

IV. Las posiciones del Constituyente Permanente 1921-1994	69
1. Introducción	69
2. Revisión de las reformas constitucionales referentes al ámbito de las garantías individuales y los derechos sociales	71
A. Título primero. Capítulo I. De las Garantías Individuales . . .	71

IV. LAS POSICIONES DEL CONSTITUYENTE PERMANENTE 1921-1994

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución mexicana, para introducir o aceptar adiciones, o ser reformada, debe cumplir los requisitos del artículo 135, el cual establece un sistema especial para su enmienda, ya que se requiere de la votación de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los estados. Por esto, nuestra Constitución es considerada como rígida en su procedimiento de reforma.

Nuestra Carta Magna no es del todo rígida, puesto que en la práctica se ha visto que es relativamente fácil su modificación; podríamos decir con Hamilton “que a las normas fundamentales hay que protegerlas de esa facilidad extrema que las hacía demasiado variables, y de esa exagerada dificultad que perpetúa sus defectos”.¹⁰³

Aunque en nuestra Constitución predomine la rigidez, no quiere decir que sea esa su única y definitiva característica. Por tanto, cuando en lo sucesivo nos refiramos a la rigidez, o a la flexibilidad, deberá quedar claro que sólo estamos destacando sus rasgos generales, sin olvidarse que acaso contenga otro tipo de normas que incidan en una clasificación distinta.

La Constitución mexicana ha tenido, como característica contemporánea y sobresaliente, la de irse actualizando e incorporar, así, la atención de demandas y expectativas sociales.

Por otro lado, las constituciones de la mayor parte del mundo, sean socialistas, capitalistas o de economía mixta, han dejado atrás los modelos que postuló el constitucionalismo clásico, los cuales se movían alrededor de dos elementos que hoy se antojan insuficientes: el elemento orgánico y el dogmático. “En esa corriente se ubica Escriche, quien en su ameritado

¹⁰³ Valadés, Diego, “La Constitución reformada”, en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1985, t. II, p. 192.

Diccionario Jurídico, dice que una constitución es un acto en el que están determinados los derechos políticos de una nación y la forma de su gobierno, es decir, la organización de los poderes públicos.¹⁰⁴

México, en su Constitución, ha añadido a los citados elementos dogmático y orgánico, una dimensión programática que la acentúa como proyecto social: contiene una idea transformadora del derecho y, con ello, la visión de una sociedad más justa.

A partir de su primera reforma, en 1921, las diversas tendencias, aspiraciones y programas que han preocupado al Estado mexicano están plasmadas en cada una de las modificaciones de nuestra Constitución general.

Es posible distinguir entre un periodo en el que la preocupación básica fue proyectar un nuevo orden normativo para el país, etapa a la cual podríamos denominar institucionalista; y otro que se ha caracterizado, fundamentalmente, por procurar, a través de la norma, mantener la permanencia de lo instituido, etapa a la que podríamos llamar estabilista.¹⁰⁵

Es posible establecer que muchas de sus disposiciones han cambiado tan radicalmente, que incluso podría hablarse de una nueva Constitución. De hecho, las características que actualmente presenta la Constitución vigente pueden considerarse tan distintas de las que tenía en su letra original, como lo serán aquellas de la Constitución de 1917 comparadas con las de 1857.

Se han presentado cambios en la forma y en el fondo del articulado, pero en todo caso han correspondido a las fases de un país que ha querido dejar, en las distintas reformas constitucionales, el testimonio de lo más relevante de sus preocupaciones políticas.

Para analizar las reformas constitucionales, se partió del ordenamiento cronológico con que se fueron presentando, así como del examen mismo de las circunstancias que dieron lugar a ellas.

En la secuencia de las reformas a la Constitución no encontramos, pues, una actitud diferente, sino una serie de actos sucesivos de reafirmación que en muchas ocasiones han sido equivocados, así como en otras tantas han resultado deformados, pero que, en todo caso, en su mayor parte son el resultado de una decisión fundamental para mantener vigente el orden constitucional en México.¹⁰⁶

104 González de la Vega, René; Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadés, "Las reformas constitucionales de 1983", en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, 3a. ed., México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1985, p. 461.

105 Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 188.

106 *Ibid.*, p. 187.

La metodología seguida en la revisión crítica de las enmiendas constitucionales, en el ámbito de las garantías individuales y los derechos sociales, consistió, primeramente, en considerar el texto original de 1917; luego se realizó un análisis crítico de las enmiendas resultantes de los cambios que ha generado la dinámica histórico-social de la nación, con el propósito de entender la intención del texto vigente, que se encuentra al final de cada revisión.

Dentro del texto constitucional existen artículos del título primero, capítulo I, de las garantías individuales, que no han sufrido enmienda alguna, desde que la Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917; los artículos son: 1º, 2º, 7º, 8º, 9º, 11, 12, 13, 14, 15 y 23. (Véase, asimismo, el cuadro 1 al final del presente capítulo.)

2. REVISIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES REFERENTES AL ÁMBITO DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y LOS DERECHOS SOCIALES

A. Título primero. Capítulo I. De las Garantías Individuales

Artículo 1º. Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Artículo 2º. Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 2º. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entran al territorio nacional, alcanzarán, por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Artículo 3º. Texto original

Artículo 3º. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

Comentarios a las reformas

Como se puede ver en su versión original, el artículo 3° establecía que la enseñanza sería libre, con la característica de que el laicismo era obligatorio por cuanto hace a los establecimientos oficiales de educación. Asimismo postulaba la limitación para que las corporaciones religiosas y los ministros de cultos no pudiesen establecer y dirigir escuelas de instrucción primaria, además de establecer que el Estado ejercería supervisión sobre las escuelas primarias particulares.

Por otro lado, la enseñanza impartida por el Estado sería gratuita, pero sólo en el nivel primario.

a) Este artículo fue objeto de una primera reforma fundamental en diciembre de 1934, durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas del Río.

En la iniciativa se establece con toda precisión que la escuela primaria debería excluir toda tendencia religiosa; dentro de este proyecto se incluía la definición de socialista, a la educación que impartiera el Estado.

Esta definición socialista era sin duda la característica que el gobierno del general Cárdenas quería dar al sistema educativo, inspirado en la extensión de la cultura a las masas proletarias del país, por obra de la Escuela Rural, que conduciría, sin duda alguna, a la socialización de los medios de producción.

Aunque la iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados fundaba las razones por las cuales había de ser modificado el artículo 3° constitucional en el propósito de dar cabida a la nueva concepción socialista de la vida institucional mexicana, muy claramente establecía cuál era el objetivo que animaba a la reforma constitucional: socializar los medios de producción económica, aunque nunca existió un vínculo real entre la educación y los medios productivos. De hecho, no se introdujo modificación sustancial en el aspecto orgánico, o en el aspecto declarativo de la Constitución por cuanto hace a la propiedad de los medios de producción. "Queda claro, que el socialismo de que habla la reforma constitucional que se analiza no es económico, sino exclusivamente pedagógico."¹⁰⁷

107 *Ibid.*, p. 203.

b) El 30 de diciembre de 1946 se registra la segunda modificación a este artículo 3° dentro de un marco internacional, al final de la Segunda Guerra Mundial, que sin duda influyó en las características del cuerpo del nuevo artículo, que establecía como destino la educación para la defensa de la unidad nacional, y la educación para el orden y la convivencia internacional.

