

II. POBLACIÓN, SALUD Y VIVIENDA

Con motivo de las celebraciones que se llevaron al cabo durante el Año Internacional de la Mujer, el artículo 4º fue modificado para establecer:

- A) La igualdad jurídica de la mujer y el hombre;
- B) La protección legal en cuanto a la organización y el desarrollo de la familia, y
- C) El derecho individual para decidir, de manera libre, responsable e informada, sobre el número y el espaciamiento de los hijos.

Esta disposición constitucional fue el resultado de múltiples presiones de carácter público, en el sentido de que el Estado adoptara un criterio definido en el orden de la política demográfica.

La tasa de incremento demográfico en México ha figurado en las últimas décadas entre las más elevadas del mundo. Los problemas de carácter social, cultural, sanitario, económico y aun político que resultan de un crecimiento desordenado e incluso, superior al de la tasa de crecimiento del producto nacional bruto, habían venido siendo diferidas, en cuanto a su examen y solución, durante mucho tiempo.

En el caso de México, la expansión demográfica representaba, a la fecha de la reforma del artículo 4º constitucional uno de los problemas críticos del país.

En esos términos la reforma del artículo 4º constitucional representa el reconocimiento expreso de un problema que ya no podía ser diferido en cuanto a su atención y permite al Estado, por otra parte, la flexibilidad suficiente para adoptar, en cada momento, las decisiones legales que estime más pertinentes a efecto de contender con las situaciones de conflicto social que pudieran derivarse del desordenado crecimiento demográfico que México ha padecido.

El sistema jurídico político mexicano ha seguido transitando hacia el estado democrático y social de derecho a través de la consagración de nuevos derechos individuales y sociales o por medio de extender su ámbito protector.

Por lo que hace a las garantías sociales, sobresale la adición al artículo 4º (18 de marzo de 1980) que impone a los padres la obligación de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental, así como a la responsabilidad de los poderes públicos de determinar los apoyos correspondientes.

Esta enmienda es consecuencia de un movimiento internacional para modernizar el régimen social de los menores sustentado en un nuevo

marco legal y en la actividad de los poderes estatales.

En 1983 (3 de febrero) fue elevado a rango constitucional el derecho de toda persona a la protección de la salud y se definió que la ley establecerá las bases y modalidades para el acceso a los servicios y la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. La adición, implícitamente, reconoce un sistema diversificado al señalar que el disfrute de los servicios de salud se sujetará a modalidades, con lo que se admite que pueden concurrir distintos mecanismos institucionales de atención tal y como se ha venido configurando al paso de los años: varias instituciones prestadoras dentro del esquema de seguridad social y varias dentro de la atención a la población no derechohabiente.

El derecho constitucional a la protección de la salud enriquece generosamente las fórmulas que figuraban ya en el artículo 123 en beneficio de los trabajadores.

En el citado artículo 4º se incorporó (febrero 7 de 1983) el derecho a la vivienda, yendo más allá de los derechos habitacionales de los trabajadores tanto al servicio de empresas privadas como de los poderes públicos, para extenderlos a todo habitante del país.

Se trata de tres derechos sociales de contenido programático tal, como apuntan las tendencias constitucionales contemporáneas y de disfrute progresivo, que imponen a los poderes públicos obligaciones *de hacer*, que no pueden hacerse valer por la vía jurisdiccional.

III. JUSTICIA

Dos eran los párrafos del original artículo 18 de la Constitución, y dos han sido las reformas introducidas al mismo. Una en 1965, otra en 1977.

De la versión original subsiste, sin modificación, el primero de los párrafos, y en dos ocasiones ha sido modificado el segundo.

Decía este segundo párrafo que los gobiernos de la federación y de las entidades federativas organizarían “en sus respectivos territorios” el sistema penal sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

La reforma de 1965 modificó este segundo párrafo, sustituyendo la expresión “en sus respectivos territorios” por “sus respectivas jurisdicciones” y además de hacer referencia a la base del trabajo como medio de regeneración, aludió a la capacitación para el mismo y a la educación. Además, señaló que las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Además, la reforma de 1965 incorporó dos nuevos párrafos al artículo original, que establecen lo siguiente:

A) Los gobernadores en sus estados, sujetándose a lo establecido por las leyes locales respectivas, están facultados para celebrar con la Federación convenios de carácter general, a efecto de que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos federales, y

B) La Federación y los gobiernos de las entidades federativas establecerán instituciones especiales para el tratamiento de los menores infractores.

Con esta reforma se superó el vicio técnico del original párrafo 2º, que hacía referencia a los territorios de los estados y de la Federación; referencia improcedente, toda vez que los territorios tenían, hasta antes de la reforma de 1974, no sólo connotación geográfica, sino también jurídica, administrativa y política dentro de nuestro sistema constitucional.

Las demás modificaciones y adiciones al artículo obedecen a un saludable propósito del Estado, en el sentido de mejorar las condiciones del recluso para ofrecerle posibilidades reales de regeneración. Sin duda esta reforma de 1965 forma parte del proceso evolutivo de las instituciones en México.

Con todo, un estudioso observó que, pese a lo dispuesto en el artículo 18 constitucional, y a las denuncias y reclamos de penalistas y criminólogos, en 1970 la realidad carcelaria mexicana permanecía ajena a los avances del penitenciarismo moderno, con la sola excepción —ampliamente reconocida, por cierto— del Estado de México, donde desde 1967 había venido funcionando el Centro Penitenciario, bajo la dirección de Sergio García Ramírez.

De cualquier forma, como apunta el mismo García Ramírez, con la reforma de 1965 la Constitución incorporó las dos grandes tendencias que en el orden penitenciario se registran: la preocupación humanitaria, acogida en viejos ordenamientos de este género y traducida en la proscripción de abusos y crueles tratamientos, y el interés por conferir a la pena de prisión eficacia readaptadora, esto es, no sólo retributiva, ejemplar o expiatoria.

Un aspecto importante del entorno que dio lugar a la reforma queda patentizado en el voto particular formulado por la diputación del Partido Acción Nacional, según el cual la iniciativa reconoce 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 necesarios para acondicionar y sostener debidamente prisiones o colonias penales.

En 1977 fue de nueva cuenta adicionado el artículo 18 con un último párrafo, cuyas características esenciales son:

A) Los reos de nacionalidad mexicana que compurguen penas en otros países podrán ser trasladados a México para que cumplan sus condenas de acuerdo con los términos de readaptación social que el propio artículo 18 contiene.

B) 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 y residencia, para que en ellos cumplan con las sanciones impuestas. Es potestativo para los gobernadores de los estados solicitar al Ejecutivo federal la inclusión de los reos del orden común de sus respectivas entidades en este procedimiento.

C) El traslado de los reos —concluye el último párrafo del artículo 18— sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Esta disposición vino a solucionar innumerables conflictos presentados al gobierno mexicano, particularmente por el de Estados Unidos, con motivo de los presuntos malos tratos que se otorgaban a los reos de nacionalidad extranjera en los reclusorios nacionales.

Desde el punto de vista jurídico, los aspectos más significativos de esta última reforma residen en el otorgamiento de una nueva facultad al jefe del Ejecutivo y en la garantía que se otorga a los reos, que sólo podrán ser trasladados cuando manifiesten su consentimiento expreso para tal efecto.

En 1948 fue reformada la fracción I del artículo 20, cuyo texto original establecía:

A) La libertad bajo fianza, cuyo monto no sería superior a diez mil pesos, y

B) La procedencia de esta libertad tratándose de delitos cuya pena máxima no fuese superior a cinco años de prisión.

Las modificaciones introducidas en 1948 establecen:

A) El monto de la fianza será fijado por el juez y en ningún caso será superior a doscientos cincuenta mil pesos, a menos que se trate de un delito que represente para su autor un beneficio económico o que cause a la víctima un daño patrimonial, pues en estos casos la respectiva garantía será como mínimo tres veces mayor al beneficio obtenido o al daño causado.

