideraban asimismo como pequeña propiedad las superficies que no excedieran de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dedicaran al cultivo de algodón, si recibían riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinaran al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales. Asimismo, se consideraba pequeña propiedad ganadera la que no excediera de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fijara la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

A través de la reforma se determinó también que cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le hubiera expedido certificado de inafectabilidad, se mejorara la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera, tal propiedad no podría ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasaran los máximos señalados en el mismo precepto.

En diciembre de 1948 (*DOF* del 2 de diciembre de 1948) se publicó otra reforma, con la que se estableció que el Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podría, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquirieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

Más de una década más tarde se publicó otra reforma (*DOF* del 20 de enero de 1960) con la que se estableció el dominio directo de la nación sobre los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas. Con ese cambio

constitucional también se declararon propiedad de la nación las aguas marinas interiores y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores, y además se señaló como facultad del gobierno federal establecer o suprimir reservas nacionales, mediante la declaratoria que hiciera el Ejecutivo.

Ese mismo año (*DOF* del 29 de diciembre de 1960) se modificó una vez más el artículo 27 constitucional para establecer en él que le correspondería exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica que tuviera por objeto la prestación de servicio público. En esa materia, se señalaba en la reforma que no se otorgarían concesiones a los particulares, y la nación aprovecharía los bienes y recursos naturales que se requirieran para dichos fines.

Con la desaparición de los territorios en nuestro país, el texto del artículo 27 se adecuó en 1974 (*DOF* del 8 de octubre de 1974), eliminando todas las referencias que a ellos se hacía en ese precepto. Algunos meses después (*DOF* del 6 de febrero de 1975) se estableció en este artículo que a la nación le correspondería el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. Asimismo, se señaló que el uso de la energía nuclear sólo podría tener fines pacíficos. Esta reforma también establecería una restricción constitucional para otorgar concesiones o celebrar contratos tratándose de minerales radiactivos y determinaba la insubsistencia de aquellas operaciones que en esta materia se hubieran realizado.

Un año más tarde (*DOF* del 6 de febrero de 1976) se hizo referencia en el texto de este artículo a la soberanía que ejercería la nación sobre la zona económica exclusiva, que se extendería a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se midiera el mar territorial, y en aquellos casos en que esa extensión produjera superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se haría en la medida en que resultara necesario, mediante acuerdo con esos Estados.

En la misma fecha se publicó otra reforma para establecer que la nación tendría en todo tiempo el derecho de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para lograr, como ya se había establecido, una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación, pero también para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En consecuencia, a partir de la reforma también se dictarían las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. En 1983 (*DOF* del 3 de febrero de 1983) se modificó de nueva cuenta el texto del artículo 27 para adicionar dos fracciones más a su contenido, y con ello establecer que el Estado dispondría las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyaría la asesoría legal de los campesinos.

Asimismo, se contempló que el Estado promovería las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional. También se consignaba que el Estado fomentaría la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Éste además expediría la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El artículo 27 tuvo otra reforma en 1987 (*DOF* del 10 de agosto de 1987), con la que se adicionó el párrafo tercero, para señalar que se dictarían las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Algunos años más tarde (*DOF* del 6 de enero de 1992) se dio fin al reparto agrario a través de la derogación de las fracciones X a XIV y XVI del artículo 27 y la modificación del párrafo tercero y la fracción XV. A través de esta reforma se otorga la posibilidad a las sociedades mercantiles por acciones de ser propietarias de terrenos rústicos, pero únicamente en la extensión que fuera necesaria para el cumplimiento de su objeto. Eso sí, se dejaría claro que en ningún caso las sociedades de esa clase podrían tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV.

La ley reglamentaria regularía la estructura de capital y el número mínimo de socios de esas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedieran en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En ese caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, sería acumulable para efectos de cómputo, y la ley señalaría tanto las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades como los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de estas disposiciones. También se contemplaría la posibilidad de que los estados, el Distrito Federal y los municipios tuvieran plena capacidad para adquirir y poseer los bienes necesarios para los servicios públicos.