Por otro lado, la reforma suprimió la referencia a la educación socialista, en virtud de la incongruencia sistemática a la que con anterioridad ha hecho referencia.

No se puede soslayar la idea de que para 1946 la nación había participado dentro de la conflagración mundial dentro del grupo de los aliados, y que con el fin de este acontecimiento se daba inicio a otro de no menor importancia, la llamada Guerra Fría, y en consecuencia la influencia ejercida en ese momento por los ideales vencedores fueron determinantes para suprimir el carácter socialista de la educación dentro de este artículo.

En esta segunda reforma se sostiene el principio de que las corporaciones religiosas, así como el que los ministros de los cultos no tuvieran intervención alguna en la impartición de la educación; es decir, se mantiene el principio del laicismo en la enseñanza, tanto la que ofreciera el Estado, como la que impartieran los particulares.

c) Después de 34 años se presenta una tercera reforma al artículo constitucional que enmarca el sistema educativo; es así que el 9 de junio de 1980 dicha modificación se hace respecto de la congruencia que debe tener la educación básica con la educación superior.

La Constitución no se había ocupado hasta entonces de señalar las bases para el funcionamiento de las universidades e instituciones de enseñanza superior a las que se otorga autonomía.

La década de los ochenta, sin duda, fue una época enmarcada por una profunda crisis y una urgente reflexión educativa; era apremiante definir los propósitos sustanciales del sistema educativo en todos sus grados y niveles, ya que sin superar el problema educativo sería difícil resolver el problema económico.

Dentro de esta reforma a la fracción VIII, se considera la educación dentro de las instituciones de enseñanza superior, tomando en cuenta la libertad de cátedra dentro de las aulas, para que ninguna doctrina fuese excluida del estudio, y la libertad para defender o criticar cualquier corriente de pensamiento. Libertad para buscar las verdades que precisan un mejor conocimiento de la vida individual y colectiva. "Sin libertad las universidades no pueden cumplir sus fines, pero hay que entenderla en ese sentido,

en relación con las funciones que el orden jurídico y la nación les ha encomendado.¹⁰⁸

d) Con motivo del otorgamiento de personalidad jurídica a las asociaciones religiosas, se derivan diversas adiciones constitucionales, y el artículo 3º es reformado nuevamente; las circunstancias en que se presenta dicha modificación son muy distintas a todas las anteriores. En la exposición de motivos de la iniciativa, que fue presentada el 10 de diciembre de 1991 y publicada en enero del siguiente año, se argumentó con base en los cambios sobre la evolución y la transformación que ha sufrido nuestra sociedad. Muchas de estas transformaciones han requerido la revisión de nuestras normas jurídicas para imprimirle nuevos impulsos al desarrollo social.

Dentro de esta iniciativa en el rubro de educación se propuso precisar que la educación que impartiera el Estado fuera laica.

El laicismo no es sinónimo de intolerancia o de anticlericalismo, ni censura las creencias de una sociedad comprometida con la libertad. Lo que se busca es evitar que la educación oficial privilegie a alguna religión o que siquiera promueva el profesar una religión, pues ello entrañaría lesionar la libertad de creencias de quienes optan por mantenerse al margen de los credos.¹⁰⁹

Debemos recordar que durante la época del gobierno juarista se da una separación entre la Iglesia y el Estado, principio básico del esfuerzo liberal, que no buscó perseguir creencias o eliminar convicciones, sino asegurar la consolidación del Estado nacional y el pleno disfrute de las libertades.

La Iglesia tenía concentradas muchas de las funciones estatales, además no se toleraba la libertad de cultos esto es, no se permitía la existencia más que de una sola Iglesia, la católica. Por otro lado, la Iglesia poseía extensas propiedades rústicas y urbanas, muchas de ellas ociosas e improductivas; contaba con fueros y privilegios; además, ejercía el control sobre el único registro de información demográfica y censal.

Por todo esto, el presidente Juárez y su gobierno dictaron una serie de leyes para limitar el gran poder con que contaba la Iglesia, y entre ellas la de la educación, prohibiendo así la intervención de los ministros de culto religioso dentro de la impartición de la enseñanza.

108 Caballero, Gloria, "Las reformas a la Constitución, 1979-1982", en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1985, t. II, p. 433.

109 Cámara de Diputados, *Exposición de motivos de la 4ª reforma al Artículo 3º*, México, 1991, p. 1805.

Ese modelo educativo, con algunas variantes, se mantuvo; fue el Constituyente de 1917, el que negó la existencia jurídica de las Iglesias e impuso las más severas restricciones. La situación actual es distinta. En esa época el analfabetismo era cercano al 80% de la población. La mayoría de los centros educativos era de particulares y estaba manejada por corporaciones religiosas y ministros de culto, quienes de manera muy difícil se ajustaban a los lineamientos que el Estado exigía para garantizar la libertad de creencias.

Los gobiernos surgidos de la Revolución han dotado a los mexicanos de un amplio sistema educativo, “el cual cubre en la educación primaria casi la totalidad de la población infantil, más de quince millones de niños. El Estado imparte cerca del 95% de la educación primaria, y más del 90% de la secundaria”.¹¹⁰

El actual gobierno ha manejado desde su inicio un modelo económico liberal, y para ser congruente con éste, ha propuesto una abierta modificación al sistema educativo, el cual será enfocado no sólo desde la libertad de creencias sino, además, a partir del aspecto más importante, el de la superación académica, para abatir el analfabetismo, la ignorancia y sus efectos.

e) El 5 de marzo de 1993 fue registrada la última modificación al vigente artículo 3°. Esta reforma establece de manera congruente el concepto del modelo integral educativo; se establece la obligatoriedad de la educación en los niveles de primaria y secundaria, ampliando y elevando, de esta forma, el derecho básico a la educación.

El actual artículo tercero es coherente con el modelo económico que el gobierno ha implantado en los últimos dos sexenios, ya que pretende que, basado en la educación, el desarrollo de la nación sea integral, es decir, vinculada la enseñanza a los medios de producción.

Texto vigente

Artículo 3°. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados y Municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 1806.

I.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II.- El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, el aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar las ideas de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de raza, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III.- Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV.- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V.- Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación superior— necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI.- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorga autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

VIII.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a esos servicios públicos y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Artículo 4°. Texto original

Artículo 4°. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La Ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo, y las autoridades que han de expedirlo.

Comentarios a las reformas

a) Por primera vez fue modificado este artículo en diciembre de 1974; esta modificación constitucional fue el resultado de múltiples presiones de carácter público, durante el gobierno de Luis Echeverría, para que el Estado adoptara un criterio definido en el orden de la política demográfica.

Una novedad en el panorama constitucional mexicano, en esta modificación, fue consagrar un discreto criterio para los efectos de la planeación familiar, ya que se presentaba como un problema que no podía ser diferido en cuanto a su atención.

La tasa de incremento demográfico en México ha figurado en las últimas décadas entre las más elevadas del mundo.

En el segundo párrafo del artículo 4º, se expresa el derecho a la procreación como una garantía de la pareja, tal como lo asienta la declaración de la Organización de las Naciones Unidas, suscrita en Teherán en 1968.

Para Ignacio Burgoa, la reforma fue criticable fundamentalmente porque la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer existe en México desde varios lustros atrás, ya que desde el punto de vista civil, político, administrativo y cultural, la mujer ha tenido los mismos derechos y obligaciones que el varón.¹¹¹

b) Por segunda vez se modificó el artículo 4º, durante el Año Internacional del Niño, en 1979.

