

## SEGUNDA PARTE

### EL CAPÍTULO DE GARANTÍAS Y SUS PROCESOS DE REFORMA

I. Introducción . . . . .	45
II. Artículos que nunca han sido reformados . . . . .	45
III. Reseña de las reformas . . . . .	47
1. Artículo 3o. . . . .	47
2. Artículo 4o. . . . .	48
3. Artículo 5o. . . . .	54
4. Artículo 6o. . . . .	57
5. Artículo 10 . . . . .	58
6. Artículo 16 . . . . .	59
7. Artículo 17 . . . . .	61
8. Artículo 18 . . . . .	63
9. Artículo 19 . . . . .	64
10. Artículo 20 . . . . .	65
11. Artículo 21 . . . . .	68
12. Artículo 22 . . . . .	70
13. Artículo 24 . . . . .	71
14. Artículos 25 y 26 . . . . .	71
15. Artículo 27 . . . . .	72
16. Artículo 28 . . . . .	73
17. Artículo 29 . . . . .	73

SEGUNDA PARTE  
EL CAPÍTULO DE GARANTÍAS  
Y SUS PROCESOS DE REFORMA

## I. INTRODUCCIÓN

A continuación presentaremos el proceso de reformas que se ha seguido con el capítulo de garantías individuales en la Constitución. En primer lugar señalaremos aquellos artículos que nunca han sido reformados (once de los veintinueve), para enseguida reseñar las reformas que ha sufrido cada artículo del capítulo.

## II. ARTÍCULOS QUE NUNCA HAN SIDO REFORMADOS

Entre los artículos nunca reformados en el texto de 1917, se encuentra al *artículo 1o.* que establece en términos generales una declaración que atribuye a todo individuo las garantías que otorga la Constitución, sin ninguna restricción en cuanto a las personas, por lo que establece un principio básico de igualdad respecto del disfrute de los derechos humanos para todos los mexicanos. El *artículo 2o.* que tampoco ha sufrido reformas, podría afirmarse que ha sido ya superado por el desarrollo de la humanidad, dado que está dedicado a prohibir la esclavitud, que es ya una práctica proscrita en todo el mundo; sin embargo, responde a una tradición histórica de nuestra patria desde sus orígenes, recordemos que una de las primeras acciones del padre Hidalgo al convocar a la guerra de independencia fue precisamente abolir la esclavitud.

El *artículo 7o.* consagra exclusivamente la libertad de imprenta, prohibiendo por supuesto la previa censura; mientras que el artículo 8o. hace referencia al derecho de petición formulada por escrito a la autoridad, a la cual ésta debe responder forzosamente en un “breve término”; sin embargo no

se establece ningún parámetro que determine hasta cuánto tiempo puede extenderse el breve término ni qué sucede cuando la autoridad decide no contestar, por lo que en términos generales se ha entendido que cuando la autoridad no contesta, de hecho está negando lo solicitado por el particular, lo que se ha llamado la negativa ficta.

El *artículo 9o.* consagra dos derechos de gran importancia para la vida democrática, que son el derecho o libertad de reunión y el de asociación, concebidos por supuesto no como derechos absolutos, sino con límites acordes propiamente con un sistema democrático. En el *artículo 11* se consagran las libertades de tránsito y residencia, casi con el mismo texto que tenía en 1857; en el *artículo 12* se reitera el principio de igualdad al establecer que en México quedan proscritos los títulos nobiliarios, así como las prerrogativas y honores hereditarios.

En el *artículo 13* se prohíbe la existencia de leyes privativas y tribunales especiales, además de que se prohíben los fueros, quedando sólo vigente el fuero militar, pero estrictamente para militares y por faltas del orden militar. El *artículo 14* contiene un conjunto de garantías fundamentales para la seguridad jurídica, como son: la prohibición de la retroactividad de la ley en perjuicio de las personas; la garantía de legalidad, la garantía de audiencia, el debido proceso legal y la garantía de la exacta aplicación de la ley penal; además de señalar que en los juicios civiles las sentencias se habrán de fundar en la ley, como expresión del principio de legalidad, o en su interpretación, y sólo en caso de lagunas se acudirá a los principios generales del derecho.

El *artículo 15* contiene la prohibición de pactar extradiciones que puedan atentar contra los derechos de los individuos, como es el caso de delincuentes políticos, o quienes en el país donde delinquieron tuviesen la condición de esclavos.

Finalmente, el *artículo 23*, último de los que no han sufrido reformas, se refiere a la seguridad jurídica en los procesos, al prohibir que los juicios penales tengan más de tres instancias; que se pueda juzgar a alguien dos veces por el mismo delito, o que se aplique la práctica de absolver de la instancia.

### III. RESEÑA DE LAS REFORMAS

#### 1. *Artículo 3o.*

Como ya señalamos arriba, este artículo está destinado a la educación, si bien hemos de señalar que originalmente no se estableció como tal el derecho a la educación, sino las obligaciones del Estado en relación con la misma, así como la posibilidad de que los particulares intervinieran en la impartición de educación, bajo la supervisión del Estado. El artículo ha sido reformado en cinco ocasiones, como sigue:

*Primera reforma.* Se realizó bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1934, para establecer que la enseñanza que impartiría el Estado sería socialista, además de que sólo el Estado podría impartir educación primaria, secundaria y normal, y se establecieron las condiciones para autorizar a los particulares para impartir educación, además de volver obligatoria la educación primaria que impartida por el Estado sería gratuita.

*Segunda reforma.* Data del 30 de diciembre de 1946, eliminó lo relativo a la educación socialista, y en su lugar estableció y desarrolló las características que habría de tener la educación, que sería democrática y buscaría el desarrollo armónico del ser humano, etcétera. Además se extendió la gratuidad a todos los niveles de educación que impartiera el Estado.

*Tercera reforma.* Promulgada bajo el gobierno del presidente López Portillo, el 9 de junio de 1980, es una reforma de gran trascendencia en tanto que elevó a rango constitucional la autonomía universitaria, desarrolló su contenido y consagró las libertades de cátedra, investigación, examen y libre discusión de las ideas.

*Cuarta reforma.* Esta reforma, que data del 28 de enero de 1992, se desarrolló conjuntamente con la reforma de las relaciones Iglesia-Estado, por lo que lógicamente eliminó las restricciones para que órdenes religiosas y ministros de culto participaran en la educación; además de terminar con la dis-

crecionalidad con que el Estado podría o no reconocer los estudios impartidos por particulares.

*Quinta reforma.* Esta última reforma, apenas un año después que la anterior, se publicó el 5 de marzo de 1993, y por fin llevó a la Constitución el reconocimiento del derecho a la educación, ampliando la obligatoriedad hasta la educación secundaria, que consecuentemente resultó como obligación para todos los niveles de gobierno de impartir educación primaria y secundaria, gratuitas por supuesto.