Asimismo, se reconoció la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protegió su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. Algo que también es de suma importancia a partir de esta reforma es la protección de la integridad de las tierras de los grupos indígenas, que se regularía por la ley. Ésta, además, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegería la tierra para el asentamiento humano y regularía el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

Asimismo, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convinieran en el aprovechamiento de sus recursos productivos, la ley regularía el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. También establecería los procedimientos por los cuales los ejidatarios y comuneros podrían asociarse entre sí, con el Estado o con terceros, y otorgar el uso de sus tierras. Tratándose de ejidatarios, éstos podrían también transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población y fijar los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgaría al ejidatario el dominio sobre su parcela.

Este precepto contemplaba además que en caso de enajenación de parcelas se respetaría el derecho de preferencia previsto en la ley, y que dentro de un mismo núcleo de población ningún ejidatario podría ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. Finalmente, en esta fracción se señalaría como órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal a la asamblea general; además, se determinaba que el comisario ejidal o de bienes comunales sería el órgano de representación del núcleo, y se disponía que la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se haría en los términos de la ley reglamentaria.

Otro aspecto fundamental de la reforma es que, por disposición constitucional, el legislador tendría que instituir tribunales en materia agraria dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. Y es que se determinó que serían de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que fuera el origen de éstos, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades.

En ese mismo mes se publicó otra reforma (*DOF* del 28 de enero de 1992) para que, en congruencia con los cambios que se

hacían al artículo 130, las asociaciones religiosas tuvieran capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que fueran indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que estableciera la ley reglamentaria. Asimismo, con esta reforma se dispuso que las instituciones de beneficencia pública o privada, que tuvieran por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrían adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto inmediata o directamente destinados a él.

En 2011 (*DOF* del 13 de octubre de 2011), al incluirse en el texto constitucional el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, se añadió un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 para establecer que el desarrollo rural integral y sustentable tendría entre sus fines que el Estado garantizara el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos establecidos en la ley. En 2013 (*DOF* del 11 de junio de 2013), esta vez para adecuar el artículo que se trata a la reforma en materia de telecomunicaciones, se estableció que las concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones serían otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

La última reforma que tuvo el artículo 27 se dio a finales de 2013 (*DOF* del 20 de diciembre de 2013). Con ella tuvieron lugar cambios de gran trascendencia en materia energética, pues se dispuso que a la nación le correspondería exclusivamente la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. En estas actividades, de acuerdo con la reforma, no se otorgarían concesiones; sin embargo, se dio al Estado la facultad para celebrar contratos con particulares para participar en las demás actividades de la industria eléctrica, de acuerdo con lo dispuesto por la legislación secundaria.

Ahora bien, tratándose de petróleo y de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en el subsuelo, se consignó que la propiedad de la nación sería inalienable e imprescriptible, y que tam-

poco se otorgarían concesiones. Pero en este ámbito también se dieron cambios importantes, pues con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria.

La reforma contempló también que para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos, las empresas productivas del Estado podrían contratar con particulares; sin embargo, a fin de dejar claro que en cualquier caso los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación, así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

### III. LIBRE CONCURRENCIA Y COMPETENCIA ECONÓMICA

La economía nacional y la forma en que se regula encuentran principios fundamentales en el artículo 28 constitucional. Este precepto constituye un parteaguas en la historia de nuestro constitucionalismo, pues va mucho más allá de la regulación que se daba en materia económica y de libre concurrencia en la Constitución de 1857.<sup>157</sup> En el texto original de la Constitución de 1917 se estableció que en nuestro país no habría monopolios ni estancos de ninguna clase, exención de impuestos o prohibiciones a título de protección a la industria.