B) La libertad bajo fianza se otorgará en aquellos casos en que el delito sea castigado con una pena cuyo término medio aritmético no sea mayor de cinco años.

En estas reformas a la fracción I del artículo 20 es preciso tener en cuenta que el monto fijado por la Constitución para obtener la libertad bajo fianza resultaba desactualizado a veintiún años de la promulgación del texto constitucional; sin embargo, no fue esto lo más importante, sino el hecho de que, al establecerse un tope máximo, no se cubrían las posibilidades que ahora prevé el 2º párrafo de la fracción I. En efecto, el daño causado o el beneficio obtenido podían exceder, con mucho, al monto que antes establecía la fracción I.

Por otra parte, se daba lugar a muchos equívocos al establecerse que sólo tenían derecho a la libertad bajo fianza aquellas personas que presuntamente hubiesen incurrido en delitos cuya pena mayor fuera de cinco años. Al introducirse el concepto de término medio aritmético se empleó considerablemente la garantía constitucional que consagra el artículo 20.

IV. PROPIEDAD

Las modificaciones y adiciones de que ha sido objeto el artículo 27 a partir de la primera de éstas, introducida formalmente en 1934, han significado muy profundos cambios y han llevado implícitas algunas características absolutamente originales dentro de los procedimientos de reforma a la Constitución. De aquí que, incluso, hay quienes ven una modificación constitucional en la reforma al artículo 10 de la ley de 6 de enero de 1915, llevada a cabo en 1932.

En efecto, el presidente Pascual Ortiz Rubio hablaba de la “reforma decretada por el poder constituyente”; otro tanto hizo en su momento el presidente Abelardo L. Rodríguez, y así lo repiten muchos estudiosos del derecho agrario. Lo cierto es que el procedimiento que erróneamente se siguió para reformar el artículo 10 de la ley mencionada fue el estatuido por el artículo 135 constitucional.

Veamos, en todo caso, el complejo proceso de reformas al artículo 27 constitucional.

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional fue modificado por primera vez en 1934. Con motivo de esta reforma, la expresión “pequeña propiedad” fue adicionada con la de “pequeña propiedad agrícola en explotación” y la referencia a los pueblos, rancherías y comunidades fue reemplazada por la de “núcleos de población”.

En el curso del debate se dijo que el término “pequeña explotación agrícola” era más ambiguo y dejaba una puerta para que la comisión encargada de elaborar la ley reglamentaria tomara en cuenta todos los factores que pudieran concurrir en la producción de la riqueza. Al final prevaleció una tesis ecléctica y en vez de mantenerse la restrictiva expresión “pequeña propiedad”, a la muy amplia “pequeña explotación” se optó sumar las ventajas de ambas para dejar, como ya se dijo, “pequeña propiedad agrícola en explotación”. Esta reforma se inspiró en las consideraciones de Narciso Bassols en su obra *Nueva legislación agraria*.

Sin duda, la reforma de 1934, tanto en lo que afectó al párrafo que ahora comentamos, como otras modificaciones y, fundamentalmente, por las adiciones que introdujo al artículo 27, ha sido la de mayor importancia que este artículo ha experimentado.

Con motivo de las reformas llevadas a cabo en 1934, fueron derogadas la ley del 6 de enero de 1915 y sus reformas. En esta ocasión, una vez más se incidió en el error de 1932, pues se procedió a la derogación de la ley del 6 de enero como si se tratara de una reforma constitucional.

El dictamen, formulado por las comisiones Agraria, de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados, señalaba como indispensable proyectar una nueva redacción completa del artículo 27 constitucional. De manera específica se agregaba que en Querétaro, por la premura con que la Constitución fue dictada y, en buena medida también, por la falta de experiencia administrativa, se había considerado incorporar la ley del 6 de enero al texto constitucional “mediante simple declaración”. Lo que sorprende es que en 1932 y en 1934 no hubiera tenido la posibilidad de establecer la distinción técnica entre la Constitución y una norma que, en todo caso, sería aplicable por disposición de la propia Constitución, pero que en ninguna forma podía aducirse que estuviera incorporada o que formara parte del texto constitucional.

Lo que sí es relevante, por cuanto hace a las reformas de 1934, es que se haya declarado la procedencia de buscar “una redacción definitiva del artículo 27 constitucional”. Para estas reformas se tuvo en cuenta la jurisprudencia de la corte y la experiencia resultante de la aplicación de las leyes reglamentarias del artículo 27 a partir de 1917. De ahí que se haya optado, por ejemplo, por suprimir la referencia a los pueblos, rancherías y comunidades que, como ya se dijo, en la práctica tuvo un carácter restrictivo para introducir la expresión ge-

nérica “núcleos de población” que, como también se ha visto, modificó el párrafo tercero de este artículo.

El párrafo tercero fue objeto de una nueva reforma en 1976, por virtud de la cual se intercaló la expresión “beneficio social” para subrayar el carácter del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. Además, con motivo de esta misma reforma, 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 del estado social del derecho y que, en un país donde el colonialismo interno ha dejado de 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.

Por otro lado, también se estableció que se adoptarían las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer las adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, con el objeto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Igualmente, el párrafo tercero fue adicionado en 1976, para disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

Estas modificaciones obedecieron a la necesidad de regular el crecimiento de los centros de población urbana y a permitir la adopción de medidas para aumentar el índice de productividad en los ejidos y comunidades.

El párrafo cuarto del artículo 27 fue modificado por primera vez en 1934 para incorporar los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas para fertilizantes, a la disposición que otorga su dominio directo a la nación. Con esta reforma se suprimió la referencia que el propio párrafo hacía de los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes. En 1960 este párrafo fue de nueva cuenta adicionado 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 al espacio situado sobre el territorio nacional, aceptando como límite de su extensión los términos que fije el derecho internacional.

La iniciativa presentada por el presidente 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 la labor de las conferencias enero de 1915.

El descubrimiento de hidrocarburos y de otros minerales en la plataforma continental, los recientes avances técnicos que han permitido la explotación económica de esos recursos naturales, y la realidad de que tal plataforma sumergida no es sino la continuación física y geológica del territorio de la nación, figuran entre las razones que han determinado la creación de nuevas y la modificación de viejas instituciones y categorías jurídicas. En lo que toca a la conservación y aprovechamiento de los frutos del mar, también ha habido cambios considerables, tanto en el terreno de los hechos como en el de los conceptos.

Se consideró, también, que la Convención sobre Plataforma Continental estableció como principio esencial que los derechos de soberanía sobre la plataforma no afectan el régimen de alta mar de las aguas y del espacio aéreo suprayacentes, por lo que el Ejecutivo no proponía que México reclamara soberanía sobre toda la extensión de las aguas y espacio aéreo que cubren la plataforma continental mexicana.

El quinto párrafo del artículo 27 fue objeto de una profunda reforma en 1945. En primer término desapareció la expresión ambigua con que se iniciaba el párrafo, que permitía inferir que tanto el párrafo anterior como el mismo quinto párrafo hacían referencia a la propiedad de la nación. En efecto, el párrafo cuarto comienza diciendo: “corresponde a la nación el dominio directo. . .” y el párrafo quinto decía: “son también propiedad de la nación. . .” Así pues, el Constituyente de 1917 identificó infundadamente los términos “dominio directo” con “propiedad”. Este error fue subsanado mediante la reforma de 1945 que suprimió la voz también.

Otra modificación significativa reside en que se establecía que eran propiedad de la nación los ríos o arroyos “desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocación, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más estados”. La reforma de 1945 estableció que el arranque debía considerarse 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. Más adelante se especificó que los lagos, lagunas o esteros serían de propiedad nacional cuando sus vasos, zonas o riberas estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades, se encuentren entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas

sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino.

En los mismos términos se precisaron las características de las aguas de los ríos, arroyos o barrancos pertenecientes a la nación y de las que sean extraídas de las minas o formen los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores y se adicionó que las aguas del subsuelo pueden ser libremente extraídas, lo que permite su apropiación por el dueño del terreno; sin embargo, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, es facultad del Ejecutivo federal reglamentar su extracción y utilización e, incluso, establecer zonas vedadas en los mismos términos que para las demás aguas de propiedad nacional.