Mediante esta reforma se facultó a la Federación para establecer los contenidos de los planes de estudios de primaria, secundaria y normal, con la opinión de los gobiernos de los estados. También se expresó la obligación del Estado de promover la educación en todos los niveles, al igual que la investigación, y se estableció la obligación de sujetarse a los planes y programas establecidos a los particulares que impartan educación; además el Estado otorgará o retirará el reconocimiento a tales estudios.

## 2. Artículo 4o.

El artículo 4o. de nuestra Constitución ha sido llamado sarcásticamente por los especialistas el “cajón de sastre” del capítulo de garantías, ya que en las últimas décadas ha sido usado por el Constituyente permanente, a iniciativa del presidente en turno, para incluir ahí derechos que no guardan ninguna relación entre sí, salvo que todos pueden catalogarse entre los derechos de segunda generación o de carácter social.

*Primera reforma.* Por primera vez fue reformado este artículo el 31 de diciembre de 1974, durante el mandato del licenciado Luis Echeverría Álvarez, pues originalmente el artículo tenía como contenido los dos párrafos relativos a la libertad de profesión, industria y comercio, que hoy inician el artículo 5o.; en su lugar se introdujo entonces el que hoy es contenido de los párrafos segundo y tercero, relativos a la igualdad entre el varón y la mujer y la protección de la familia, así como el derecho de toda persona “a decidir de manera libre, res-

ponsable e informada sobre el número y el esparcimiento de los hijos”, lo que se ha llamado la paternidad responsable.

La reforma correspondió en sentido estricto a la dinámica de las relaciones internacionales de nuestro país, ya que ambos temas eran vinculados en gran medida con los movimientos feministas que impulsaron la celebración del año internacional de la mujer, que fue especialmente festejado en nuestro país, bajo el impulso de la entonces primera dama. Realmente la primera parte de la reforma no era jurídicamente necesaria, pues la igualdad, no sólo entre hombres y mujeres sino entre todos los mexicanos, y los seres humanos en general, ha estado desde siempre implícita en el contenido del artículo 1o., al establecer que “En los Estados Unidos Mexicanos *todo individuo* gozará de las garantías que otorga esta Constitución”, donde al hablar de “todo individuo” evidentemente no se permite ninguna diferencia en la ley entre hombres y mujeres.

No obstante, debemos reconocer que en ese entonces resultaba útil, así como ahora, establecer explícitamente esa condición de igualdad entre hombres y mujeres desde la misma Constitución, ya que, ya sea por nuestras condiciones de desarrollo económico, de expansión de la educación, por nuestra composición pluriétnica, por nuestra peculiar idiosincrasia, o por cualquier causa a la que se le quiera atribuir, es una realidad, que aún hoy, no obstante que mucho se ha avanzado desde 1974, son muchas las mujeres en nuestro país que cotidianamente padecen condiciones de desigualdad e incluso acciones claramente discriminatorias en relación con el hombre, que se convierten en descarados atentados a su condición de seres humanos y a su dignidad, y esto en todos los campos de la vida social, en el seno familiar, en la educación, en la atención de la salud, muy especialmente en materia laboral, donde con absoluta cotidianidad se sigue prefiriendo a los hombres sobre las mujeres para el desempeño en un número importante de actividades, y donde las mujeres sufren constantes agresiones únicamente por su condición de mujeres.

La igualdad plena entre hombres y mujeres sigue siendo en nuestro país una tarea pendiente, como ejemplo baste traer a la memoria las insistentes demandas de igualdad y condiciones justas de convivencia, expresadas por las mujeres indígenas de todo el país, en el marco de la Consulta Nacional sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El otro párrafo comprendido en esta reforma, que como señalamos hizo referencia al llamado derecho a la paternidad responsable, fue también orientado especialmente hacia la mujer, e incluso generó un fuerte movimiento a favor del aborto, que desde entonces se ha venido presentando como un tema de discusión cíclica en nuestro país, e incluso utilizado como elemento de distracción para la opinión pública. Con base en este párrafo, se dio inicio a la consideración del conflicto que significa el crecimiento demográfico en nuestro país como un problema fundamental para el desarrollo, e incluso un problema de Estado, dando pie a importantes campañas de control de la natalidad, que hasta la fecha se siguen desarrollando con un relativo éxito, ya que de nuevo topamos con problemas culturales y de idiosincrasia, muy propios de nuestro país, además de que también se trata de un tema de constante e intensa polémica entre distintos grupos de la sociedad.

*Segunda reforma.* Esta segunda reforma, que fue promovida por el entonces presidente de la República, licenciado José López Portillo, consistió en la adición de un párrafo que hoy es el sexto y último del artículo, y hace referencia al derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la preservación de su salud física y mental. Sin embargo, el artículo está redactado con sentido de obligatoriedad para los padres; estableciendo para ellos la obligación principal y dejando para el Estado una responsabilidad subsidiaria en la satisfacción de este derecho de los menores, al establecer en la parte final que “La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas”.

Es claro que, como en todo país en desarrollo, en México son todavía muchos los niños que viven en circunstancias en las que no sólo no encuentran satisfacción a sus más elemen-



tales necesidades, sino que tienen cancelada cualquier esperanza de futuro; baste señalar que los datos oficiales reconocen más de treinta millones de mexicanos que viven en la pobreza, siendo un buen número de estos mexicanos niños, o el creciente problema de los niños de la calle en la mayoría de las grandes ciudades.

No es menos cierto, por otra parte, que el Estado mexicano ha venido realizando, con fundamento en este párrafo del artículo 4o., grandes esfuerzos orientados al cumplimiento de su responsabilidad subsidiaria en la satisfacción de las necesidades de los menores: alimentarias, educativas e incluso afectivas, así como en la atención y cuidado de su salud tanto física como mental. Así se han desarrollado prácticas de indudable beneficio para la niñez, en especial para aquellos carentes de los más elementales recursos, como los desayunos escolares, que además de ser una base alimentaria para los menores se convierten en un estímulo para lograr al menos la educación elemental generalizada. Y se han creado instituciones destinadas específicamente a la atención de la niñez, como el muy conocido Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN) y hoy día el DIF.

México se ha distinguido por su participación en organismos internacionales debido a su apoyo a las iniciativas en pro de la protección y tutela de los menores y sus derechos. Nuestro país fue uno de los convocantes para la firma de la Convención sobre Derechos del Niño que resultó un éxito con la casi inmediata ratificación del número suficiente de países para que la Convención entrara en vigor en un tiempo sumamente breve. Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que aún falta mucho en nuestro país, para que podamos hablar de la plena vigencia de los derechos de los menores y de una aplicación completa de los contenidos de la Convención.