Sólo establecía como excepciones la acuñación de moneda; los correos, telégrafos y radiotelegrafía; la emisión de billetes por medio de un único banco que controlaría el gobierno federal; los

---

<sup>157</sup> En la Constitución de 1857, el artículo 28 señalaba: “No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora”.

privilegios que por determinado tiempo se concedieran a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorgaran a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

Con estas premisas, y a fin de generar condiciones económicas favorables para el país, el artículo 28 señalaba que la ley castigaría severamente y las autoridades perseguirían con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario, y que tuviera por objeto obtener el alza de los precios. También se castigarían y perseguirían, de acuerdo con el texto constitucional, los actos o procedimientos que evitaran o fueran tendentes a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y, en general, todo lo que constituyera una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Favorecer la libre concurrencia a fin de lograr mayor competitividad y, consecuentemente, una mejor posición de los consumidores frente a los productores de bienes y a los prestadores de servicios, fue una de las premisas que guiaron al Constituyente de 1916-1917; sin embargo, por la importancia de ciertas actividades en la economía nacional, y a fin de evitar confusiones que podrían mermar su desarrollo, se dispuso que no constituirían monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Por los mismos motivos, tampoco constituirían monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendieran directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que fueran la principal fuente de riqueza de la región en que se produjeran, y que no fueran artículos de

primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estuvieran bajo la vigilancia o amparo del gobierno federal o de los estados, y siempre que se contara con autorización de las legislaturas respectivas. Dichas legislaturas podrían, por sí o a propuesta del Ejecutivo, derogar, cuando las necesidades públicas así lo exigieran, las autorizaciones concedidas para la formación de este tipo de asociaciones.

Esta regulación se mantendría sin cambios por más de seis décadas, pues no sería sino hasta 1982 (*DOF* del 17 de noviembre de 1982) cuando, dentro de las modificaciones que implicó la nacionalización de la banca, se consideró como otra excepción a la prohibición contenida en el artículo 28 la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio sería prestado, según se estableció en esa reforma, exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que estableciera la ley reglamentaria correspondiente, la cual determinaría también las garantías que protegerían los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito, según se establecía en el decreto de reforma, no sería objeto de concesión a particulares.

Pocos meses después (*DOF* del 3 de febrero de 1983) se dio un cambio que implicaría una reconfiguración de buena parte del capítulo económico de la Constitución, y que incidiría de manera importante en el artículo 28 constitucional. A partir de esa reforma, el párrafo primero de este precepto se redactaría de una nueva manera para establecer la prohibición de las prácticas que se consideraban nocivas para la economía, contempladas desde el texto original (monopolios, estancos, exenciones de impuestos y prohibiciones a título de protección a la industria), a las que se agregarían las prácticas monopólicas.

El párrafo segundo también se modificó para contemplar el castigo y la persecución ya no de actos o procedimientos que evitaran o fueran tendentes a evitar la libre concurrencia, sino de todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios que de cualquier forma hicieran para ese fin.

Otro aspecto de suma importancia contenido en la reforma fue el que se dieran facultades al legislador ordinario para fijar las bases con las que se señalarían precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideraran necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provocaran insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. Se estableció también la protección de los consumidores a través de la ley, que propiciaría su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

Los alcances del artículo 28 constitucional también se modificaron con la reconfiguración del texto en lo que atañe a las áreas que no serían consideradas como monopolios. En este sentido, se estableció que dentro de ellas se contemplarían las funciones que el Estado ejerciera de manera exclusiva en ciertas áreas estratégicas. Dichas áreas serían “aquellas parcelas de la actividad económica que por su trascendencia en la vida económica y social del país, y por su influencia en la soberanía de la nación, se reserva[rían] de manera exclusiva como actividades [estatales]”.<sup>158</sup>

Como tales se consideraron, además de las señaladas en el texto original del artículo, la comunicación vía satélite; el petróleo y los demás hidrocarburos; la petroquímica básica; los minerales radiactivos y la generación de energía nuclear; la electricidad; los ferrocarriles, así como todas las actividades que expresamente señalaran las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. La reforma dispuso que el Estado contaría con los organismos y empresas que requiriera para el eficaz manejo de estas áreas y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participara por sí o con los sectores social y privado.

---

<sup>158</sup> Márquez Gómez, Daniel, “Comentario al artículo 28 constitucional”, *Derechos del pueblo...*, cit., nota 94, p. 701.

El texto del artículo 28 contempló también, a través de esta reforma, aspectos torales relacionados con el régimen de concesiones. En este sentido, se señaló que el Estado, sujetándose a las leyes, podría, en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas previnieran. Se dejaría también a cargo del legislador secundario el establecimiento de las modalidades y condiciones que aseguraran la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, así como establecer normas que evitaran fenómenos de concentración que contrariaran el interés público.