Esta reforma recibió, sin duda alguna, la influencia de la Declaración sobre los Derechos de los Menores. "Esta reforma fue considerada como meramente teórica por juristas como Burgoa y Madrazo, pues sólo puede operar o tener efectividad en la medida que se expidieran y aplicasen otras leyes: civiles, laborales, penales, administrativas, etc."¹¹²

c) En el transcurrir de la historia se han dado diversas modificaciones al articulado de nuestra Carta Magna, pero, sin duda, las modificaciones que se dieron a iniciativa de Miguel de la Madrid Hurtado en febrero de 1983 al artículo cuarto, son trascendentales, ya que incluyeron el derecho a la protección de la salud y el derecho a una vivienda digna y decorosa.

El primero de estos derechos, el de protección a la salud, se encuentra contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, así como en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Sin duda, desde el fin de la Revolución hasta nuestros días la salud es un renglón importante dentro del esquema del gobierno, el cual, después de esta reforma, creó un Sistema Nacional de Salud.

La creación de este sistema es, con seguridad, una preocupación que se hace patente al elevarlo a rango constitucional y se acentúa al estar

111 Valadés, Diego, *op. cit.*, pp. 212-213.

112 Caballero, Gloria, *op. cit.*, p. 434.

enmarcado dentro de las garantías individuales. Aunque se podría decir que es, además de individual, una garantía social.

No cabe duda que al introducir esta modificación se pretendía reducir la desigualdad social, ya que a partir de ésta se incrementó la asignación de recursos al sector salud, para que la mayoría de los mexicanos tuviese acceso a los servicios de salud.

Con enorme visión social, el presidente Miguel de la Madrid, al presentar la iniciativa de modificación, dice que, "si en verdad se quiere hacer realidad el programa de salud del artículo 4º constitucional, se debe acelerar el cambio de nuestra sociedad, renovar la moral social, y democratizar a la sociedad y hacerla más igualitaria".¹¹³

Por lo que hace al derecho a la vivienda, la modificación estableció que la familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

En esta modificación se mostró, nuevamente, la preocupación del gobierno por dotar a la mayoría de los mexicanos de una manera digna de vivir, con una habitación que fuese de su propiedad. Para tal hecho, se proporcionó una gran cantidad de recursos a los programas de vivienda. Cabe destacar que la mayor parte de estos recursos se dio, por una razón obvia, después de los sismos de 1985, en la ciudad de México.

d) De manera previa al aniversario de la conmemoración de los quinientos años del arribo de Cristóbal Colón a tierras de América, se presentó una nueva adición a la cuarta garantía constitucional; en ésta se establecía la protección y promoción de las leyes al desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, garantizando a sus integrantes el acceso a la jurisdicción del Estado.

Nos definimos como una nación pluriétnica y pluricultural. Así, sin duda, uno de los sectores más abandonados y desprotegidos en la República mexicana lo conforman los grupos indígenas: desde la época de la colonia su situación ha sido muy desfavorable.

Como un dato, hay que recordar que México cuenta con 56 etnias, con idiomas diferentes y distribuidas en varios estados de la República; la organización dentro de cada uno de los grupos es decidida por ellos mismos. Éstas y algunas otras implicaciones se tomaron en cuenta cuando se presentó la iniciativa de adición.

La iniciativa considera la individualidad de cada uno de los grupos que integran el mosaico nacional.

113 González de la Vega, René, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 462 y 463.

Texto vigente

Artículo 4°. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originariamente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

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

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

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.

Artículo 5°. Texto original

Artículo 5°. Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado, los cargos concejiles y los cargos de elección popular, directa e indirecta, y obligatorias y gratuitas, las funciones electorales.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no permitirá el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, solo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

Comentarios a las reformas

a) La primera reforma que sufrió este quinto artículo se llevó a cabo en noviembre de 1942, donde sólo se amplió el número de servicios públicos de exigibilidad obligatoria, para comprender también las funciones censales y los servicios profesionales de índole social, cuya retribución sería determinada de manera legal.

Esta modificación no tuvo mayor importancia que incluir los servicios públicos, para darle actualidad a dicho artículo.

b) La segunda reforma a este artículo 5º fue llevada a cabo a fines de 1974; consistió en la inclusión textual de los dos párrafos que componían el anterior artículo 4º.

c) Por lo que hace a la reforma efectuada en 1990, únicamente se refiere a técnica legislativa, ya que, como se puede observar, se introducen algunos términos para darle claridad al precepto y su interpretación.

d) La cuarta reforma es, sin duda, la de mayor relevancia, ya que al restablecerse las relaciones entre las iglesias y el Estado, se suprime la prohibición del establecimiento de órdenes monásticas, o el formular votos religiosos, ya que en este último caso se trata de una decisión personal que se refiere al ámbito interno del individuo.

El Constituyente, al otorgar personalidad jurídica a las Iglesias, no podía continuar con esa serie de prohibiciones y ser incongruente con su apertura a las asociaciones religiosas.

Texto vigente

Artículo 5º. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta

libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo, y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

Artículo 6°. Texto original

Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso en que se ataque a la moral, a los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

Comentario a las reformas

En el decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 1814, ya se garantizaba esta libertad, que se encuentra vigente hasta nuestros días.

Esta garantía introdujo en su texto un concepto moderno: con motivo de la adición del 6 de diciembre de 1977 se consideró el derecho a la información. Resulta claro que la sociedad contemporánea ha generado la necesidad de disponer de manera oportuna de información, generada a través de los medios de comunicación, quienes están obligados a cumplir con este derecho, de manera objetiva, oportuna y veraz, apoyados indudablemente en los avances tecnológicos, los cuales fueron tomados en cuenta al presentarse esta modificación.

Texto vigente

Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 7°. Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 7°. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento donde haya sido escrito el denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

Artículo 8. Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 8°. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Artículo 9°. Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 9°. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar alguna protesta por algún acto a una autoridad. si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Artículo 10. Texto original

Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cualquiera clase, para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley y de las que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional; pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los reglamentos de policía.

Comentario a la reforma

a) Este artículo tiene una sola reforma practicada el 22 de octubre de 1971, “la reforma suprimió la expresión armas de cualquier clase que contenía en su versión original el artículo y que era compatible con las reservas que a continuación el propio artículo establecía y configuró esa libertad para que los habitantes de la República puedan poseer armas, en su domicilio.”¹¹⁴

El derecho que consagra este precepto fue establecido desde 1857, considerando las condiciones que prevalecían en México durante aquella época, de alguna forma se tomó en cuenta como antecedente y se plasmó en 1917, pero considerando que las circunstancias hacia 1971 fueron otras. La modificación primero partió de la base de que los reglamentos de policía que fijaban los requisitos y condiciones no eran ya los más adecuados.

¹¹⁴ Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 214.

Lo anterior es corroborado en la iniciativa presidencial, donde se establece que la portación de armas deberá quedar sujeta a las “limitaciones que la paz y la tranquilidad de los habitantes exijan y, consecuentemente, sólo se justifica en aquellos casos y lugares en que las autoridades no se encuentren en aptitud de otorgar a las personas una inmediata y eficaz protección”.¹¹⁵

Texto vigente

Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

Artículo 11. Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 11. Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Artículo 12. Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 12. En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.