El dictamen correspondiente en la Cámara de Diputados, donde se inició la reforma, apuntaba:

La modificación que se propone es la base para que el gobierno de la República pueda llevar a cabo la utilización integral de los recursos hidráulicos de la cuenca de la corriente para aprovechar, no limitándose a las aguas permanentes, con frecuencia abarcando también las aguas intermitentes y las torrenciales debidamente captadas y regularizadas.

El original párrafo sexto del artículo 27 señalaba, refiriéndose a los dos anteriores párrafos, que el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y que sólo sería posible que el gobierno federal otorgara concesiones a los particulares o a sociedades civiles o comerciales que estuviesen constituidos de conformidad con las leyes mexicanas, bajo la condición de que se establecieran trabajos regulares para la explotación de los elementos que hubiesen sido concesionados y se cumpliera con todos los requisitos que las leyes reglamentarias establecieran.

En 1940 se adicionó este párrafo, señalándose que, por lo que se refiere a la explotación de petróleo y de carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirían concesiones, dejándose a la nación la explotación directa de esos productos. Esta reforma fue un indispensable corolario de la expropiación petrolera llevada a cabo en 1938.

En efecto, la iniciativa presentada al Congreso por el presidente de la República en 1938, fue considerada por los diputados como “una consecuencia lógica de las disposiciones dictadas a partir del 18 de marzo último, en que se llevó a cabo la expropiación petrolera”.

A efecto de ampliar el ámbito de aplicación de este párrafo sexto, en 1960 fue sustituida la adición que se incorporó en 1940, para seña-

larse que las normas legales referentes a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que hace referencia el propio párrafo cuarto del artículo 27, regularán la ejecución y la comprobación de los trabajos que se efectúen o deban llevarse a cabo a partir de su vigencia, independientemente de la fecha en que se hayan otorgado las concesiones, precisando que la inobservancia de esas normas legales dará lugar a la cancelación de las concesiones. Con la reforma constitucional se conserva el dominio directo de la nación, inalienable e imprescriptible, sobre los minerales, así como se mantiene la institución jurídica de la concesión administrativa, para el efecto de que los particulares y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas puedan llevar a cabo la explotación y aprovechamiento; pero “dado el texto de la reforma, resulta prohibitivo el que la explotación se lleve al cabo por cualquier otro medio legal que no sea la concesión”.

Se agregó, en 1960, que el gobierno federal está facultado para establecer reservas nacionales y para suprimirlas, haciéndose las declaraciones correspondientes por el Ejecutivo “en los casos y condiciones que las leyes prevean”, por lo que se refiere al petróleo y a los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, se agregó que no se otorgarían concesiones ni contratos, sustituyendo la anterior expresión “no se expedirán concesiones”, añadiéndose que no subsistirían aquellas concesiones o contratos que se hubiesen otorgado. Al final de ese mismo año se adicionó una última parte al párrafo comentado, para determinar que es facultad exclusiva de la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público y, a propósito de esta misma materia, se prohibió el otorgamiento de concesiones a los particulares, reservándose para la nación el aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para los fines ya apuntados.

Así, el proceso de nacionalización de la industria eléctrica encontró una solución constitucional que convalidó una decisión política previamente adoptada.

El párrafo séptimo del artículo 27 fue adicionado en 1975 para determinar que corresponde a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares 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, correspondiendo así, también, a los términos del Tratado de Tlatelolco.

Un año después, en 1976, una nueva adición facultó a la nación para ejercer los derechos de soberanía y jurisdicción sobre una zona exclu-

siva situada fuera del mar territorial pero adyacente a éste. Esta zona se extiende a doscientas millas náuticas y se valúa a partir de la línea de base, desde la cual se mide, igualmente, el mar territorial; pero en los casos en que esa extensión se superponga con las zonas económicas exclusivas de otros estados, la delimitación correspondiente se hará en los términos adecuados mediante acuerdos con esos propios estados.

Es patente la importancia formal de esta adición, a pesar de las escasas posibilidades con que cuenta México, todavía, para hacer vigentes esos derechos de jurisdicción.

Los aspectos medulares de la reforma, no obstante, más que a su viabilidad atendieron al marco en que se produjeron, de acuerdo con las normas del derecho internacional.

Para precisar el alcance de la “soberanía”, el dictamen de la Cámara de Senadores estableció:

Por tratarse de una nueva figura jurídica, que apenas ahora se introduce en el léxico del derecho, hace bien la iniciativa en precisar —y por nuestra parte juzgamos conveniente ponerlo en relieve— que la zona económica exclusiva no es una zona de alta mar con excepciones a favor de los demás Estados, sino una área con un régimen jurídico singular. En efecto, no se ejerce ni se pretende ejercer sobre ella la soberanía en su cabal plenitud, sino solamente los derechos de exploración y explotación de los recursos naturales en ella comprendidos, tanto renovables como no renovables, pues se reconoce a los demás Estados las libertades de navegación y sobrevuelo más el tendido de cables y tuberías submarinos.

Con esto, como puede verse, los llamados “derechos de soberanía” no eran tales.

De acuerdo con lo anterior, el canciller Emilio Rabasa explicó:

A México le parece más razonable —en los momentos actuales— defender la doctrina del mar patrimonial, interpretando ésta como una zona de jurisdicción, con significado esencialmente económico, que la tesis del mar territorial —sobre el que las naciones ejercen una plena y total soberanía— ya que esa última porción es parte integrante del propio territorio. Por lo tanto, el objeto de tal distinción entre el viejo concepto de mar territorial y el nuevo de mar patrimonial es de naturaleza esencialmente económica y no política.

Para entender el párrafo octavo hay que tener presente que el llamado mar patrimonial deja a salvo la libertad de navegación, de so-

brevuelo, de investigación científica, de pesca deportiva y de tender cables y oleoductos submarinos.

En todo caso, con todas las anteriores reformas se fortalece un proceso expansivo iniciado en 1934, que se ha traducido en reivindicaciones para la nación en cuanto a que se amplió el número de cuestiones sobre las cuales ejerce su soberanía, jurisdicción y dominio.

Por su parte, la fracción I fue adicionada en 1948, para facultar al Estado, de acuerdo con los intereses públicos y los principios de reciprocidad, para conceder autorización a otros Estados a efecto de que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles, necesarios para el servicio de sus embajadas o de sus legaciones.

La misma fracción I fue reformada en 1960 para suprimir la expresión, al final del primer párrafo, “combustibles, minerales en la República Mexicana”. En efecto, la subsistencia de esta expresión era inconsecuente con la adición al párrafo sexto introducida en 1940, y que se comentó, relativa a la imposibilidad de otorgar concesiones para la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno.

Con motivo de la reforma de 1934 se invirtió el orden de las fracciones VI y VII, pasando la original VI al numeral VII y la original VII al numeral VI. Además de este cambio de nomenclatura, en la nueva fracción VI se incluyó a los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, y a los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, entre los que podrán tener en propiedad o administrar por sí bienes o capitales impuestos sobre ellos. Una ulterior reforma, la ya tantas veces mencionada de 1974, suprimió la referencia a los territorios federales que contenía la que a partir de 1934 fue fracción VI.

En la reforma de 1934 también se suprimió completo el párrafo tercero de la original fracción VII, en lo sucesivo fracción VI, que, entre otras cosas, establecía que la ley de 6 de enero de 1915 continuaría en vigor “como ley constitucional”. Igualmente fue suprimido el texto de la original fracción VII a partir del quinto párrafo. Estas supresiones se explican en virtud de la nueva redacción que se dio a la fracción VIII adicionada en 1934, y que se verá más adelante.

La fracción VII, que hasta 1934 figuró como fracción VI, fue modificada en esta fecha para sustituir la anterior expresión referida a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, e introducir la nueva terminología de “núcleos de población”. Asimismo, se suprimió, con motivo de la reforma

de 1934, la referencia que en esta fracción se hacía a la ley del 6 de enero de 1915.