La reforma también consignó que la sujeción a regímenes de servicio público se apegaría a lo dispuesto por la Constitución y sólo podría llevarse a cabo mediante ley, así como la posibilidad de otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando fueran generales, de carácter temporal y no afectaran sustancialmente las finanzas de la nación. A fin de que estas últimas acciones no tuvieran consecuencias negativas, el Estado tendría la obligación de vigilar su aplicación y evaluaría sus resultados.

En 1990 (*DOF* del 27 de junio de 1990) se derogó el párrafo quinto del artículo 28, con lo que se terminó con la nacionalización de la banca y se abrió la posibilidad de que tanto el Estado como los particulares prestaran el servicio de banca y crédito.

Tres años después (*DOF* del 20 de agosto de 1993) se modificó el artículo 28 para contemplar en el texto constitucional la figura del banco central. El Banco de México se fundó en 1925; sin embargo, no fue sino hasta 1993, después de periodos de inestabilidad monetaria y económica, cuando a este organismo se le otorgó autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, a fin de que discusiones, problemas o decisiones de carácter político no permearan en la forma en que se determinarían las acciones tendentes a preservar el poder adquisitivo de la moneda nacional.

Para lograrlo, se dispuso en la reforma constitucional que no constituirían monopolios las funciones que el Estado ejerciera de

manera exclusiva a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. Además, este organismo sería competente para regular los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros. A fin de proteger su actuación, ninguna autoridad podría, por disposición constitucional, ordenar al banco conceder financiamiento.

La conducción del Banco se dejaría a personas designadas por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, que desempeñarían su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento proveerían al ejercicio autónomo de sus funciones. Para salvaguardar su independencia, el texto constitucional dispuso que estos servidores públicos sólo podrían ser removidos por causa grave, y no podrían tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actuaran en representación del Banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. En el texto constitucional también se estableció que las personas encargadas de la conducción del banco central podrían ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de la Constitución.

En 1995 (*DOF* del 2 de marzo de 1995), además de contemplar la posibilidad de que en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión se señalaran también áreas estratégicas, apareció en el texto constitucional otro concepto importante para el desarrollo económico en nuestro país: el de áreas prioritarias. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles, en consecuencia, dejaron de ser áreas estratégicas y se convirtieron en áreas prioritarias para el desarrollo nacional. Al darles esta naturaleza, el Estado podría otorgar concesiones o permisos en esas materias, pero por disposición constitucional mantendría o establecería el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes respectivas. Asimismo, al ejercer en ellas su rectoría, el Estado tendría que proteger la seguridad y la soberanía de la nación.

Con la finalidad de favorecer la competencia económica, se elevó a nivel constitucional a la Comisión Federal de Competen-

cia Económica y se le otorgó autonomía en 2013 (*DOF* del 11 de junio de 2013). En el texto constitucional se estableció que dicha Comisión contaría con personalidad jurídica y patrimonio propios y tendría como 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 mercados, en los términos establecidos en la Constitución y en las leyes. Para tal efecto, este organismo contaría con las facultades necesarias para cumplir con su objeto, entre las cuales se establecieron, dentro del texto constitucional, el 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 anticompetitivos.

A través de la misma reforma se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendría como objeto el desarrollo de la radiodifusión y las telecomunicaciones. El Instituto tendría a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como el acceso a la infraestructura pasiva y otros insumos esenciales. Además, sería la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercería en forma exclusiva las facultades que tanto la Constitución como las leyes establecieran para la Comisión Federal de Competencia Económica, y regularía de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones impondría también límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controlara va-

rios medios de comunicación concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvieran a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica. A estas facultades se sumó la de ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución.

Al Instituto se le facultó también para otorgar, revocar, así como autorizar cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social, que incluyen las comunitarias y las indígenas, y el Instituto fijará el monto de las contraprestaciones por su otorgamiento, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria.

Las concesiones del espectro radioeléctrico, de acuerdo con lo establecido en la reforma constitucional, serían otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que pudieran contrariar el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final. Por ello es que en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación puede ser meramente económico. Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto en la ley, y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento. El Instituto tendrá que llevar un registro público de concesiones.