Artículo 13. Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 215.

militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Artículo 14. Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con autoridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho

Artículo 15. Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 15.- No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y los derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

Artículo 16. Texto original

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculcado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad

judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Comentarios a las reformas

a) En primera instancia se puede establecer que la reforma de febrero de 1983, realizada a este precepto, sería de técnica legislativa, o mejor dicho, de actualización; con esto se quiere decir que el texto fue puesto acorde al momento en que se llevó a cabo dicha modificación.

Por su parte, Alfonso Noriega en el libro *Nuevo derecho constitucional*, coordinado por José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, expresa que el nuevo texto del artículo 16 no contiene ninguna adición que implique novedad o enmienda sustancial, ya que, como él lo expresa:

Efectivamente en el nuevo texto aprobado por el poder constituyente permanente, se conservan, en forma literal, los textos que consignan en primer lugar, las garantías de seguridad y legalidad que aprobaron los constituyentes de 1916-1917, sin alteración ninguna y, además, se conservan las garantías, que también consignó el mismo Constituyente de Querétaro, relativas a los requisitos constitucionales exigidos para dictar órdenes de aprehensión y detención, así como para realizar cateos y visitas domiciliarias o inspección de libros.¹¹⁶

Así pues, respecto del artículo 16 no existe ninguna innovación, sino una simple reordenación con el fin de utilizar los antiguos artículos 25 y 26, que pasaron a formar parte del 16.

b) En noviembre de 1993, el presente artículo es modificado en su estructura, y se le incorporaron adiciones en lo que se refiere al inculcado,

¹¹⁶ González de la Vega, René, *et. al., op. cit.*, p. 488.

el cual deberá ser puesto a disposición del juez de manera inmediata, una vez que se haya cumplido la orden de aprehensión en su contra.

Por otro lado se establece que el Ministerio Público, bajo su responsabilidad, podrá ordenar la detención del indiciado, cuando el caso sea de urgencia y así lo amerite; además, esta detención no podrá ir más allá de 48 horas sin que éste sea puesto a disposición de la autoridad judicial o se ordene su libertad. El plazo podrá ser duplicado sólo como excepción.

Esta modificación es realizada con el fin de proteger la integridad física y moral del inculpaado, quedando acorde con la defensa de los derechos humanos.

Texto vigente

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse ninguna orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión deberá poner al inculpaado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante al riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motivan su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Artículo 17. Texto original

Artículo 17. Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Comentario a la reforma

Este artículo ha sufrido una sola modificación, registrada en febrero de 1987. Cabe mencionar que el texto vigente es, de alguna manera, modificado con base en técnica legislativa, ya que en esencia el texto es el mismo, aunque incorpora la adición relativa a la independencia de los tribunales a partir de lo que dicten las leyes.

Esta adición, la cual considero relevante, consiste en independizar al Poder Judicial, de cualquier circunstancia o presión de otras dependencias o funcionarios públicos, que pudiese presentarse, para así poder actuar de manera imparcial en el ejercicio de sus funciones.

En la parte final del artículo se hace referencia a un principio jurídico “*nullum delictum, nulla poena sine lege*, según el cual únicamente los

hechos tipificados por la ley como delito son susceptibles de sancionarse penalmente".¹¹⁷

Texto vigente

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Artículo 18. Texto original

Artículo 18.- Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El lugar de ésta será distinto y estará completamente separado del que se destinare para la extinción de las penas.

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal —colonias penitenciarias o presidios— sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

Comentarios a las reformas

Dos han sido las reformas que ha sufrido este artículo, la primera en 1965, y la segunda en 1977.

[a)] La reforma de 1965 modificó el segundo párrafo, substituyendo la expresión en sus respectivos territorios por sus respectivas jurisdicciones, además de hacer referencia a la base del trabajo como medio de regeneración. Señaló que las mujeres compurgarán sus penas en los lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.¹¹⁸

Esta primera modificación es de técnica legislativa, ya que aborda un importante tema, como la readaptación social de los reos y su virtual

¹¹⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, comentario de Jesús Rodríguez y Rodríguez, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, edición única, 1990, p. 76.

¹¹⁸ Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 215.

reintegración a la sociedad, con base en el trabajo. Esto obedece a un saludable propósito del Estado, en el sentido de mejorar las condiciones del recluso. Por otro lado, establece la garantía de que hombres y mujeres compurguen sus penas en lugares físicamente separados. Sin duda, esta reforma de 1965 forma parte del proceso evolutivo de las instituciones en México.

Hacia 1970 la realidad carcelaria mexicana permanecía ajena a los avances del penitenciarismo moderno; la única excepción se encontraba en el Estado de México, donde, desde 1967, había venido funcionando el Centro Penitenciario, bajo la dirección de Sergio García Ramírez.

Sergio García Ramírez expresó que “con la reforma de 1965 se incorporaron dos grandes tendencias en el orden penitenciario: la preocupación humanitaria y el interés por conferir a la pena de prisión eficacia readaptadora”.¹¹⁹

Al presentarse la iniciativa de modificación a este artículo, un aspecto importante que dio lugar a la reforma fue el voto particular, por parte de la diputación del Partido Acción Nacional, que reconocía “que en muchas entidades de la República no había sido posible el cumplimiento íntegro del original mandato constitucional, por carecer los estados de los medios económicos”.¹²⁰

b) La segunda modificación se dio en 1977, al incorporarse como adición a este artículo, un último párrafo.

En esta adición se considera una garantía importante para los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren presos en otros países: podrán ser trasladados a México para que cumplan sus condenas en nuestro país. De igual forma, los reos de nacionalidad extranjera, que a su vez hayan sido sentenciados por delitos del orden federal, y del fuero común en el Distrito Federal, podrán también ser trasladados a su país de origen o residencia, si así lo expresara su consentimiento, y quedar bajo el amparo de sus propias leyes.

Texto vigente

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 216.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 216.

el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los gobernadores de los estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

La Federación y los gobiernos de los estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden Federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Artículo 19. Texto original

Artículo 19. Ninguna detención podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con un auto de formal prisión, en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado, los elementos que constituyen aquél, lugar, tiempo y circunstancias de ejecución y los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado. La infracción de esta disposición hace responsable a la autoridad que ordene la detención o la consienta, y a los agentes, ministros, alcaides o carceleros que la ejecuten.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o los delitos señalados en el auto de formal prisión. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de acusación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Todo mal tratamiento que en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Comentario a la reforma

En septiembre de 1993, se llevó a cabo la única modificación de este precepto, la cual especifica primero, el término legal para dictar el auto de formal prisión, como condición sin la cual deberá ponerse en libertad al inculpado.

En el segundo párrafo aclara que el delito o los delitos a perseguir serán, además de los señalados en el auto de formal prisión, el de sujeción a proceso.

Como se puede observar, ambas adiciones son aclaratorias y de actualización del precepto.

Texto vigente

Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del término de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión y siempre que de lo actuado aparezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido y hagan probable la responsabilidad de éste. La prolongación de la detención en perjuicio del inculpado será sancionada por la ley penal. Los custodios que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión dentro del plazo antes señalado, deberán llamar la atención al juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes pondrán al inculpado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación si fuere conducente.

Todo mal tratamiento que en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Artículo 20. Texto original

Artículo 20. En todo juicio del orden criminal, tendrá el acusado las siguientes garantías:

I.- Inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad, bajo de fianza hasta de diez mil pesos, según sus circunstancias personales y la gravedad del delito

que se le impute, siempre que dicho delito no merezca ser castigado con una pena mayor de cinco años de prisión y sin más requisitos que poner la suma respectiva a disposición de la autoridad, u otorgar caución hipotecaria a personal bastante para asegurarla.