*Tercera reforma.* La tercera reforma, al igual que la cuarta, fue promovida por el presidente Miguel de la Madrid, y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, y consiste en la adición del que hoy es el cuarto párrafo del artículo, para consagrar el derecho a la salud. Sin embargo, nuestro Constituyente optó por una redacción don-

de habla no del derecho a la salud, como lo hacen los textos internacionales, ya que la salud como tal no puede garantizarla el Estado, sino del derecho a la protección de la salud. Además se estableció que sería la ley la que definiría “las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud”.

Evidentemente, el alcance que puede darse a lo que se entiende por protección de la salud, requería de una ley reglamentaría para dotar de un contenido específico al derecho, y constituir un verdadero derecho subjetivo para los individuos. Efectivamente, la Ley General de Salud, reglamentaria de este párrafo, se publicó poco tiempo después; sin embargo, por desgracia la ley no hizo más que hacer la regulación administrativa de los servicios de salud, abordando temas de gran importancia como la experimentación en seres humanos, e incluso constituyendo delitos en la materia, pero lo que no hizo fue dotar de contenido concreto a este derecho, como lo ha establecido el mismo Poder Judicial federal: “Es cierto que conforme al vigente artículo 4o. de la Constitución General de la República, toda persona tiene derecho a la protección de la salud y al acceso a los servicios de salud, pero ello no se traduce en un derecho subjetivo a recibir en especial el tratamiento médico que fue suspendido”.\*

Resulta claro que para dotar efectivamente a los mexicanos de un derecho a la protección de la salud, el legislador debe determinar con precisión a qué servicios y tratamientos se tiene derecho, y que constituyen por tanto una obligación para el Estado. Mientras esto no se haga, en ocasiones bajo la excusa de que éste es uno de los derechos llamados de cumplimiento progresivo, el derecho a la salud seguirá siendo un anhelo de los mexicanos.

Lo anterior no obstaculiza el importante desarrollo que en nuestro país ha tenido la infraestructura de servicios de salud, desde los que forman parte de los sistemas de seguridad social de los trabajadores, hasta los llamados institutos nacionales, donde con la tecnología más moderna y médicos de reconocido prestigio, incluso internacional, se practica la me-

\* Informe 1984, 3a. parte, p. 32.

dicina con altísimos niveles de calidad en el servicio. Sin embargo, aún falta mucho para que podamos tener la cobertura de servicios de salud completa para toda la población del país.

*Cuarta reforma.* Esta reforma vino a añadir el hoy penúltimo párrafo del artículo, para consagrar que “Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa”. Con la regulación jurídica de este derecho sucede, por desgracia, lo mismo que con el de la protección de la salud que acabamos de comentar; que al no existir la normatividad jurídica que le dé un contenido específico y constituya un derecho subjetivo para cada individuo, se mantiene tan sólo como una aspiración a una meta que tal vez algún día pueda alcanzarse.

Igual que en el caso del derecho anteriormente comentado, la falta de concreción del derecho no ha sido óbice para que el Estado haya realizado, y lo siga haciendo, ambiciosos programas para dotar de vivienda a las familias que carecen de ella. Sin embargo, los esfuerzos siempre se han quedado cortos, frente a un problema que año con año es más grave a nivel nacional, pues el déficit en materia de vivienda crece cada día en una proporción mucho mayor que los esfuerzos que se realizan por reducirlo. Es esta una más de las tareas pendientes para la acción social del Estado mexicano, que requiere intentar nuevas y más imaginativas ideas, que aglutinen el esfuerzo tanto público como social, para dar esa “vivienda digna” que la Constitución promete a todos los mexicanos.

*Quinta reforma.* Una última reforma a este artículo fue la promovida por el licenciado Carlos Salinas de Gortari en 1992, para añadir un nuevo párrafo primero a este artículo, para consagrar los llamados derechos de los pueblos indígenas. Se trató de una reforma producto de un largo tiempo de demandas por parte de los propios pueblos indígenas, pero que desgraciadamente por la pobreza de sus contenidos resultó insatisfactoria para las comunidades indígenas, como lo demuestra el hecho de que antes de cumplirse dos años de la reforma, el 2 de enero de 1994 se levantaron en armas

los grupos indígenas, precisamente para exigir la satisfacción y reconocimiento de sus derechos como pueblos.

Podemos afirmar que se trató de una reforma “criolla”, es decir elaborada por no indígenas y sin incluir la visión, demandas y necesidades que éstos ya habían expresado; incluso ni siquiera contiene los alcances de textos integrados ya a nuestro orden jurídico, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

El texto de la reforma se concretó a reconocer la composición pluricultural de nuestro país, basado por supuesto en sus pueblos indígenas, estableciendo que la ley protegería, desarrollaría y promovería sus lenguas, usos, costumbres, recursos y formas de organización social; además de garantizarles el acceso a la jurisdicción del Estado. Baste señalar que la mencionada ley no se ha dictado y estamos inmersos en un proceso que seguramente llevará pronto a la Constitución otros contenidos más desarrollados.

La única determinación expresa y clara que contuvo el párrafo en comentario, es que en los juicios agrarios en que los indígenas fuesen parte se habrían de tomar en consideración sus prácticas y costumbres; sin embargo, no se señaló con qué alcances ni efectos, pues esto lo determinaría la ley posterior, que como señalamos no se produjo.

### 3. *Artículo 5o.*

Este artículo lo podemos considerar como el origen de nuestro artículo 123, ya que precisamente los debates en el Constituyente de 1916-1917, en materia de trabajo, comenzaron centrándose en la conveniencia de incluir en este artículo las normas reguladoras del trabajo, que como sabemos después de los apasionados e interesantes debates terminaron dando origen al título especialmente dedicado al trabajo.

El artículo original que constaba de seis párrafos hoy tiene ocho, después de cuatro reformas está destinado a consagrar distintos aspectos del derecho al trabajo, como es la misma libertad de trabajo, sólo limitada por los servicios públicos expresamente establecidos y su inajenabilidad, con prohibi-

ción expresa respecto de los votos religiosos. Igualmente se establece la prohibición para pactar la proscripción, el destierro o la renuncia, ya fuera temporal o permanente, para ejercer determinada profesión. También se consagra la duración máxima de un año para el contrato de trabajo, que en caso de incumplimiento respecto del trabajador sólo da origen a la reparación del daño, mas nunca a la coacción que limite su libertad.

*Primera reforma.* La primera reforma a este artículo se realizó durante el mandato del presidente don Manuel Ávila Camacho, y se publicó el 17 de noviembre de 1942, únicamente para incluir entre los servicios públicos de carácter obligatorio a las funciones censales y los servicios de carácter social que la ley determinara. Originalmente, el artículo sólo consideraba como obligatorios el servicio de las armas, los jurados, los cargos concejiles, los de elección popular y las funciones electorales; éstas últimas tendrían además el carácter de gratuitas.