En 1937 esta fracción fue adicionada para establecer que son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. Igualmente, corresponde al Ejecutivo federal tomar conocimiento de dichas cuestiones y proponer a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si los interesados estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva, convirtiéndose en irrevocable; pero en caso contrario, se deja que la parte o partes inconformes reclamen esa resolución ante la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial. Así pues, mediante esta adición, las expresiones proposición y resolución adquieren el carácter de sinónimos, introduciéndose, sin duda, una confusión en la terminología constitucional. La adición de 1937 concluía señalando que corresponde a la ley fijar el procedimiento breve de conformidad con el cual deban tramitarse las ya referidas controversias.

Como ya se ha dicho, mediante la reforma de 1934 fueron suprimidos el párrafo tercero y del quinto en adelante de la original fracción VII. En el párrafo tercero se declaraban nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, sentencia, transacción, enajenación o remate que hubieren privado, de manera total o parcial, de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancharías, pueblos, congregaciones, tribus y de una manera general a cualquier otra corporación de población desde la ley del 25 de junio de 1856; de igual manera se declaraban nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tuviesen lugar en lo sucesivo si producían efectos semejantes. En virtud de todo lo anterior, las tierras, bosques y aguas de que hubieren sido privadas las diversas corporaciones a que ya se hizo referencia, serían restituidas; pero, en el caso de que con arreglo al decreto del 6 de enero de 1915, esa restitución no procediera, los elementos objeto de la restitución se dejarían a las corporaciones ya referidas, en calidad de dotación.

En los términos originales de este párrafo se exepuaban de la nulidad a las tierras que hubiesen sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada ley del 25 de junio de 1856 o fueran poseídas en nombre propio a título de dominio, por más de diez años, siempre que su superficie no hubiese excedido de cincuenta hectáreas; pero el exceso, en cuanto a esa superficie, debería ser reintegrado

a la comunidad mediante la indemnización correspondiente de su valor al propietario.

Concluía el ya referido párrafo tercero de la original fracción VII, que todas las leyes de restitución decretadas con fundamento en el artículo 27 serían de inmediata ejecución por la autoridad administrativa, y que sólo los miembros de la comunidad tendrían derecho a los terrenos de repartimiento, siendo inalienables los derechos sobre esos terrenos en tanto permanecieran indivisos, así como serían igualmente inalienables los derechos de propiedad cuando se hubiese verificado el fraccionamiento.

Por lo demás, a partir del párrafo quinto de la original fracción VII, se establecía que durante el periodo constitucional que siguiera a la promulgación de la Constitución, tanto el Congreso federal como las legislaturas de los estados, dentro de sus respectivas jurisdicciones, expedirían leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de los latifundios, conforme a las bases que a partir de ese propio párrafo se proporcionaban.

Esas disposiciones, contenidas en la fracción VII, pasaron sustancialmente modificadas a la nueva fracción VIII adicionada en 1934, que con mayor precisión técnica establece: “se declaran nulas”. A continuación la fracción procede a señalar cuáles son las enajenaciones, las concesiones y las diligencias de apeo o deslinde afectadas de nulidad, y conserva un último párrafo, que corresponde a la redacción original, mediante la cual se establece una excepción a la nulidad que se decreta anteriormente y que se refiere a las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con fundamento en la ley del 25 de junio de 1856, como ya lo establecía originalmente la Constitución de 1917. Sin embargo, cabe precisar que en la Constitución de 1917 se decía que la única excepción sería el repartimiento llevado a cabo con fundamento en la ley de 1856 o las tierras que hubieren sido poseídas en nombre propio y a título de dominio por más de diez años. De esta suerte, la “excepción única” eran en realidad dos, en tanto que la reforma de 1934 modificó la redacción, de suerte que en vez de decir que se exceptuaban de nulidad los repartimientos hechos con fundamento en la ley del 25 de junio de 1856 “o poseídos en nombre propio a título de dominio por más de diez años”, se dijo: “y poseídos en nombre propio a título de dominio por más de diez años”, con lo cual la única excepción fue, realmente, una sola.

Por otro lado, las disposiciones contenidas en la original fracción VII, a partir del quinto párrafo, que facultaban al Congreso de la Unión y a

las legislaturas de los estados para expedir las leyes que permitieran llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, pasó a formar parte, a partir de 1934, de la fracción XVII, y el último párrafo de la original fracción VII pasó a figurar, también a partir de la reforma de 1934, como fracción XVIII.

Por lo demás, las fracciones VIII y IX, adicionadas en 1934, corresponden a los artículos 1º y 2º de la ley del 6 de enero, respectivamente, aunque con algunas diferencias en el último caso.

En efecto, el artículo 2º de la ley del 6 de enero señalaba que la división o reparto que se hubiese hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en que hubiera algún vicio, podría ser nulificado solamente si así lo solicitaban las dos terceras partes de los vecinos o de sus causahabientes. La fracción IX estableció que la división o reparto que se hubiese hecho no legítimamente, como impropriamente decía el artículo 2º de la ley del 6 de enero, sino con “apariencia de legítima”, y en la que hubiera no sólo vicio, como señalaba la ley, sino también error, podría ser nulificado a solicitud no de dos terceras partes sino de tres cuartas partes de los vecinos, mas no de sus causahabientes, o bien de una cuarta parte de los mismos vecinos, siempre y cuando estuvieran en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

La fracción X del artículo 27, adicionada en 1934, correspondió al artículo 3º de la ley de 6 de enero de 1915. En efecto, señalaba este artículo 3º que los pueblos que, necesiéndolos, carecieran de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, podrían obtener que se les dotara del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de la población, y expropiar los terrenos necesarios por cuenta del gobierno federal. Para este efecto se establecía, además, que la expropiación sería de los terrenos inmediatamente colindantes con los pueblos interesados.

La fracción X modifica la redacción, mas no el contenido del original artículo 3º de la ley de 6 de enero, y agrega que los núcleos de población no sólo serían dotados con tierras, sino también con bosques y aguas suficientes.

Esta fracción X fue reformada en 1947 para suprimir la referencia a los bosques, que se incluyó en 1934, e introducir un segundo párrafo, de acuerdo con el cual la superficie de unidad individual de dotación no debería ser menor de diez hectáreas de terreno de riego o

humedad o, en su defecto, corresponder al equivalente de esas diez hectáreas en otras clases de tierras.

Al presentar el proyecto de reformas a las fracciones X, XIV y XV, el presidente señaló, con razón, que la reforma agraria había pasado por el proceso histórico que las condiciones del país

necesariamente le imponían: una primera etapa de acción dirigida a quebrantar el poder político, económico y social de los latifundistas, y una segunda etapa que tiene que caracterizarse por ser técnica, al encaminarse a superar la situación económica y moral del trabajador del campo.

Por esto último, agregó que

en una etapa de técnica atrasada y de instrumentos rudimentarios, las superficies que un solo individuo podía cultivar, seguramente eran muy reducidas; pero en la actualidad, en que las máquinas modernas permiten economizar trabajo humano en grandes proporciones, las superficies que pueden ser atendidas por una persona tienen que ser proporcionalmente mayores.

La fracción XI, adicionada al artículo 27 en 1934, correspondió al artículo 4º de la multicitada ley de 6 de enero de 1915. En los términos del artículo 4º de esta ley se crearían una Comisión Nacional Agraria, compuesta por nueve personas y presidida por el secretario de Fomento, las comisiones locales agrarias, compuestas por cinco personas en cada estado o territorio, y los comités particulares ejecutivos que en cada estado se hicieran necesarios.