II.- No podrá ser compelido a declarar en su contra, por lo cual queda rigurosamente prohibida toda incomunicación o cualquier otro medio que tienda a aquel objeto.

III.- Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y la causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en ese acto su declaración preparatoria.

IV.- Será careado con los testigos que depongan en su contra, los que declararán en su presencia si estuviesen en el lugar del juicio, para que pueda hacerles todas las preguntas conducentes a su defensa.

V.- Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso.

VI.- Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación.

VII.- Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

VIII.- Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión; y antes de un año si la pena máxima excediera de ese tiempo.

IX.- Se le oirá en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de defensores de oficio para que elija el que, o los que le convengan. Si el acusado no quiere nombrar defensores, después de ser requerido para hacerlo, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que éste se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite.

X.- En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

Comentarios a las reformas

Este precepto se refiere al procedimiento penal, siendo una garantía de seguridad jurídica para el procesado. Este artículo y el anterior son, a su vez, objeto de normación de ordenamientos adjetivos en materia penal, es decir, son reglamentados por códigos procesales locales y procesal federal en el ámbito penal.

a) La primera modificación que se presenta en diciembre de 1948 es de actualización, en primera instancia se modifica la fracción I, en la cual el inculcado tendrá derecho a la libertad bajo fianza a consideración del juez, el cual tomará en cuenta las causas y la gravedad del delito.

Por otro lado se incorpora al texto el término medio aritmético, el cual no podrá exceder de cinco años, para que el acusado pueda gozar del beneficio de la caución, además, se agrega un segundo párrafo en esta fracción, donde se fija la cuantía respecto de la fianza que el juez puede fijar al inculcado.

b) La reforma que se dio el 14 de enero de 1985, durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, pretendió modernizar y hacer más eficiente el precepto constitucional, suprimiendo las cantidades monetarias, y sustituyéndolas, en salarios mínimos, pensando en la utilidad de esta medida y no estar actualizando dicho precepto cada vez que la cuantía pareciere insuficiente, aunque en la medida mencionada se establece que la caución no excederá el equivalente a dos años de salario mínimo general vigente en el lugar donde se cometió el delito. La cuantía podría aumentar al doble, es decir de cuatro años de salario mínimo, si la autoridad judicial considera que la especial gravedad del delito así lo amerite.

En los delitos donde el autor del ilícito obtenga un beneficio económico que cause un daño y perjuicio patrimonial, el monto de la caución ascenderá a tres veces el valor obtenido a los daños y perjuicios causados.

Por último se establece en esta reforma que si el delito es imprudencial, bastará que se garantice la reparación de los daños y perjuicios patrimoniales causados.

c) La última modificación a que fue sujeto este artículo se llevó a cabo en septiembre de 1993; además de ser ésta aclaratoria, el texto contiene terminología más accesible al común de la población que, de alguna forma,

no conoce o no maneja la terminología jurídica. En el texto de la iniciativa se establece que en beneficio de la sociedad, se deben adecuar las normas constitucionales, siempre con vistas a la protección de los derechos humanos, las garantías individuales, la administración rápida y expedita de la justicia, al igual que se busca una mejor técnica legislativa.

En el primer párrafo se sustituye la expresión “juicio de orden criminal” por “proceso del orden penal”, ya que sitúa el momento procedimental en donde se aplica dicha garantía.

La fracción primera es nuevamente modificada, ya que se otorga el derecho a gozar de la libertad provisional bajo fianza, siempre y cuando se garantice la reparación del daño y las sanciones que pudieran imponérsele al acusado. La caución debe ser accesible en su monto al inculpado, a consideración del juez, el cual tendrá la facultad de disminuir el monto de la caución y revocar la libertad provisional.

En la segunda fracción se reafirma la obligación de respetar los derechos humanos de las personas sujetas a proceso penal, por parte de las autoridades, asimismo, las confesiones que realice el inculpado deben ser voluntarias, ante el Ministerio Público o el juez, y presente su defensor, ya que de no ser así carecerían de validez.

Por otra parte, para que el proceso sea ágil y no sufra retardos indebidos, los careos se llevarán a cabo a petición del acusado, y por lo que hace al término para dictar sentencia, éste correrá en favor y nunca en perjuicio del procesado.

Se otorga al acusado el derecho a solicitar la ampliación del plazo para que se le dicte sentencia, en virtud de poder presentar más argumentos en su defensa.

En la última parte de la reforma, se contempla el derecho que tiene el inculpado para contar en todo momento con un defensor que haga guarda de sus derechos. Además se establece que la defensa puede realizarse por el propio acusado o por persona o abogado de su confianza. De igual forma durante todo el proceso el inculpado o la víctima podrán contar con asesoría jurídica, la prestación de atención médica y a coadyuvar con el Ministerio Público.

Texto vigente

Artículo 20. En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:

I.- Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando se garantice el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculcado y no se trate de delitos en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio.

El monto y la forma de caución que se fije deberán ser asequibles para el inculcado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá disminuir el monto de la caución inicial;

El juez podrá revocar la libertad provisional cuando el procesado incumpla en forma grave con cualquiera de las obligaciones que en términos de ley se deriven a su cargo en razón del proceso;

II.- No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio;

III.- Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y la causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en ese acto su declaración preparatoria.

IV.- Siempre que lo solicite, será careado en presencia del juez con quienes depongan en su contra;

V.- Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso.

VI.- Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación.

VII.- Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

VIII.- Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

IX.- Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que a su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en

todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y,

X.- En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

Las garantías previstas en las fracciones V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en las fracciones I y II no estará sujeto a condición alguna.

En todo proceso penal, la víctima o el ofendido por alguna delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera y, los demás que señalen las leyes.

Artículo 21. Texto original

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.

Comentario a la reforma

Cabe hacer notar que a partir de la Constitución de 1917, el artículo 21 jamás había sufrido modificación alguna en su texto original, y que de acuerdo con la dinámica social de nuestro pueblo y nuestras instituciones, el 3 de febrero de 1983 se vio la urgente necesidad de reformar dicho artículo para que en todo caso la sanción por infracciones administrativas, cualquiera que fuera su origen o causa, no excediera treinta y seis horas de arresto

y en ningún caso la sanción pecuniaria a imponer al jornalero, obrero o trabajador no asalariado, fuera mayor de un día de su salario o ingreso.

Una decisión fundamental del pueblo de México, a partir de su vida independiente, ha sido la de limitar el poder absoluto del Estado y el ejercicio de su autoridad, incorporando esta conquista al texto constitucional.

En el precepto constitucional no se señala, ni determina en forma alguna, el monto mínimo o máximo de valor de la multa, caso contrario a la privación corporal, que se precisa hasta por treinta y seis horas.

José Antonio González Fernández, en la obra *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, comenta que: “la intención del Constituyente en la nueva adición al párrafo tercero, establece la protección a los trabajadores no asalariados que es la clase económicamente más débil,”¹²¹ y que debido a esta circunstancia en ocasiones permanece privado de su libertad, sin poder acceder a este beneficio.