*Segunda reforma.* Esta reforma, del 31 de diciembre de 1974 —como comentamos respecto del artículo 4o.—, sólo tuvo por objeto trasladar el contenido original de ese artículo —los dos párrafos relativos a las libertades de profesión, industria y comercio— al artículo 5o., donde quedaron como párrafos primero y segundo, pero sin ningún cambio en su texto.

*Tercera reforma.* Tanto ésta como la cuarta reforma fueron promovidas durante el mandato del licenciado Carlos Salinas de Gortari. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, y tuvo por objeto establecer las bases para el desarrollo del servicio civil electoral, estableciendo que si bien las funciones electorales continúan siendo de carácter gratuito, “serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes”.

No cabe duda que uno de los momentos más trascendentes en el largo camino en que México se ha empeñado por alcanzar la “normalidad democrática”, fue precisamente la reforma electoral de 1990, que incluyó la creación en el artículo 41 de la Constitución del Instituto Federal Electoral, como el

organismo público encargado de la organización, desarrollo y supervisión de los procesos electorales federales, que si bien nació como un organismo dependiente del Poder Ejecutivo, tuvo desde su origen vocación de autonomía, la que se alcanzó de manera definitiva en la reforma de 1994, con lo que nuestros procesos electorales han venido desarrollándose con limpieza y transparencia, ampliamente reconocida incluso fuera del país.

Es una triste verdad que uno de los pesados lastres que nuestra nación venía arrastrando e impedían nuestro desarrollo, era precisamente la falta de credibilidad de nuestros procesos electorales, en los que se presentaba un increíble catálogo de trampas, que incluso la tradición popular vino a calificar divertidamente con los más disímolos nombres: “carrusel”, “operación tamal”, etcétera, y que contribuían en manos de sus expertos manejadores (“mapaches”) a la consumación de los fraudes electorales, que hace unos cuantos años formaban parte vergonzosa de nuestro folklore político y hacían inoperante al sistema electoral.

Hoy podemos afirmar que hemos superado ese vergonzoso pasado, nuestros dos últimos procesos electorales federales y la mayoría de los locales se han desarrollado de forma limpia y transparente, y esto debido en gran medida a ese proceso de ciudadanización de los organismos electorales, que comenzó a nivel federal y hoy ya es también una realidad a nivel local. Sin duda falta recorrer aún un largo camino para alcanzar esa llamada “normalidad democrática”, proteger y consolidar lo avanzado hasta ahora, pero sin duda esta profesionalización de los organismos electorales, que puso en manos de la sociedad la organización de las elecciones, establecida en el párrafo cuarto del artículo 5o. constitucional como una garantía, es un paso sin marcha atrás.

*Cuarta reforma.* Esta cuarta y última reforma al artículo 5o. del 28 de enero de 1992, que vino a dar una nueva redacción al original párrafo tercero y hoy quinto, se inscribe en el conjunto de reformas constitucionales producidas a raíz de la revisión y redefinición de la relación del Estado con las Iglesias, que puede ser calificada como la apertura del Estado

mexicano en materia religiosa, y que trajo como consecuencia el reconocimiento jurídico y oficial de la existencia de las Iglesias.

Como consecuencia de lo anterior, se eliminó de este artículo la referencia a los votos religiosos y la prohibición para la instalación de órdenes monásticas, con lo que el párrafo en comentario quedó únicamente con la prohibición general de cualquier “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”.

#### 4. *Artículo 6o.*

Este artículo, que consagra desde su origen la libertad de expresión y manifestación de las ideas, prohibiendo el ejercicio de la llamada censura, aunque estableciendo como límites al ejercicio del derecho que no “ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público”, sólo ha sido reformado una vez, el 6 de diciembre de 1977, durante el mandato del licenciado José López Portillo, para consagrar el derecho a la información.

La reforma no tocó para nada el texto original, sino que únicamente añadió al final la frase: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. El hecho es que seguimos sin saber qué es lo que garantiza el Estado, esto es, qué es el derecho a la información, a qué tenemos derecho, ya que hasta el día de hoy no se ha expedido la ley reglamentaria que desarrolle adecuadamente este derecho, no obstante que se han elaborado diversos proyectos y se ha intentado en varias ocasiones iniciar el proceso legislativo sobre la materia.

Lo que ha venido sucediendo es que, por una parte, todo intento por emitir la ley correspondiente ha topado frontalmente con una férrea oposición por parte de los medios de comunicación, que han considerado el tema como un intento por coartar la libertad de información y expresión, y a la menor insinuación de realizar dicha regulación se habla de “ley mordaza” y de actitudes represivas por parte del gobierno.

Por otra parte, el mismo gobierno no ha mostrado tampoco un genuino interés por regular la materia, en gran medida porque él, en tanto fuente de información, se vería constreñido por esa regulación.

En la práctica podemos señalar que la situación respecto de éste tema es que existe ya un conjunto de reglas no escritas que regulan la relación entre los medios y el gobierno, y ninguno de los dos tiene interés por cambiarlas, ya que aunque se preste a gran cantidad de corruptelas y actos arbitrarios, prefieren manejarse así que arriesgarse a una nueva situación. El problema de esto es que quienes quedan siempre en el más absoluto estado de indefensión son los particulares en general, quienes no cuentan con recursos eficaces ni para defenderse de los abusos de los medios, ni para exigir al gobierno la entrega de información veraz y oportuna sobre los más variados temas.

Se trata de un tema que ya resulta urgente abordar, con una actitud abierta de todas las partes interesadas, con el fin de que se logre una regulación con normas claras y transparentes, que evite abusar y arbitrariedades, no sólo en beneficio de los particulares, sino incluso de los propios medios y el gobierno, pues la información es hoy día un bien detrás de cuyo control y uso se encuentra poder y riqueza, que el Estado no puede permitir su uso en perjuicio de la propia sociedad.

### 5. *Artículo 10*

Este artículo sólo ha sido reformado una vez, el 22 de octubre de 1971, durante el mandato del presidente Luis Echeverría Álvarez, en él se consagra una garantía de vieja raigambre en nuestro constitucionalismo, la libertad de poseer armas para la propia seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas y reservadas para el uso exclusivo de las fuerzas armadas. Con la reforma en 1971 se cambió la redacción del artículo, para hablar ya no de una libertad, sino de un derecho, y estableciendo que sería una ley federal,



y ya no los reglamentos de policía como decía antes, la que regularía la portación de armas.

En la práctica este es un derecho con un muy pobre desarrollo, ya que si bien existe la legislación correspondiente, resulta sumamente difícil adquirir legalmente un arma, y más difícil todavía obtener el permiso para portarla. Por otra parte, las armas que legítimamente pueden poseerse y portarse resultan una muy pobre defensa, por su bajo calibre y ausencia de mecanismos automáticos, frente a las armas a las que con suma facilidad tiene acceso la delincuencia, dado el creciente tráfico de armas que se vive en nuestro país, en gran medida como una consecuencia de las mafias del narcotráfico.

## 6. Artículo 16

El artículo 16 es, sin duda alguna, uno de los artículos con más trascendencia e impacto en nuestro sistema jurídico, además de ser el más citado y recurrido en los juicios de amparo, ya que en él se consagra, entre otros derechos de gran importancia —en especial en materia penal—, la garantía de legalidad a que debe someterse todo acto de autoridad que pueda causar molestia a los particulares. En su larga vigencia, este trascendente artículo ha sido reformado tan sólo en tres ocasiones.

*Primera reforma.* Fue el presidente Miguel de la Madrid quien promovió la primera reforma a este artículo, del 3 de febrero de 1983, que, sin embargo, no respondió propiamente a una modificación de su texto, sino que obedeció a un reacomodo de materias, trasladándose los textos originalmente contenidos en los artículos 25 y 26, referentes a la inviolabilidad de la correspondencia y del domicilio de los particulares por parte de miembros del ejército, que pasaron a ser los párrafos último y penúltimo del artículo, dejando el espacio de los artículos 25 y 26 para lo que se ha llamado el capítulo económico de la Constitución.

*Segunda reforma.* Promovida por el licenciado Carlos Salinas de Gortari, fue publicada el 3 de septiembre de 1993, y

ésta sí entra al fondo de la redacción del artículo para precisar algunas cosas, completar otras e incluso establecer nuevas garantías. Por supuesto que la garantía de legalidad se mantuvo sin ningún cambio. Los cambios comienzan con los elementos que el juez deberá contar para poder emitir una orden de aprehensión, pues se introduce el concepto del tipo penal, debiendo el juez contar con datos que acrediten sus elementos, además de la probable responsabilidad del indiciado, término este último que correctamente sustituyó al de inculpado que se utilizaba antes. Por cuanto a quienes ejecuten la orden de aprehensión se establece que deben poner al indiciado a disposición del juez “sin dilación alguna”, lo contrario será sancionado; lo mismo se establece para los casos de detenciones en flagrancia por cualquier persona, agregándose que la autoridad a quien se le presente deberá ponerlo con la misma prontitud a disposición del Ministerio Público.

Por otra parte, se autoriza al Ministerio Público para ordenar detenciones en casos urgentes que se traten de delito grave, con riesgo fundado de que pueda sustraerse de la justicia el indiciado, y que por la hora, lugar o circunstancia no pueda solicitar la orden al juez. En los casos de flagrancia, el juez que recibe la consignación de inmediato debe ratificar la detención u ordenar la libertad. Asimismo, en ningún caso el Ministerio Público podrá retener a un detenido por más de 48 horas sin ponerlo a disposición del juez, permitiéndose la duplicación de este plazo para los delitos de delincuencia organizada así previstos por la ley.

*Tercera reforma.* La tercera reforma a este artículo se realizó apenas el 3 de julio de 1996, en el marco de la amplia reforma realizada para dotar a la autoridad de medios suficientes para luchar contra la delincuencia organizada, en especial las mafias del narcotráfico. Consistió en la adición de dos párrafos (noveno y décimo), que comienzan estableciendo una tutela general a las comunicaciones privadas, las que considera inviolables y tuteladas por la ley que deberá sancionar cualquier atentado contra la libertad y privacidad de éstas.

Asimismo se establece la posibilidad de que el juez autorice, a solicitud de la autoridad federal que la ley señale, que debe ser el titular del Ministerio Público, o los titulares respectivos de los estados, la intervención de comunicaciones privadas; pero se excluyen de esas autorizaciones las siguientes materias: electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral y administrativo, así como las comunicaciones que los detenidos tengan con su defensor. Efectivamente, se trata de posibilitar a la autoridad para obtener información sobre la comisión de delitos, no sobre otros aspectos de la vida de las personas. En este sentido, la redacción de la reforma podía haber sido mejor si se planteara sólo restringida precisamente a la investigación de delitos y la información vinculada con ellos.

El segundo párrafo añadido establece la protección general de que la información obtenida de intervención de comunicaciones, que no se hayan sujetado a las prescripciones de la ley para la realización de esta actividad, no podrá ser usada como prueba en procesos.

Esta reforma fue sumamente discutida y criticada por la opinión pública y los especialistas, tanto por considerar que significaba la legitimación de una práctica ilícita muy extendida en nuestro país, como son las escuchas telefónicas, como por considerar sumamente peligroso abrir ese campo a nuestras policías, que fácilmente pueden incurrir en prácticas de corrupción, al estar el particular en absoluto estado de indefensión, frente al uso que fuera del proceso pueda hacerse de la información obtenida por estos medios, además de la convicción general de la población en el sentido de que la delincuencia organizada cuenta con los medios suficientes para evadir esa posible intervención en sus comunicaciones, de manera que la información obtenida pueda ser utilizada como medio de prueba en su contra.

### *7. Artículo 17*

El artículo 17 de nuestra Constitución ha sido reformado únicamente en una ocasión, el 17 de marzo de 1987, bajo la presidencia del licenciado Miguel de la Madrid. La reforma

consistió en establecer con mayor precisión el derecho a la justicia o derecho de acción, con las siguientes características: nadie puede hacerse justicia por propia mano; todos tienen derecho a la administración de justicia, que será gratuita, ante los tribunales, que resolverán de manera pronta, completa e imparcial; la ley federal establecerá los medios para garantizar la independencia judicial y la plena ejecución de sanciones, y finalmente, se mantiene la prohibición de privación de la libertad por deudas de carácter civil.

En este artículo se plantean los desiderata del sistema de administración de justicia: que efectivamente sea para todos, que todos tengamos acceso a ella; que sea eficiente, es decir, completa; que efectivamente resuelva los litigios que se le plantean; que sea pronta (es un lugar común que la justicia si no es pronta no es justicia) y que por supuesto sea imparcial, y en esto la independencia y autonomía del Poder Judicial tiene una gran importancia.

Frente a estos planteamientos, qué realidad nos encontramos en la justicia mexicana: junto con la inseguridad, la injusticia es uno de los problemas más graves que enfrenta nuestro país, no obstante la inacabada reforma judicial iniciada por el presidente Zedillo, que sin duda ha servido para corregir algunos problemas. Sin embargo, faltan muchos más.

Para comenzar, basta señalar que en la práctica la justicia no es ni para todos ni gratuita, es costosa, requiere el pago de abogados, además de la realización de una gran cantidad de gastos, de los cuales en muchas ocasiones depende el éxito o no de un litigio. Es sabido además la pobreza con que se han desarrollado los abogados de oficio, que trabajan en condiciones de franca miseria, comenzando por el sueldo que reciben, por lo que con demasiada frecuencia completan su ingreso gracias a los esfuerzos de sus representados.

Respecto de la eficiencia de la justicia, ésta depende fundamentalmente de la calidad de los jueces y del personal judicial, y desgraciadamente en México todavía nos falta avanzar mucho en estos aspectos, pues aún en muchos estados los jueces no acceden al cargo por concurso, y menos aún existen programas de capacitación permanentes; sin em-

bargo, en esto debemos reconocer que se va mejorando poco a poco; y tal vez uno de los problemas fundamentales sea la pobre asignación de recursos que en los presupuestos públicos se da a la administración de justicia, así encontramos estados donde los juzgados y tribunales trabajan en las mismas condiciones que hace 50 años, lo que sin duda tiene también un importantísimo impacto sobre la dilación de los juicios.

### 8. *Artículo 18*

El artículo 18 se refiere a la prisión y a distintas garantías en relación con la misma. Las dos reformas que ha sufrido obedecen a la necesidad de consignar en él los desarrollos del derecho y de los sistemas penitenciarios del resto del mundo, que incluso se han establecido en diversos instrumentos internacionales, como las Normas Mínimas para el Tratamiento de los Internos de la ONU.

*Primera reforma.* Esta primera reforma es del 23 de febrero del 1965, bajo la presidencia del licenciado Gustavo Díaz Ordaz, y se concretó en los siguientes aspectos: el artículo original hablaba de que el sistema penal se organizaría “sobre la base del trabajo como medio de regeneración”, en la reforma se cambió esto para que fuese sobre la base del trabajo, la capacitación y la educación, como medios ya no de regeneración sino de readaptación.

Por otra parte, se consignó la necesidad de que las mujeres cumplan sus penas en lugares separados a los de los hombres, así como que se establezcan instituciones especiales para los menores infractores, tanto a nivel federal como local. Finalmente, se estableció la posibilidad de que los gobernadores de los estados celebren convenios con la Federación para que los reos del orden común cumplan sus sentencias en instituciones federales.

El problema de los reclusorios va claramente vinculado con los problemas propios del desarrollo de los pueblos y su capacidad económica, dado que a menor desarrollo normalmente corresponde una mayor delincuencia común, en muchas ocasiones impulsada incluso por la misma necesidad; y tam-

bién en esos casos se da normalmente una escasez de recursos para destinar al sistema penitenciario, por lo que nos encontramos con reclusorios en pésimas condiciones, con sobrepopulación, sin posibilidad alguna de generar los espacios y condiciones para la readaptación; con lo que la readaptación misma parece convertirse en un mito inalcanzable, y las cárceles (que eso es lo que son) en centros no de readaptación, sino de especialización; ya que el delincuente adquiere ahí mayores habilidades para delinquir una vez que logra salir.

En esta tónica, en ocasiones parecen fuera de lugar algunas de las recomendaciones que las comisiones de derechos humanos hacen a los directores de los reclusorios, en tanto plantean que deben tener adecuada alimentación, posibilidades de trabajo, educación, espacios deportivos, habitaciones adecuadas, servicio médico, además de buen trato, y uno no puede menos que pensar que, si en los reclusorios se garantiza eso, habría inmensas colas para solicitar el ingreso, pues no podemos olvidar que vivimos en un país con más de treinta millones de pobres.

*Segunda reforma.* Fue publicada el 4 de febrero de 1977, en el gobierno del licenciado José López Portillo, y se concretó con la adición del último párrafo del artículo para establecer la posibilidad del traslado de reos mexicanos reclusos en el extranjero, para cumplir sus condenas en el sistema penitenciario mexicano, así como el traslado de reos extranjeros en México a sus países de origen, por supuesto, de acuerdo con los tratados internacionales que con tal fin se hayan suscrito, y siempre previo consentimiento del reo.

Las razones de este párrafo evidentemente son de carácter humanitario, además de permitir una más fácil readaptación del delincuente, mediante el contacto en especial con sus familiares.

## 9. Artículo 19

Este artículo ha sido reformado una sola vez, el 3 de septiembre de 1995, bajo la presidencia del licenciado Carlos Salinas de Gortari, con la finalidad de dar una mayor preci-

sión a las garantías de los individuos que son consignados ante el juez como presuntos responsables de un delito. Como primer punto se precisa la máxima duración de la detención ante la autoridad judicial, que se fija en 72 horas, en lugar de los tres días que establecía originalmente el artículo, sin que se inicie propiamente el proceso con un auto de formal prisión, el que sólo podrá dictarse cuando en las actuaciones consignadas se encuentren los elementos del tipo penal correspondiente, y datos que hagan probable la responsabilidad del imputado.

El texto original del artículo, por contraposición, ordenaba los elementos que debía contener el auto de formal prisión, lo que fue eliminado, además que se cambió la referencia a la acreditación de la existencia del cuerpo del delito por la técnicamente más correcta de elementos del tipo penal; aunque lo anterior ha sido criticado por los especialistas, pues como no se ha capacitado adecuadamente a ministerios públicos y jueces, en la práctica cotidiana se sigue actuando igual que antes, esto es, acreditando el cuerpo del delito; sin siquiera entenderse en muchas ocasiones la distinción entre cuerpo del delito y elementos del tipo.

Por otra parte, se precisa la responsabilidad en caso de que la detención preventiva se prolongue, sin justificación, más allá del término establecido; dado que los custodios, en ese caso, siempre que no reciban la copia del auto de formal prisión, deberán hacerlo notar al juez, y si no la reciben en las tres horas siguientes pondrán en libertad al detenido.

Se pretendió con estas reformas, al otorgar más precisión a las garantías, evitar los constantes abusos que se cometían al mantener privados de su libertad a individuos en contra de los cuales no había los elementos suficientes para proceder penalmente.

## 10. Artículo 20

Este artículo es de una gran importancia cotidiana, en tanto que establece el conjunto de derechos y garantías que ha sido denominada “las garantías del procesado”, que son ele-

mento fundamental en la defensa de la libertad. El artículo ha sido reformado en cuatro ocasiones como veremos a continuación.

*Primera reforma.* Publicada el 2 de diciembre de 1948, siendo presidente el licenciado Miguel Alemán, se refirió a la libertad bajo caución, permitiendo fijarla al juez cuando el término medio aritmético de la pena no fuese mayor a cinco años, y la fianza no podría exceder de 250,000 pesos, salvo cuando el delito representara un beneficio económico o se causara perjuicio patrimonial a la víctima, el cual había que reparar. Este texto ya fue reformado.

*Segunda reforma.* Del 14 de enero de 1985. Fue propuesta por el presidente Miguel de la Madrid, se refirió de nuevo a la libertad provisional y bajo caución, estableciendo que para concederla o negarla, el juez debía tomar en consideración las modalidades de la comisión del delito. Respecto de la libertad bajo caución, el monto de la misma ya no se determinó en el texto constitucional, dado que en la época la inestabilidad económica del país produjo constantes devaluaciones que hacían inoperantes los montos fijos establecidos, por lo que optó por utilizar como medida al salario mínimo, estableciéndose que la fianza podría alcanzar hasta el equivalente a cuatro años del salario mínimo vigente en el lugar de la comisión del delito.

Por otra parte, se facultó al juez para asegurar la reparación del daño por medio de una garantía, que debía de ser al menos tres veces el monto del beneficio obtenido y los perjuicios causados. Al igual que la reforma anterior, ésta también fue superada por las siguientes reformas.

*Tercera reforma.* Esta fue promovida por el licenciado Carlos Salinas de Gortari, y publicada el 3 de septiembre de 1993. Abordó los siguientes temas: en primer lugar planteó la necesidad de que la cantidad que se fijara para otorgar la libertad bajo caución debía ser asequible al inculpado, con lo que no se hizo más que dar congruencia a un principio de igualdad, dado que fijar una cantidad inalcanzable para un individuo hacia nugatorio este derecho fundamental para quienes carecieran de recursos, sancionándoles por ser pobres, y



privándoles de su libertad, dificultándoles entre otras cosas su defensa, no en razón de la gravedad del delito cometido o de su peligrosidad, sino de su capacidad económica, lo que resultaba a todas luces injusto, y su corrección con esta reforma es sin duda un éxito en pro de la equidad y la justicia de los más desfavorecidos de la sociedad. Asimismo se planteó la posibilidad de que, autorizado por la ley, el juez pudiese llegar a disminuir el monto inicialmente fijado a la caución, cuando las circunstancias lo ameriten. Del mismo modo el juez quedó facultado para revocar la libertad provisional por incumplimiento grave del inculcado de sus obligaciones procesales.

En esta reforma se abordó otro aspecto de gran impacto en el mejoramiento de nuestro sistema de procuración y administración de justicia, y que contribuye enormemente a la lucha contra la tortura, al prohibir cualquier manifestación de ésta, pero muy en especial al quitar todo valor probatorio a la confesión que no sea rendida precisamente ante el ministerio público o el juez, y en la presencia de su abogado defensor necesariamente, lo que combinado con la obligación de informar al procesado de sus derechos desde el primer momento, contribuye a la erradicación de la nefasta práctica de la fabricación de testigos, mediante el simple procedimiento de arrancar la confesión mediante tortura. Confesión que invariablemente era negada ante el juez en la declaración preparatoria.

Dos aspectos más, especialmente importantes, fueron abordados en esta reforma. Uno: extender a la averiguación previa algunas de las garantías del proceso, como son el derecho a presentar testigos, a tener acceso a toda la información necesaria para la defensa, y por supuesto el derecho a la defensa y a ser informado de sus derechos, debiendo el defensor estar presente en todas las actuaciones. El otro aspecto importante es que por primera vez se puso atención a la víctima del delito, a quien se le reconocen los derechos a recibir asesoría jurídica, atención médica de urgencia, reparación del daño y a incidir en el proceso como coadyuvante del Minis-

terio Público, así como cualquier otro derecho que le reconozcan las leyes.

*Cuarta reforma.* La última reforma a este artículo (al menos de momento, pues ya está planteada la iniciativa de otra más) promovida por el presidente Ernesto Zedillo, data del 3 de julio de 1996, de alguna manera vino a dar marcha atrás a lo que se consideró demasiada flexibilidad para otorgar la libertad bajo caución, estableciendo su improcedencia para los delitos graves en que la ley expresamente prohíba otorgarla, además de que el juez podrá negarla a solicitud del Ministerio Público, también en casos de delitos no graves, cuando exista antecedente de condena por delito grave, o cuando la libertad del inculpado represente un riesgo para la víctima del delito o para la sociedad.

## 11. *Artículo 21*

Este artículo hace referencia a las penas, a la competencia para la persecución de los delitos y a las sanciones administrativas, y ha sido reformado en tres ocasiones por iniciativa de dos de los tres últimos presidentes de la República, incluido el actual, como señalamos a continuación.

*Primera reforma.* Del 3 de febrero de 1983. Esta reforma podemos conceptualarla como un acto de justicia social del Constituyente permanente, ya que se concretó a evitar que las sanciones administrativas resulten más graves para quienes menos tienen, pues se acortó la duración del arresto administrativo por permuta para quienes no cubran la multa correspondiente, de 15 días a un máximo de 26 horas. Asimismo se limitó el monto de la multa que puede imponerse a jornaleros y obreros (y se incluyó a los trabajadores en general) al importe de un día de su jornal o salario; cuando en la redacción original era el importe correspondiente a una semana, lo que en la práctica resultaba una pena grave y trascendente a la familia del infractor, que dependiendo generalmente de ese ingreso para vivir al día, era privada del mismo por una semana.

Finalmente, se añadió un breve párrafo para que el beneficio recién mencionado alcance también a los trabajadores no asalariados, al limitar la multa a un día de su ingreso. Por desgracia, en la práctica estas disposiciones se violan cotidianamente, pues las multas que en los reglamentos ha establecido la autoridad, superan con mucho los montos diarios de ingreso de la generalidad de la población, la cual no cuenta con los medios para impugnar dichas sanciones.

*Segunda reforma.* Publicada el 30 de diciembre de 1994, esta reforma que vino a añadir tres párrafos al artículo, tocó dos temas de gran importancia; en primer lugar se estableció la posibilidad de impugnar jurisdiccionalmente las resoluciones del Ministerio Público sobre el desistimiento o no ejercicio de la acción penal, que siempre fue una demanda de la sociedad y de los especialistas, y que además constituía un atentado contra el principio de legalidad, al interpretar que el monopolio del ejercicio de la acción penal implicaba la imposibilidad de impugnar la determinación del no ejercicio, como si no fuese un acto de autoridad.

Por desgracia, hasta el día de hoy no se expide la legislación reglamentaria que establezca la instancia y el procedimiento para la impugnación, por lo que se trata de un derecho reconocido pero negado por la inactividad e incapacidad del legislador. Atendiendo a esto último, el Poder Judicial federal, interpretando y tratando de dar vigencia a este derecho, a comenzado a recibir estas impugnaciones por la vía del amparo.