La fracción XI 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; un cuerpo consultivo, integrado por cinco personas designadas por el presidente de la República; una comisión mixta, compuesta por igual representación de la Federación, de los gobiernos locales y un representante de los campesinos que sustituyó a la Comisión Nacional Agraria, los comités particulares ejecutivos, que ya contemplaba la ley de 6 de enero, y los comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

La fracción XII del artículo 27 corresponde, a su vez, al artículo 6º de la ley de 6 de enero, en el que se regulaba el procedimiento para la solicitud de restitución de tierras, y en la fracción XII se incorporó

también el procedimiento para la solicitud de dotación tanto de tierras como de aguas.

Esta fracción XII fue modificada en 1974 para suprimir la referencia que hacía a los territorios federales.

El artículo 9º de la ley de 6 de enero de 1915 señalaba que correspondería a la Comisión Nacional Agraria dictaminar sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en función del dictamen que rindiera el Ejecutivo federal sancionaría la restitución o dotación efectuados, expidiéndose los títulos respectivos. Por su parte, la fracción XIII, adicionada en 1934, hizo referencia a la dependencia del Ejecutivo que se creó en función de la fracción XI ya referida y al Cuerpo Consultivo Agrario, como las entidades que dictaminarían sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes que previamente hubiesen formulado las comisiones mixtas, con las modificaciones que en su caso introducirían los gobiernos locales para, de todo ello, informar al Ejecutivo, a efecto de que éste, “como suprema autoridad agraria” dicte su resolución. En este caso, es conveniente observar la expresión constitucional “suprema autoridad agraria”, introducida en 1934, y cuyo significado político no fue de poca monta en su época ni lo es aún en la nuestra.

El artículo 10 de la ley de 6 de enero de 1915, cuyo contenido pasó, en buena medida, a formar parte de la fracción XIV, ha sido una de las disposiciones que han tenido un mayor y más importante número de modificaciones. En efecto —ya se comentó al hablar del error en la técnica constitucional que llevó al Constituyente permanente a modificar este artículo 10 de la ley de 6 de enero, mediante el procedimiento que establece el artículo 135 constitucional— en 1932 se produjo la primera modificación.

En sus términos originales el artículo 10 de la ley de 6 de enero decía:

Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones, y que el interesado obtenga resolución judicial, declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del gobierno de la nación la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

Con motivo de los abusos a que dio lugar la redacción del artículo 10 que se tradujo en el entorpecimiento de los efectos de la reforma agraria, en 1932 se introdujo una modificación en los siguientes términos:

Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o 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.

Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al gobierno federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán de ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el *Diario Oficial de la Federación*. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida.

Las Comisiones Locales Agrarias, la Comisión Nacional Agraria y demás autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotaciones de ejidos, por ningún motivo afectarán la pequeña propiedad ni ninguna otra de las que están exceptuadas de afectación por la Ley Agraria, en que se funde la dotación, las cuales serán siempre respetadas, incurriendo en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de que lleguen a conceder dotaciones de ejidos afectando estas propiedades.

El presidente de la República no autorizará ninguna dotación de ejidos que afecte la pequeña propiedad o las otras a que se refiere el párrafo anterior, siendo también responsable por violaciones a la Constitución, en caso de que lo hiciere.

Iguales responsabilidades se exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención con la misma Ley Agraria.

La reforma de 1934 incluyó en la fracción XIV los dos primeros párrafos del artículo 10 de la ley de 6 de enero, reformada en 1932 y, por virtud de la adición llevada a cabo en 1947, se le incorporó un tercer párrafo vigente a la fecha, 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 inafectabilidad, sí podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras y aguas. Es evi-

dente la discreta antinomia que se plantea entre el tercero y el primero de los párrafos que constituyen esta fracción XIV.

La fracción XV, adicionada en 1934, ya señalaba que las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias no podrían afectar, de ninguna manera, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, e incurrirían en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que afectasen ese tipo de propiedad. En 1947 también se adicionó esta fracción para establecer que se consideraría pequeña propiedad agrícola aquella que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

Asimismo, a partir de 1947 se estableció que para los efectos de esa equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos, y que también se considerará como pequeña propiedad toda superficie que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo, de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se destinen al cultivo del algodón si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo, y de trescientas en explotación cuando se dediquen al cultivo de plátano, café, caña de azúcar, hule, henequén, cocoteros, vid, olivo, vainilla, quina, cacao o árboles frutales. Por cuanto se refiere a la propiedad ganadera se considera como pequeña propiedad la que no exceda de la superficie requerida para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Agregaba la adición introducida en 1947 que cuando, debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se haya extendido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de las tierras para la explotación agrícola o ganadera, esa propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aun cuando, en virtud de la mejoría, se rebasen los máximos señalados por la fracción XV del artículo 27 constitucional.

V. CAPÍTULO ECONÓMICO

En 1983 (3 de febrero) se responde a una recurrente demanda doctrinal y de las esferas políticas para que se definieran los lineamientos básicos del sistema económico. El poder revisor echó mano de la técnica

de desalojar el contenido original de los artículos 25 y 26, que fue reubicado en el artículo 16, a efecto de captar en ellos la sistematización del régimen económico y de propiedad.

Asimismo, en la fecha citada se enriqueció el artículo 28 y se añadieron dos nuevas fracciones al artículo 27 para constituir así un verdadero capítulo económico.

En el nuevo artículo 25 se consagra la llamada rectoría estatal del desarrollo y se señala que para poder ejercer el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica, y la regulará y fomentará cuando lo reclame el interés general, sin perjuicio de las libertades que la Constitución otorga.

Corresponde entonces al Estado no sólo prestar servicios públicos, generar riqueza directamente y estimular la actividad privada, sino regir, esto es, dirigir los procesos económicos para garantizar, según reza el nuevo precepto, que el desarrollo nacional sea integral, fortalezca la soberanía nacional y el régimen democrático, el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza. La rectoría del desarrollo, como se desprende del artículo 25, pretende que el sistema mexicano se configure como una democracia económica y social en la que prive la igualdad básica de condiciones y oportunidades en la que se permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

La enmienda que se comenta tiene el mérito, además, de precisar la economía mixta, al señalar que se configura por el sector público, el sector social y el sector privado. El sector público tiene a su cargo, de manera exclusiva las llamadas áreas estratégicas que define el artículo 28 reformado, así como las áreas prioritarias, en las que podrá participar por sí o con las empresas sociales y los particulares.

El artículo 25 enmendado impone al poder público la responsabilidad de apoyar e impulsar a las empresas sociales y privadas, observando en todo momento criterios de equidad y productividad y sujetándose a las modalidades que dicte el interés público y al uso de los recursos productivos en beneficio general y conservación del medio ambiente.

La enmienda subraya la función social de la propiedad privada cuando señala que si bien se alentará y protegerá la actividad económica de los particulares también se cuidará que éstos contribuyan al desarrollo económico nacional.

El artículo 25 reformado tiene el mérito, por otro lado, de definir el alcance del sector social, puesto que a la fecha dicho sector carecía de apoyo doctrinal y de regulación legal: de forma no limitativa, el

nuevo precepto indica que lo integran los ejidos, las organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores, y en general todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

En este artículo se colocan los fundamentos de la economía mixta, formada por los sectores público, social y privado, mismos que se completan en el artículo 28 reformado.

El artículo 26 consagra a la planeación como un instrumento que busca imprimir al desarrollo nacional solidez, dinamismo, permanencia y equidad para la independencia y la democratización integral. Se precisa que la planeación es un método para lograr los fines del proyecto nacional que condensa la Constitución y que ella deberá ser democrática favoreciendo la participación de los diversos sectores sociales y las demandas de la colectividad.

Delinea este precepto las distintas vertientes de la planeación. Así se establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo que deberá ser obligatoriamente observado por la administración pública y que se precisará en sendos programas.

Para asegurar el carácter democrático de la planeación, el artículo 26 establece que el sistema nacional de planeación se sustentará en la consulta popular como al efecto definirá una ley, misma que contendrá los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas, o sea los criterios para las distintas fases del proceso de planificación. Esa ley reglamentaria determinará el aspecto orgánico del proceso de planeación: las dependencias y entidades competentes y las bases para que a través de la vertiente de coordinación, los esfuerzos planificadores de los distintos órdenes de gobierno se coordinen y, además, se induzca y convenga con los particulares su participación en la planeación nacional.