Texto vigente

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Artículo 22. Texto original

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la

121 González de la Vega, René, *et. al., op. cit.*, pp. 467 y 468.

responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al plaguario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

Comentario a la reforma

La única modificación con que cuenta esta garantía se realizó al inicio del gobierno del presidente Miguel de la Madrid, en diciembre de 1982, quien al asumir la Presidencia de la República, en su mensaje de toma de posesión sostuvo que “la gúfa fundamental de la renovación moral será el derecho, síntesis de la moral social, de la moral republicana, democrática y revolucionaria que hemos venido formando los mexicanos”.¹²²

En tal virtud, las adiciones al texto del mandato constitucional en estudio, se significan por ser una medida preventiva acorde al ánimo colectivo de evitar, en lugar de sancionar, los hechos delictivos en esa materia.

En la iniciativa de reformas y adiciones que se hicieron a la Constitución Política, y conjuntamente con las leyes secundarias que se sometieron al H. Congreso de la Unión, dijo: “es el primer paso para que la renovación moral se haga, gobierno y sociedad pueden apoyarse en él, a fin de que la corrupción no derrote sus derechos”.¹²³

Texto vigente

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al

¹²² *Ibid.*, p. 490.

¹²³ *Ibid.*, p. 491.

plagiarismo, al saltador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

Artículo 23. Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

Artículo 24. Texto original

Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

Todo acto religioso de culto público, deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.

Comentario a la reforma

Al restaurarse las relaciones entre las iglesias y el Estado, se lleva a cabo la única modificación que se le ha practicado a este artículo vigésimo cuarto, en enero de 1992.

En la reforma, quedó suprimida la prohibición para que la celebración de actos religiosos se circunscribiera exclusivamente al interior de los templos, a fin de que sí se pudieran llevar a cabo fuera de éstos.

Por otro lado, se limita al congreso para dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Texto vigente

Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

Artículo 25. Texto original

Artículo 25. La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

Comentario a la reforma

Desde 1921, cuando se produjo la primera reforma a la Constitución del 17, y hasta 1982, las más importantes reformas constitucionales se refirieron a materias sociales y políticas. En realidad poco fue lo que en materia económica se avanzó en el orden constitucional durante esos años.

Al llevarse a cabo esta reforma, se creó lo que se ha dado en llamar el capítulo económico de nuestra Constitución, ya que fueron modificados de manera simultánea, en febrero de 1983, los artículos 25, 26 y 28 del primer capítulo de la Carta Magna.

El alcance de la reforma promovida por el presidente Miguel de la Madrid para incluir en la Constitución los conceptos de rectoría del Estado, desarrollo integral y planeación democrática, está encaminado a dar el paso que se hacía necesario para completar el proceso evolutivo observado en materia social y en materia política, con el correspondiente a la materia económica.¹²⁴

En el artículo 25 se establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional. En este sentido, la adición al texto constitucional, llevada a cabo el 3 de febrero de 1983, resulta de una decisión política fundamental al otorgar al Estado la responsabilidad y los medios para ejercerla para promover el bienestar y la seguridad generales.

Este artículo, al igual que el 26 y 28, se encuentra insertado indebidamente dentro del capítulo denominado "De las garantías individuales", por un error de técnica legislativa, debiendo estar en un capítulo distinto, ya que no instituye ninguna garantía en favor del gobernado frente al gobernante.

Texto vigente

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno

¹²⁴ *Ibid.*, p. 470.

ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, la áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en este caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece la Constitución.

Artículo 26. Texto original

Artículo 26. En tiempo de paz, ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Comentario a la reforma

El artículo 26 alude a la planeación democrática, señalando la importancia de la participación de los diversos sectores sociales del país, para que sus demandas sean incluidas en el plan y los programas de desarrollo.

El objetivo del nuevo texto del artículo consisten en planear para beneficio de todos los sectores de la sociedad; dicha modificación se llevó a cabo el 3 de febrero de 1983.

Texto vigente

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

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

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

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

Artículo 27. Texto original

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Ésta no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte 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 dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad; para

la creación de nuevos centros de producción agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan 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 necesite 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.

Son 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 de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos y barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán 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 establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumplan con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen 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 podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan 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 refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieran actualmente, por sí o por interpósita persona entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el gobierno federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obisposados, casas curales, seminarios, silos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiese sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza del culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan 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 podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole, podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.

IV.- Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente

en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijará en cada caso.

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

VI.- Los condueñazgos, las ranherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V, VI, ninguna otra corporación civil podrá tener propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinada 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, tendrán 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, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor haya 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 haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, ranherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915,

que continuará en vigor como ley constitucional. En caso de que, con arreglo a dicho Decreto, no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de más de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie será devuelto a la comunidad, indemnizado su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de ese precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que correspondan a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de tierras y aguas de que se trate, y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

(a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

(b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalan las leyes locales; y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

(c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

(d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquiriente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual.

(e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

(f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se le faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

Comentarios a las reformas

a) La fracción XIV ha sido una de las fracciones que han tenido un mayor y más importante número de modificaciones. En 1932, se introdujo una modificación en los siguientes términos: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos y aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo."¹²⁵

Los afectados solamente tendrán el derecho de la indemnización correspondiente y un año como plazo mínimo para ejercitarlo, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el *Diario Oficial de la Federación*.

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional fue modificado por primera vez en enero de 1934. Con motivo de esta reforma, la expresión "pequeña propiedad", fue incorporada como adición con la de "pequeña propiedad agrícola en explotación", y la referencia a los pueblos, rancherías y comunidades fue remplazada por la de "núcleos de población". Nuevamente fue reformado en 1976, por virtud de la cual se intercaló la expresión beneficio social para subrayar el carácter de los elementos naturales susceptibles de apropiación. Además, se estableció que se

dictarían las medidas necesarias para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, concepto que corresponde al Estado social de derecho y que, en un país donde el colonialismo interno ha dejado sentir sus efectos negativos en las relaciones existentes entre la ciudad y el campo, adquirió el carácter de una declaración cuya importancia no ha sido debidamente apreciada.¹²⁶

125 Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 228.

126 *Ibid.*, p. 219.

De igual forma se adicionó la expresión “organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades”. Estas primeras reformas, como se puede observar, se caracterizan por actualizar expresiones y establecer la vigencia del artículo al contexto de la época. Por otro lado, estas modificaciones obedecieron a la necesidad de regular el crecimiento de los centros de población urbana y permitir la adopción de medidas para aumentar el índice de la productividad en los ejidos y comunidades.

Como ya se ha mencionado, durante el gobierno del general Cárdenas, la Constitución sufrió notables modificaciones como consecuencia de la expropiación petrolera. A raíz de lo anterior, se incorporó en el texto constitucional lo referente a los yacimientos minerales u orgánicos, disponiéndose que el dominio de éstos sería exclusivo de la Nación, así como en lo referente a la explotación del petróleo y de carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirían concesiones, dejándose a la nación la explotación directa de esos productos.