Además, se deja al legislador establecer un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hubieran quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas. A efecto de garantizar la continuidad en la prestación del servicio, en caso de revocación de las concesiones tendrá que dar aviso previo al Ejecutivo Federal a fin de que éste tome las medidas pertinentes. El Instituto debe garantizar

también al gobierno federal que cuente con las concesiones necesarias para el ejercicio de sus funciones.

El propio artículo 28 señala a partir de la reforma constitucional que tanto la Comisión Federal de Competencia Económica como el Instituto Federal de Telecomunicaciones serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones. Además, ejercerán su presupuesto de forma autónoma, emitirán su propio estatuto orgánico y podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia. La reforma señala también que las leyes garantizarán, dentro de cada organismo, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio.

Los órganos de gobierno tanto de la Comisión como del Instituto, que operan de forma colegiada y deben cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información, se integran por siete comisionados, incluyendo el comisionado presidente, y son designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado. El nombramiento del presidente de cada uno de estos órganos es realizado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión.

Los requisitos que se establecieron en la reforma de junio de 2013 para ser comisionado de alguno de estos dos órganos fueron: ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; ser mayor de treinta y cinco años; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año; poseer título profesional; haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda; acreditar los conoci-

mientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo, y no haber sido secretario de Estado, procurador general de la República, senador, diputado federal o local, gobernador de algún estado o jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo a su nombramiento.

En el caso de la Comisión Federal de Competencia Económica, se estableció también que quien aspire al cargo no debe haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano. Por su parte, quienes deseen pertenecer al Instituto Federal de Telecomunicaciones no deben haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, sujetas a la regulación del Instituto.

Los comisionados, de acuerdo con la reforma, no pueden desempeñar otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes; estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto y serán sujetos de juicio político del régimen de responsabilidades establecido en la Constitución. Además, durarán en su encargo nueve años, y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo.

Un aspecto de suma importancia en el nombramiento de los comisionados que busca asegurar que ejerzan el cargo los mejores perfiles es que quienes aspiren a ser designados como tales deben acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el texto constitucional ante un comité de evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Este comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante, verificará el cumplimiento de los requisitos por parte de los aspirantes, y a quienes los hayan satisfecho les aplicará un exa-

men de conocimientos en la materia. Una vez realizado ese examen, el comité de evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. De entre esos aspirantes, el Ejecutivo seleccionará al candidato que propondrá para su ratificación al Senado, lo que deberá hacerse por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la propuesta.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el presidente de la República someterá una nueva propuesta en los mismos términos. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos, hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el comité de evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.

Los actos que forman parte del proceso de selección y designación de los comisionados, según se estableció en el texto constitucional, son inatacables. Con la reforma constitucional en materia energética (*DOF* del 20 de diciembre de 2013) también se adecuó el artículo 28 constitucional para establecer que las actividades consideradas como áreas estratégicas en ese ámbito se llevarían a cabo en los términos establecidos en la nueva regulación contenida en el artículo 27 constitucional.

Con esta reforma también se establecería a nivel constitucional el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya institución fiduciaria sería el banco central, y que tendría por objeto recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones a empresas productivas del Estado sobre exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, así como los obtenidos de los contratos con éstas o con los particulares, con excepción de los impuestos. Asimismo, se dispuso que el Poder Ejecutivo contaría con las comisiones Nacional de Hidrocarburos y Reguladora de Energía, como órganos reguladores coordinados en materia energética.

El artículo 28 fue modificado en dos ocasiones más para adecuarse también a los cambios que se habían dado en otros artículos constitucionales. La primera de ellas (*DOF* del 10 de febrero de 2014) señaló que uno de los requisitos para ser comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica sería no haber sido fiscal general de la República durante el año previo a su nombramiento, con lo que se sustituyó la referencia al cargo de procurador general de la República. Por su parte, con la reforma en materia de combate a la corrupción se sustituye la referencia a la contraloría interna con la que deberían contar tanto la Comisión como el Instituto, por el establecimiento en cada una de estas entidades de un órgano interno de control.