Es así que el artículo 26 define las vertientes de planeación: obligatoria y de concertación, coordinación e inducción.

Debe destacarse que la Constitución no define claramente las competencias del Congreso en cuanto al conocimiento del Plan Nacional de Desarrollo o los distintos programas y que remite su intervención a lo que disponga la ley. Hubiera sido más pulcro que fuera la propia carta fundamental quien precisara las competencias del cuerpo parlamentario.

En todo caso, el Congreso participa en el proceso planificador a través de sus atribuciones en materia de ley de ingresos, presupuesto de

egresos, y conocimiento de la cuenta pública, del informe del Ejecutivo y de las enmiendas de las secretarías y departamentos de Estado. Según la Ley de Planeación, ordenamiento reglamentario del artículo 26, el Congreso emite comentarios al Plan Nacional de Desarrollo y no resoluciones de carácter vinculante.

El capítulo económico —si se permite esta licencia— se integra con el artículo 27, que estructura el régimen de propiedad y el sistema agrario mexicano. En la misma fecha que se ha señalado fue adicionado este artículo con las fracciones XIX y XX.

La primera de esas fracciones adicionadas se refiere a la justicia agraria, señalando que deberá ser expedita y honesta y garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad. Se consagra así explícitamente el régimen de economía mixta en el campo armonizándose los tres tipos que la tradición y la legislación han definido.

Es de poner el acento en que no acogió esta reforma la propuesta doctrinal de formar una nueva jurisdicción agraria a través de tribunales de la administración revestidos de autonomía para emitir sus fallos, y que, en consecuencia, se conserva la estructura que prácticamente se incorporó al texto constitucional desde 1934 (una dependencia centralizada —Secretaría de la Reforma Agraria—, Cuerpo Consultivo Agrario y Comisiones Agrarias Mixtas) conservando el titular del Poder Ejecutivo el carácter de suprema autoridad agraria en la esfera administrativa.

La fracción de referencia previene que habrá un servicio de asesoría legal para los campesinos, nueva versión de la vieja Procuraduría Social Agraria.

La fracción XX recoge el desarrollo rural integral, como fase avanzada de la reforma agraria en la que se armoniza producción, productividad, infraestructura y bienestar social. Se señala que el propósito del desarrollo rural integral debe ser el empleo, el bienestar y la participación de los campesinos en el desarrollo nacional.

Para ello, se establece que el Estado fomentará la actividad productiva rural para el óptimo uso de la tierra, con infraestructura, insumos, crédito y capacitación y asistencia técnica, considerándose de interés público la organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

Esta fracción sólo ha sido parcialmente reglamentada, puesto que salvo reformas aisladas, únicamente se ha expedido la Ley de Distritos de Desarrollo Rural.

El artículo 28, que desde 1917 ha sintetizado los principales lineamientos a los que ha de ajustarse la intervención del Estado en la economía, fue reformado también en 1983, para compatibilizarlo con los nuevos contenidos de los artículos 25 y 26 y para recoger las evoluciones recientes de carácter doctrinal. En el primer párrafo se conserva el combate doctrinal. En el primer párrafo se conserva el combate a los monopolios, pero se añade también el combate a las prácticas monopólicas.

A partir de lo dispuesto por diversos cuerpos legales, desde hace varias décadas, como es el caso de la Ley de Monopolios o de la Ley de Atribuciones Económicas del Ejecutivo, un nuevo párrafo establece que las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los bienes que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a su distribución para evitar intermediaciones innecesarias o excesivas que hagan ineficiente el abasto o provoquen alzas de precios. Igualmente se adicionó, también a partir de legislación secundaria, que la ley protegerá a los consumidores y protegerá su organización.

Es claro que el poder revisor respondió al propósito de combatir deformaciones de la economía, como es el abultamiento del sector terciario, los factores inflacionarios o que provocan escaseces artificiales. Además, se consagra el derecho social de los consumidores, grupo débil en la vida económica para cuidar sus legítimos intereses.

Por otro lado, con un reacomodo parcial de los contenidos originales del artículo 28 y de otros preceptos constitucionales, así como de la legislación secundaria, este precepto reformado aclara el alcance material de lo dispuesto por el artículo 25: se establecen las áreas estratégicas, mismas que sólo pueden manejarse de manera exclusiva por el Estado y que no son otras que la acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco; 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.

Se aprecia que algunas de esas áreas, que técnicamente deben considerarse como monopolios estatales, fueron consideradas desde 1917, otras se nacionalizaron a través de decretos expropiatorios o bien se volvieron estatales por la adquisición por vía de actos de gestión o por leyes secundarias. Debe destacarse que según esta adición sólo podrán constituirse monopolios estatales (áreas estratégicas) a través de leyes del Congreso de la Unión y no por medio de reformas constitucionales,

como con mucho tino había propuesto el Poder Ejecutivo en la iniciativa, puesto que un área estratégica supone limitaciones al derecho de propiedad y a los derechos de establecimiento industrial y comercial de los ciudadanos, y esas limitaciones sólo proceden, en la más pulcra técnica constitucional, a través de disposiciones de la carta fundamental.

Para preservar la reforma de 1982, a la que dio lugar la nacionalización de la banca, en el párrafo siguiente, el tercero del artículo 28, se previene que la prestación del servicio público de banca y crédito también será un área estratégica, o sea un monopolio estatal. Para su manejo el Estado podrá contar con instituciones, esto es, no requiere prestar el servicio directamente, puesto que tratándose de la banca central se admite que ésta revista la forma de organismo público descentralizado.

Después del examen de varias opciones jurídicas se concluyó que lo más conveniente para la prestación del servicio bancario era la construcción de una nueva figura de derecho público: las sociedades nacionales de crédito.

El quinto párrafo que se comenta otorga garantías para que se protejan los intereses del público y el funcionamiento de las instituciones bancarias en apoyo de las políticas de desarrollo nacional, y con ánimo de énfasis, se establece que sobre ese servicio público no podrán otorgarse concesiones a particulares.

El artículo 28 enmendado tiene una gran riqueza en cuanto a la orientación para el manejo de las áreas estratégicas, puesto que dispone que el Estado contará con organismos y empresas al efecto, como podrá disponerlas tratándose de actividades de carácter prioritario.

Así sea de manera oblicua es clara la sistemática en cuanto a las áreas económicas en función de la intervención del Estado: las áreas estratégicas que sólo pueden ser manejadas por el Estado; las áreas prioritarias en las que el Estado puede intervenir por sí o con los sectores social o privado; y las áreas que no son ni estratégicas ni prioritarias, en las que una sana lógica apunta a que no debe injerirse el Estado.

Subsanando una vieja omisión, el artículo 28 reformado fija los lineamientos para el régimen de concesiones, cuando señala que en casos de interés general y en los términos que marque la ley, se concessionará la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación. Se define que la sujeción a regímenes de servicio público, por la imposición de modalidades y limitaciones que conlleva, deberá sustentarse en la Constitución y rea-

lizarse a través de leyes, y previene que habrá de asegurarse la eficacia de la prestación de los servicios, la utilización de los bienes concesionados, y evitar fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

De manera explícita se señala que habrá actividades y bienes no susceptibles de concesionarse.

Culmina este artículo señalando los criterios a los que se debe sujetar el otorgamiento de subsidios a actividades prioritarias, para evitar desviación de fondos públicos y quebrantos financieros al Estado: deben ser generales, temporales y no afectar la salud financiera de la nación, vigilando y evaluando el Estado su aplicación.

El análisis del llamado capítulo económico de la Constitución no puede concluirse si no se deja constancia de que ese capítulo no agota el contenido económico de la carta fundamental, puesto que existen otros artículos como el 5º, el 73 o el 131 que de manera directa regulan los procesos económicos.

VI. NACIONALIDAD

El artículo 30 constitucional ha sido objeto de importantes modificaciones en 1934 y en 1975.

En términos originales, el artículo hacía referencia a la “calidad de mexicanos”, susceptibles de ser adquirida por nacimiento o por naturalización. El artículo se caracterizaba por lo siguiente:

A) Eran mexicanos por nacimiento los hijos de padres mexicanos que hubieren nacido dentro o fuera de la República, siempre que en este último caso ambos padres hubieren sido, a su vez, mexicanos por nacimiento.

B) Se reputaban mexicanos por nacimiento los nacidos en la República, hijos de padres extranjeros, siempre que, dentro del año siguiente a su mayoría de edad manifestaran, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, su opción por la nacionalidad mexicana y comprobaran haber residido en el país los seis años inmediatos anteriores.

C) Se consideraban mexicanos por naturalización a los hijos de padres extranjeros nacidos en el país que hubieren optado por la nacionalidad mexicana, pero sin haber acreditado la residencia en el país durante los seis años inmediatos anteriores, así como a los que hubiesen residido en México durante cinco años consecutivos y obtuvieran la carta de naturalización correspondiente, y a los indolatinos avعين-

dados en la República que manifestaran su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana.

Como se ve, el artículo 30 incurría en el error técnico de confundir las expresiones “calidad de mexicano” con “nacionalidad mexicana”.

En todo caso, los aspectos más importantes de este artículo residían en las restricciones para obtener la nacionalidad mexicana, pues el hecho de exigir que ambos padres fueran mexicanos por nacimiento, si es que el hijo nacía en el extranjero, representaba una limitación importante para la adquisición de la nacionalidad.

Para superar algunos de los problemas planteados por la redacción original del artículo 30 se la reformó en 1934, enfatizando los siguientes aspectos:

A) El artículo 30 hizo referencia a la adquisición de la “nacionalidad mexicana”.

B) Consideró mexicanos por nacimiento a todos los nacidos en territorio nacional independientemente de la nacionalidad de los padres.

C) Consideró también mexicanos por nacimiento a los nacidos en el extranjero de padres mexicanos, o de padre mexicano y madre extranjera, o de madre mexicana y padre desconocido.

D) Extendió, igualmente, la nacionalidad mexicana por nacimiento a los nacidos a bordo de aeronaves o embarcaciones mercantes o de guerra.

E) Mexicanos por naturalización fueron, en los términos de esta reforma, los extranjeros que obtuvieron la respectiva carta de naturalización, y la mujer extranjera que hubiere contraído matrimonio con mexicano, siempre que tuviese o estableciese su domicilio en territorio nacional.

Como se ve, en 1934 se produjeron cambios fundamentales con relación al precepto original.

En primer término, además de la corrección técnica ya señalada, se consideró mexicano por nacimiento a todo el que hubiese nacido en territorio mexicano, superándose la limitación de ser, además, hijo de padres mexicanos; limitación que introducía situaciones desventajosas para muchas personas.

Por lo demás, también se reconoció como mexicanos por nacimiento a los hijos de padres mexicanos nacidos en el extranjero, independientemente de que fueran, a su vez, mexicanos por nacimiento o por naturalización; y se fue, incluso, más allá, al establecer que el ser hijo de padre mexicano o de madre mexicana, siendo el padre desconocido, permitía, igualmente, ser considerado mexicano por nacimiento.

Si bien esta reforma mejoró sustancialmente al texto original, dio lugar, sin embargo, a un tratamiento inequitativo del hombre y la mujer mexicanos. En efecto, establecer que la filiación paterna permitía adquirir la nacionalidad mexicana, y no admitirlo en el caso de la mujer, representaba una inequívoca muestra de desigualdad que pugnaba con el sistema constitucional.

Un problema fue igualmente superado al otorgar la nacionalidad en aquellos casos en que se hubiese nacido a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas; y otra innovación importante fue suprimir la equívoca referencia a los indolatinos y permitir que la mujer extranjera pudiese naturalizarse mexicana por haber contraído matrimonio con un mexicano, independientemente de que éste lo fuese a su vez por naturalización o por nacimiento. Es verdad que con esta adición se liberalizó sensiblemente el régimen legal para la obtención de la naturalización como mexicano; sin embargo, se reiteró el vicio discriminatorio que colocaba a la mujer en situación desigual con relación al hombre.

La reforma constitucional de 1975 superó los problemas planteados con motivo de la discriminación de que era objeto la mujer. En efecto, esta reforma consistió en:

A) Establecer que son mexicanos por nacimiento los hijos de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana, independientemente del estado matrimonial de ésta o de la nacionalidad del cónyuge.

B) Se otorga el derecho de naturalización por igual a la mujer y al varón extranjero que contraiga matrimonio con varón o con mujer mexicanos.

VII. CIUDADANÍA

El primer párrafo del texto original del artículo 34 establecía quiénes eran “ciudadanos de la República”. A pesar de que la Constitución no distingue, por cuanto al establecimiento de los derechos generales que consagra, entre mujeres y varones, la lectura y aplicación que se dio siempre al artículo 34 iba en el sentido de establecer que sólo eran ciudadanos los varones. Con una interpretación semejante hubiera podido concluirse, también, por cuanto hace al artículo 2º, por ejemplo, que únicamente los esclavos extranjeros que entrasen a territorio nacional, alcanzarían por ese solo hecho su libertad, en tanto que las esclavas del mismo origen conservarían esta misma calidad en cualquier

caso. En rigor, no hubiera cabido la aplicación a la mujer de ninguno de los preceptos constitucionales —las garantías individuales incluidas— de haberse aplicado ese criterio, literal y abstruso, en todos los casos.

En diciembre de 1952 se presentó a la Cámara de Diputados la iniciativa del presidente de la República, tendiente a reformar el artículo 34 de la Constitución. Decía la iniciativa que, considerando que a partir de la revolución,

consciente de su alta misión en las vicisitudes de nuestras luchas libertarias, la mujer había logrado una preparación cultural, política y económica similar a la del hombre.

Otra característica original del artículo 34 consistía en que la ciudadanía se alcanzaba a los 18 años si era casado, o a los 21 en caso contrario. Una reforma de 1969 estableció como edad universal para alcanzar la ciudadanía, la de 18 años.

La iniciativa presidencial admitió que las nuevas generaciones emergen a la vida nacional y reclaman —como en todo el mundo contemporáneo— ser escuchadas, para contribuir con sus puntos de vista a la integración de la voluntad colectiva que genera al gobierno representativo.

El canalizar esa expresión por medios institucionales, no es sino adoptar nuestra estructura constitucional a la realidad del país, y propiciar su eslabonamiento con las generaciones precedentes, ya dotadas de la ciudadanía, a efecto de integrarlas con un sentido nacional y progresista (...). Es muy importante que el joven encuentre a tiempo cauces institucionales para expresar sus legítimas inquietudes.

El dictamen puso especial énfasis en el hecho de que esta reforma permitiría incorporar a la vida política a cerca de tres millones de jóvenes cuya edad va de los 18 a los 20 años.

VIII. DIVISIÓN DE PODERES

Clave del sistema constitucional mexicano ha sido el principio de la llamada división de poderes que consagra el artículo 49 de la Constitución.

Objeto de múltiples desviaciones en su interpretación y en su aplicación, el artículo 49 no siempre ha significado un límite para la ac-

ción de los titulares del Poder Ejecutivo, quienes, en más de una ocasión, han asumido facultades legislativas que contravienen al espíritu y a la letra constitucionales.

Para poner fin a la utilización extraconstitucional de las facultades extraordinarias para legislar, que el artículo 29 permite, en 1938 fue adicionado el artículo 49 con la expresión “en ningún caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”.

En efecto, en 1937 el presidente de la República presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas al artículo 49 de la Constitución, en la que, entre otros argumentos, se sustentaba que había sido práctica inveterada que el presidente de la República solicitara al Congreso de la Unión el otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias o ramos, lo que dio pábulo para la expedición de leyes que se estimaban inaplazables “para regular nuevas situaciones y para que la colectividad del Estado pueda desenvolverse en concordancia con las necesidades del país”.

Agregaba la iniciativa que la administración, presidida por el propio Cárdenas, estimaba que la continuación indefinida de tal práctica produciría el resultado lamentable de menoscabar las actividades del Poder Legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave, al sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución de la República, puesto que, de una manera transitoria, daba lugar a la concentración de las facultades de los poderes en un solo individuo, lo cual, independientemente de crear una situación jurídica irregular dentro del Estado mexicano, en el que la división en el ejercicio del poder constituye una de las decisiones políticas fundamentales, en el terreno de la realidad, iba sumando facultades al Ejecutivo con el inminente riesgo de convertir en dictadura personal a un sistema republicano, democrático y federal.

Por lo mismo, se proponía adicionar el artículo 49 con la expresión: “...en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”. Esta reforma, de suyo peculiar, supuesto que propone que se diga en el artículo 49 lo que ya el propio artículo 49 decía, es el resultado de una coyuntura política tan particular como la que el propio presidente refiere en su iniciativa.

El dictamen correspondiente señaló que estimaba plausible por todos conceptos la actitud del presidente de la República al iniciar una reforma a la carta fundamental de la República, porque con ella se pretendía restituir al Congreso en el ejercicio de las altas funciones de legislador que le corresponde. En este sentido, el dictamen no dejaba

de ser igualmente equívoco, supuesto que la iniciativa presidencial no estaba restituyendo al legislativo nada que el legislativo no tuviese ya.

En el debate que siguió, con motivo del dictamen correspondiente, se pudieron observar actitudes de extremo servilismo por parte de los diputados. Un diputado hubo que declaró que el presidente merecía el público reconocimiento por prescindir de una atribución que usualmente habían ejercido todos los presidentes de la República. Lo que no declaró ese diputado es que justamente el ejercicio de esa atribución era irregular, que trascendía la letra de la Constitución y que se inscribía entre las prácticas políticas viciadas que durante muchos años caracterizaron al régimen presidencial mexicano. La “renunciación” que hacía el presidente de la República era simplemente el reencauzamiento del orden institucional, muchas veces vulnerado.

Así, esta reforma no incorporó ningún elemento nuevo a la Constitución, pues se contrajo a decir que debía aplicarse en sus términos, lo que ya la propia Constitución contenía. La razón, pues, de la adición, fue exclusivamente de carácter político, con el propósito de poner fin a una práctica que deformaba sensiblemente la naturaleza del sistema de separación de facultades, y que resultaba del bien conocido predominio del Poder Ejecutivo, con relación al Legislativo.

Antonio Martínez Báez lo ha considerado como una derogación por ley escrita de una costumbre que a su vez había derogado a la ley escrita. Burgoa opina que obedeció al deseo de corroborar la intención y espíritu de los autores de la Constitución de 1917, y para Herrera y Lasso, la cívica finalidad de la reforma fue tan patente como la torpeza de su técnica:

Se modifica un precepto constitucional no para completarlo o mejorarlo, sino para extirpar, mediante un agregado superfluo, la viciosa práctica de convertir al presidente de la República en legislador, sin el supuesto de la suspensión de garantías.

En 1951 se introdujo una salvedad al permitirse que el Ejecutivo dicte disposiciones de carácter legislativo en los términos del 2º párrafo del artículo 131.

En esta ocasión la iniciativa presidencial señaló que había sido práctica que el Congreso de la Unión otorgara al Ejecutivo federal facultades para elaborar todas las disposiciones complementarias de las leyes fiscales, y no simplemente la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, como dispone la fracción I del artículo 89 constitucional. Esa costumbre, señalaba la iniciativa, no era privativa de

México. En efecto, en otras partes se le conoce con el nombre de “Leyes Marco” porque el órgano legislativo se limita a asentar principios generales, sin llegar a los detalles, los cuales son encomendados al Poder Ejecutivo, tanto por lo que respecta a su precisión cuanto por lo que atañe a adaptarlos a las exigencias cotidianas cambiantes, pero siempre dentro del marco que ha sido trazado por los principios rectores aprobados por el legislador.

La iniciativa también hizo referencia a que en el breve periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión no se alcanzaba a examinar con detalle, por no haber tiempo suficiente para ello, el cúmulo de disposiciones normativas que era menester elaborar como normas complementarias de leyes fiscales.

Por esto mismo, el Ejecutivo propuso una adición, de conformidad con la cual se permitiría que el sistema fiscal pudiera desarrollar con facilidad, suficiencia y oportunidad, las disposiciones complementarias que se requiriesen para cada caso y momento.

Por lo mismo, al adicionarse el artículo 49 se adicionó también el artículo 131 de la Constitución, en los términos que más adelante veremos. La reforma al artículo 49 consintió en incluir, dentro de la parte que se había agregado en 1937, una nueva salvedad: la señalada en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución.

El proyecto de adiciones a la Constitución constituye uno de los más interesantes y sugestivos alegatos jurídicos que se hayan presentado en mucho tiempo en la vida parlamentaria de México. En efecto, la necesidad de una “Ley Marco” era, a la fecha, como es a la que corre: indispensable. La versatilidad que reclaman las leyes de carácter fiscal está fuera de toda duda, y de ella depende, en buena medida, la capacidad del Estado para allegarse los medios necesarios para cumplir con los objetivos que la propia sociedad le ha impuesto.

El dictamen correspondiente, elaborado en la Cámara de Diputados, ya tenía otras peculiaridades. Por ejemplo: se mantenía que la adición al artículo 131, y la consecuente modificación al artículo 49, “no constituye una típica delegación de facultades, sino una delegación de autoridad”. Con esto, el dictamen formulado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, incluyó un concepto verdaderamente novedoso: el que permite distinguir la delegación de facultades, de la delegación de autoridad. Desde luego que en ningún momento de su larga argumentación se consigue establecer en qué consiste la delegación de facultades, y qué caracteriza la delegación de au-

toridad, y más bien resulta patente que la distinción formulada por el dictamen es tan infundada como arbitraria.

En todo caso, el acierto de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados consistió en reparar en el hecho de que la adición del segundo párrafo al artículo 131 comportaba la necesidad de adicionar sincrónicamente el artículo 49 de la Constitución, cosa que no contemplaba la iniciativa del presidente de la República, que se refería exclusivamente a la adición al artículo 131 de la Constitución.

En el Senado el dictamen sobre la iniciativa presidencial tuvo otras características. Pocas veces en la vida institucional de México un órgano instituido ha hecho una apología a las violaciones a la Constitución como la que se hizo en esa ocasión. En efecto, el dictamen decía:

¿Debe respetarse estrictamente el principio de la división tripartita de los poderes consignada en la Constitución, aun cuando la realidad indique la necesidad o conveniencia de no hacerlo en determinados casos, o deben atenderse excepcionalmente los imperativos de la realidad, aun cuando sea en mengua de la rigidez del principio?

Más adelante la comisión decía: “Estimamos que el criterio de esta cámara no debe detenerse ante la consideración de que un principio es absolutamente inviolable”, para luego agregar: “No se puede hacer caso omiso de ingentes necesidades reales en nombre de la inviolabilidad de un principio que, aun cuando parezca paradoja, no ha sido inviolable ni inviolado”. Y agrega en otro lugar: “Si la flexibilidad de facultades puede servir para lograr que el pueblo satisfaga sus necesidades más ingentes, adoptemos la flexibilidad de facultades, porque el pueblo no alivia sus urgencias con teorías”.

Aquí encontramos un dictamen con visos legales para justificar la ilegalidad. El Senado de la República, que tenía muy importantes argumentos técnicos, incluso los manejados en la iniciativa del presidente con gran precisión doctrinaria, abandonó la conceptualización técnica y abandonó la defensa de principios fundamentales en un estado de derecho, para caer en la muy discutible tesis de la defensa de la realidad, de la flexibilidad y de la violabilidad de lo inviolable, tratando de justificar una reforma constitucional propuesta por el presidente de la República.