Durante este mismo periodo de 1934 se incluyó la creación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal, que primero fue el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y más tarde se convirtió en la Secretaría de la Reforma Agraria. Se incorporó el procedimiento para la solicitud de dotación, tanto de tierras como de aguas. “Como ha observado Ignacio Burgoa, antes de la reforma de 1934, las Comisiones Locales Agrarias eran organismos meramente dictaminadores de carácter exclusivamente local.”¹²⁷

b) En diciembre de 1937, el precepto se incorpora como adición para establecer que son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límite de terrenos comunales se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. En esta modificación se señalaba que la ley fijaría el procedimiento para dirimir las referidas controversias.

c) La tercera modificación que sufre este precepto se lleva a cabo el 9 de noviembre de 1940, donde el párrafo sexto expresa que no se expedirían concesiones para la explotación de petróleo y de los hidrocarburos de hidrógeno sólido, líquido y gaseoso. Sólo la nación podrá llevar a cabo esta explotación según lo determine la ley reglamentaria.

d) Hacia 1945 se realizó una modificación de carácter aclaratorio, ya que la expresión, “dominio directo” fue identificada infundadamente por el Constituyente de 1917, como sinónimo de “propiedad”, declarando como tal, las aguas de esteros que se comuniquen con el mar; los afluentes de ríos

y lagos, lagunas, que establezcan división de dos o más estados de la República.

e) En 1947 se introdujo una adición, la cual dice a la letra: “de conformidad con el cual los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, siempre y cuando estén en explotación a quienes se haya expedido o se expida certificado de inafectación, sí podrá promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras y aguas”.¹²⁸

Fue importante que el presidente Alemán declarara, en referencia a dicha adición: “la Revolución Mexicana ha traspuesto ya la fase de lucha, y ha principiado a enderezar su pasos dentro de una etapa constructiva, la etapa que podríamos llamar económica”, y que a propósito de su gobierno apresura, “por todos los medios posibles”, la entrega de los certificados de inafectabilidad para que la pequeña propiedad, además de la garantía que en sí mismo supone aquel certificado, “tenga expedita la vía del amparo. En rigor puede decirse que la reforma fue realista, y que debió suponer una gran decisión romper con un tabú cuyos efectos económicos eran muy negativos.”¹²⁹

Por eso mismo Víctor Manzanilla Shaffer ha observado que la reforma de 1947,

produjo en los ultra agraristas una reacción contraria. Deseaban estos señores que la auténtica pequeña propiedad en explotación sucumbiera ante la presencia del ejido, sin tomar en consideración que tanto éste como aquélla son instituciones emanadas de nuestra Revolución, y constituyen la nueva estructura en la tenencia de la tierra. Ella representa una forma ventajosa de explotación de la tierra y se contrapone al latifundio.¹³⁰

Se establece la extensión mínima de la unidad individual de dotación de diez hectáreas de riego o su equivalente en otras clases de tierras.

Por último se determina en esta reforma la superficie con que debe contar la pequeña propiedad agrícola y ganadera.

f) El 2 de diciembre de 1948, es modificado el primer párrafo de la fracción I, para autorizar a los estados extranjeros a adquirir bienes inmuebles para el servicio directo de sus embajadas, sin suscribir ningún convenio, a través del cual se sujetarían a las leyes nacionales respecto de dichos inmuebles.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 228.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 229.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 230.

g) En enero de 1960, este precepto fue introducido como adición para incluir, dentro de ese mismo régimen, a los recursos naturales de la plataforma continental y a los zócalos submarinos de las islas, así como el espacio situado sobre el territorio nacional, aceptando como límite de su extensión los términos que fije el derecho internacional.

En la iniciativa presentada en 1960, se hacía referencia a que el derecho del mar había sufrido modificaciones sustanciales desde que se promulgó la Constitución de 1917; modificaciones originadas, en buena parte, en nuevas corrientes doctrinales y en el derecho internacional; además debido al descubrimiento de hidrocarburos y otros minerales en la plataforma continental, a los recientes avances técnicos que han permitido la explotación económica de esos recursos naturales, y a la realidad de que tal plataforma sumergida no es sino la continuación física y geológica del territorio de la nación.

Dentro de esta misma reforma se facultó al gobierno federal tanto para establecer reservas nacionales como para suprimirlas, además de que se confirmó, agregándose el fragmento "no se otorgarán concesiones ni contratos", que sustituirá a la expresión "no se expedirán concesiones", añadiéndose que no subsistirán aquellas concesiones o contratos que se hubieran otorgado.

h) Igualmente hacia fines de 1960, se establecieron como facultades exclusivas de la nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica, sin permitirse por el momento, el otorgar concesiones a los particulares para dicho objeto.

i) Al ser Baja California Sur el último territorio y convertirse en estado, se presentó una nueva modificación el 8 de octubre de 1974, que dentro de la formación de la comisiones mixtas, eliminaba las que funcionaban en los territorios. De la misma forma se actualiza la fracción VI, y el inciso (a), de la fracción XVII: eliminando el término Territorios.

j) Entrando al marco del derecho internacional, en febrero de 1975 se introduce en el texto del artículo 27, la facultad que tiene la nación para generar energía nuclear, así como la regulación de sus aplicaciones, con la única restricción de que el uso de la energía nuclear sólo podrá realizarse con fines pacíficos, como consecuencia el estado no otorgara concesiones para la explotación de minerales radioactivos.

Durante 1976 se llevaron a cabo dos reformas a este artículo 27, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el día 6 de febrero.

k) En la primera parte de la reforma se modificó el párrafo tercero, el cual establece como potestad la afectación de los recursos naturales en favor del desarrollo equilibrado del país y del mejoramiento del nivel de vida de la población rural y urbana.

Se crean las bases para dirimir los conflictos que pudieran surgir entre los estados por cuestión de límites, en relación a la extensión de la zona económica exclusiva.

l) La segunda reforma a este precepto, se refiere a la adición de un párrafo octavo, en donde se establece la facultad que tiene la nación para ejercer los derechos de soberanía y jurisdicción sobre una zona exclusiva situada fuera del mar territorial; pero adyacente a éste. Esta zona se extiende a doscientas millas náuticas y se mide a partir de la línea de base, desde la cual se mide, igualmente, el mar territorial.

Con todas las anteriores reformas se produjo un proceso expansivo iniciado en 1934, el cual se ha traducido en reivindicaciones para la nación en cuanto a que se amplió el número de cuestiones sobre las cuales ésta ejerce su soberanía, jurisdicción y dominio.

m) El artículo 27 también fue objeto de una modificación en 1983, en materia de desarrollo rural integral, y que complementa las previsiones ya mencionadas del artículo 25, con especial énfasis en que en el campo se generarán empleos y se garantizará a la población agrícola su incorporación al desarrollo del país.

Uno de los propósitos fundamentales de la Revolución mexicana ha sido alcanzar una justicia agraria para beneficio de la clase campesina. Al agregarse a este artículo la fracción XIX, se cristaliza el anhelo de fortalecer las reivindicaciones sociales del campesinado mexicano, de obtener una expedita y honesta impartición de justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad.

Este precepto garantiza el derecho social al desarrollo integral de la clase campesina; sienta las bases para la generación de empleos, el fomento de la actividad agropecuaria y forestal, así como la incorporación del campesinado a la actividad económica en las mejores condiciones, capacitándolo y proporcionándole los elementos de bienestar para su óptimo desarrollo.

Dice la exposición de motivos:

La Constitución de 1917 aportó una nueva concepción de los fines del Estado. Es una norma integradora y programática que da al Estado la responsabilidad fundamental en el desarrollo integral de la colectividad.