El otro tema que aborda esta reforma, en gran medida producto de las circunstancias de coyuntura, es el de la seguridad pública, a la que se conceptúa como una función a cargo de la Federación, Estados y municipios, pero que al incluirla en este capítulo, se está conceptualizando también como una garantía individual, aunque el artículo no lo exprese. Asimismo, se establece que “La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”. Al respecto sólo se puede comentar lo penoso que resulta que un texto así tenga

que incluirse en la Constitución, lo que tristemente habla de la policía y legisladores con que contamos.

El último párrafo añadido establece que los distintos niveles de gobierno se coordinarán para crear, en los términos que establezca la ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Baste comentar la eficacia que el mismo ha tenido, cuando en la actualidad, tal vez el tema de mayor preocupación de la sociedad es precisamente la seguridad pública y la incapacidad de la autoridad para garantizarla.

*Tercera reforma.* Esta tercera reforma, del 3 de julio de 1996, no es más que la corrección de un histórico error semántico, que consistía en denominar policía judicial a la policía investigadora y persecutora de delitos, cuando no forma parte del Poder Judicial ni depende de él, como sí sucede en otros sistemas. La reforma, pues, abandona el término y habla de una policía auxiliar del Ministerio Público; sin embargo, no obstante la reforma, el término policía judicial está muy arraigado tanto en la población como en la misma autoridad, por lo que se sigue usando cotidianamente.

## 12. Artículo 22

*Primera reforma.* Este artículo fue reformado por primera vez el 28 de diciembre de 1982, en el marco de la llamada “renovación moral de la sociedad”, impulsada por el presidente Miguel de la Madrid, y se concretó simplemente en autorizar el decomiso de bienes de los servidores públicos en caso de enriquecimiento ilícito.

*Segunda reforma.* Publicada el 3 de julio de 1996 en el paquete de reformas para la lucha contra la delincuencia organizada. Ha sido sumamente criticada por la doctrina, pues se refiere a permitir el decomiso de bienes de los sentenciados por delitos considerados de delincuencia organizada, sobre los cuales sus propietarios o poseedores no acrediten su legítima procedencia, con lo que traslada la carga de la prueba al inculpado, rompiendo el principio del derecho penal de que se es inocente mientras no se pruebe la culpabilidad; además de resultar en una pena trascendente no sólo para la

familia del reo, sino incluso a otros dependientes económicos, como pueden ser empleados de actividades en sí mismas lícitas, y que sean totalmente ajenos a la actividad delincuencia del reo.

### 13. *Artículo 24*

Este artículo, que consagra las libertades de creencias y cultos o la libertad de religión, como se le denomina actualmente, sólo ha sido modificado una vez, el 28 de enero de 1992, en el marco de la denominada reforma religiosa, impulsada por el presidente Carlos Salinas de Gortari. El peso de la reforma religiosa se centró en el artículo 130, y la reforma a este artículo fue una consecuencia, pues al principio se trasladó a este artículo como segundo párrafo, otro contenido originalmente en el artículo 130, que hace referencia a la prohibición al Congreso para dictar leyes que establezcan o prohíban alguna religión, como consecuencia lógica tanto del carácter laico del Estado mexicano, como del reconocimiento de la libertad religiosa.

Por otra parte, se eliminó la restricción que establecía que los actos de culto sólo podrían realizarse dentro de los templos, permitiéndose ahora que de manera extraordinaria se realicen fuera de éstos, en los términos previstos por la ley reglamentaria. De hecho la restricción era antes constantemente violada, en ese *statu quo* que en torno de la materia existía en nuestro país, y que la reforma vino a regularizar.

### 14. *Artículos 25 y 26*

Estos dos artículos han sido reformados una sola vez, el 3 de febrero de 1983, suprimiendo los derechos y trasladándolos al artículo 16, como ya fue señalado arriba, incluyendo aquí la rectoría de la economía por el Estado y la planeación, respectivamente, para configurar conjuntamente con parte del artículo 27 y 28, el llamado capítulo económico de la Constitución. Aunque haya quienes han querido ver aquí la constitucionalización de nuevas garantías como las del abasto

y la planeación democrática, consideramos que en su redacción estos artículos no configuran derechos, y sus contenidos fueron incluidos aquí por un acto irresponsable del Constituyente permanente, en tanto que desvirtúan aún más lo que corresponde a la declaración de derechos de nuestra Constitución.

### 15. *Artículo 27*

Comentar aquí suficientemente las 17 reformas que ha sufrido nuestro artículo 27, excede los límites de este trabajo; además —como fue explicado antes— este artículo no se limita a establecer derechos, sino que desarrolla todo el régimen de la propiedad en el Estado mexicano. Sin embargo, por su importancia inmediata señalaremos solamente el contenido de las dos últimas reformas, del 6 y el 28 de enero de 1992.

La penúltima reforma ha sido ampliamente criticada por algunos, entendiendo que acabó con el sentido de justicia social del artículo y posibilita de nuevo las acumulaciones de tierras, lo que no es del todo correcto. Su contenido se concretó en los siguientes puntos: se dio por terminado el reparto agrario; se reconoció personalidad jurídica a los núcleos de población ejidal y comunal, así como los derechos de propiedad plena sobre sus parcelas a los ejidatarios; se suprimió la prohibición para que las corporaciones civiles tengan o administren bienes raíces y la adquisición de terrenos rústicos por las sociedades mercantiles, con la finalidad de atraer inversión al campo. Finalmente se crearon los tribunales agrarios especializados.

La última reforma se dio en el marco de la modificación de las relaciones con las Iglesias, y se concretó a reconocer capacidad a las asociaciones religiosas para adquirir, poseer o administrar los bienes indispensables para el cumplimiento de su objeto.

### 16. *Artículo 28*

Destinado esencialmente al desarrollo de las libertades de industria y comercio, al prohibir el monopolio, ha sufrido cinco reformas en las últimas dos décadas (1982, 1983, 1990, 1993 y 1995), todas de carácter económico: una para estatizar la banca, otra para desestatizarla, y una más para dotar de autonomía al banco central, etcétera. Si acaso tiene importancia desde la perspectiva de los derechos humanos, la reforma del 3 de febrero de 1983 llevó a la Constitución el reconocimiento a los derechos de los consumidores.

### 17. *Artículo 29*

Para concluir debemos señalar que el artículo 29, último artículo del capítulo, establece la posibilidad de suspensión de garantías en situaciones de emergencia, y ha sido reformado sólo una vez, el 21 de abril de 1981, con una reforma de actualización o cosmética: la cual sustituyó el término Consejo de Ministros, que no correspondía con nuestra realidad constitucional, por los de “Titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República”.