Las condiciones de aquella época, de exigencias sociales, de defensa de la nación y participación social y política, llevaron al constituyente a adoptar las medidas políticas fundamentales sobre el régimen de propiedad y los derechos de las mayorías a participar en la vida política y social, con lo que definió visionariamente las orientaciones políticas y sociales del desarrollo económico. Por ello, al hacerse las modificaciones al texto constitucional, en los párrafos que nos ocupan, se amplían y fortalecen los derechos sociales contemplados por el legislador en materia agraria, a través de las distintas etapas históricas de nuestra Carta Magna.¹³¹

n) Durante el gobierno del presidente De la Madrid se adiciona nuevamente este artículo, tomando en consideración el término "ecología", el cual no había sido considerado con anterioridad, y elevándolo a rango constitucional, y expresándose que debía preservarse y restaurarse el equilibrio ecológico. (10 de agosto de 1987)

La ecología comenzó a ser un problema de grandes dimensiones, esto motivó que al ser incluido en la Carta Magna, se obligara a todas las entidades de la República a considerar este tema como fundamental en su legislación.

o) A lo largo de estos años, nuestra sociedad ha ido evolucionando y transformándose. Muchas de estas transformaciones han requerido de la adecuación de nuestras normas jurídicas para imprimirle nuevos impulsos al desarrollo social.

Motivado por lo anterior, en enero de 1992 este precepto sufrió diversas modificaciones, que por consecuencia se complementan; en el tercer párrafo de esta reforma se sustituye la expresión "pequeña propiedad agrícola en explotación" por "pequeña propiedad rural", en apoyo al fomento de la agricultura, la ganadería, así como de las demás actividades económicas en el medio rural. Para evitar así la destrucción del medio y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Por un lado, se expresó que se suprimía la prohibición para que, por un lado sociedades mercantiles, y por otro, asociaciones religiosas, pudieran adquirir, poseer o administrar bienes raíces, para el cumplimiento de su objeto; dicho de otra forma, al ser reconocida la personalidad jurídica a las

131 *Ibid.*, pp. 473 y 474.

asociaciones religiosas, no se les podía prohibir el adquirir bienes en propiedad, con los requisitos y limitaciones que la ley establece.

Respecto de las instituciones de beneficencia, pública o privada, las de investigación científica, las de difusión de la enseñanza, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto.

En la exposición de motivos que dio origen a esta modificación se argumenta que “las prohibiciones de que fueron objeto las asociaciones religiosas para no poder adquirir, poseer o administrar bienes raíces no tienen ya razón de ser”,¹³² ya que como se ha dicho con anterioridad, eso sería contradictorio una vez que se les ha reconocido personalidad jurídica.

El presidente Carlos Salinas de Gortari convocó al pueblo mexicano, en su tercer informe de gobierno, “a promover una nueva situación jurídica de las iglesias y a buscar mayor correspondencia entre el comportamiento cotidiano de la población y las disposiciones legales”, lo cual fue considerado dentro de la exposición de motivos de la modificación, presentada ante el congreso en diciembre de 1991.¹³³

Por lo que hace a las sociedades mercantiles por acciones, éstas podrán adquirir propiedades rústicas, cumpliendo las limitaciones por extensión que les marque la ley.

Dentro de esta misma modificación se reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales; además, se establecen los procedimientos por los cuales los ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros, así como la transmisión de la propiedad de los ejidatarios dentro del mismo núcleo de población, respetando el derecho de preferencia.

Cabe mencionar que la transmisión de la propiedad ejidal, mencionada en esta reforma, estaba prohibida en el texto de la modificación de 1934.

Asimismo establece límites para que ningún ejidatario pueda ser titular de más del 5% del total de las tierras del ejido al que pertenece.

Por último, se podría mencionar dos modificaciones más: primero se establece de manera expresa la prohibición de los latifundios en los Estados Unidos Mexicanos, y segundo, quedan derogadas seis fracciones del texto.

¹³² Perezniето Castro, Leonel (compilador), *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, México, Porrúa, 1992, p. 216.

¹³³ *Exposición de motivos de la 16ª reforma al Artículo 27*, México, 1991, p. 1797.

Texto vigente

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán 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; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan 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 necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; 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 ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas o cuando pase de una entidad federativa a otra o cuando 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 las 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; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. 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 la propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerará 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 sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que la leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía

eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convenzan 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 refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, 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.

II.- Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan 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 podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inme-

diata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esa clase podrán 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 de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de esas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de esa sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos del cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esa fracción;

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

VI.- Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán 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, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esa base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posteridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que correspondan a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades

administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de tierras y aguas de que se trate, y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará 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.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado y con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará el ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% de total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisario ejidal de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

Las restituciones de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se harán en los términos de la ley reglamentaria;

VIII.- Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad

federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se han invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX.- La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

X a la XIV.- (Derogadas.)

XV.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o de agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI.- (Se deroga.)

XVII.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII.- Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se le faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

XIX.- Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten ante dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para esos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales 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.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX.- El Estado promoverá 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, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organi-

zar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Artículo 28. Texto original

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre competencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transporte o de alguno otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses y del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Comentarios a las reformas

a) En noviembre de 1982, el artículo 28 fue reformado para acoger los principios de la nacionalización de la banca.

El decreto de expropiación y nacionalización, en su primer artículo, expresó que por causa de utilidad pública, se llevaba a cabo dicho acto, además se argumentó que “con base en la economía mixta que rige en México, el Estado debe tener todos los medios para orientar y corregir la marcha de los fenómenos económicos”.¹³⁴

b) En 1983 es modificado de nueva cuenta este precepto constitucional para insertarlo en el llamado capítulo económico, al cual se hizo referencia anteriormente. En esta adición se considera que las áreas y actividades estratégicas están a cargo exclusivamente del sector público. Asimismo, el Estado puede participar, por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo.

En este artículo se expresa la prohibición de la existencia de monopolios y su práctica, aunque como excepción se considera que dentro de las actividades económicas que se encuentran reservadas al Estado de modo exclusivo, sin que se puedan considerar como monopolio, está el servicio público de banca y crédito. Este monopolio fue suprimido después de la reforma de 1990, donde quedó derogado el párrafo quinto de dicho precepto.

c) En junio de 1990, con la privatización del servicio bancario se derogó el párrafo quinto de este artículo, que establecía la prestación del servicio de banca y crédito como una actividad exclusiva del Estado.

d) La más reciente reforma (agosto de 1993) se da en el marco para establecer la autonomía del banco central. Dicha autonomía está basada en procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. En esta adición se considera que no constituirán monopolio las actividades que el Estado ejerza de manera exclusiva a través del Banco de México.

Texto vigente

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, indus-

¹³⁴ Caballero, Gloria, *op. cit.*, p. 440.

triales, comerciantes o empresarios de servicio, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio en general o de alguna clase social.

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

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará con los organismos que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder el financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses y del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá 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 leyes prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante la ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

Artículo 29. Texto original

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros, 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 obstáculo 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. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Comentario a las reformas

La única reforma con que cuenta la garantía vigésimo novena se presentó en 1981, y se podría considerar como de actualización, ya que cambió el término de Consejo de Ministros por el de los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. Se debe considerar que nuestro régimen de gobierno es presidencial, por lo cual el término que había sido considerado por el Constituyente de Querétaro parecía aludir a un régimen parlamentario.

Este artículo se puede considerar de gran importancia, ya que es una excepción para que los gobernados puedan disfrutar de las garantías que otorga nuestra Constitución. Como se observa, el único facultado para suspender los principios básicos de nuestra Carta Magna es el Presidente de la República, pero para ello tendrá que contar con el acuerdo de su gabinete y la aprobación del Congreso de la Unión.

Texto vigente

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grande 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 obstáculo 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.

B. Título sexto. Del Trabajo y de la Previsión Social

Artículo 123. Texto original

Artículo 123. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros,