

12

# Nuestra Constitución

Historia de la libertad  
y soberanía del pueblo  
**MEXICANO**

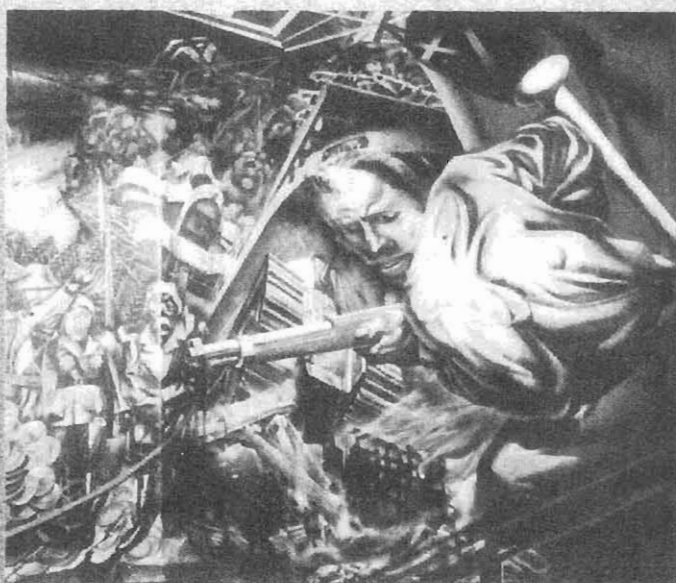


**DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES  
ARTÍCULOS 28 Y 29**

12

# Nuestra Constitución

Historia de la libertad  
y soberanía del pueblo  
**MEXICANO**



**DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES  
ARTÍCULOS 28 Y 29**



# INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

OBRA PUBLICADA CON MOTIVO DEL LXXX ANIVERSARIO  
DEL INICIO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Esta publicación fue realizada por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

## **Vocal Ejecutivo**

Dra. Guadalupe Rivera Marín

## **Dirección de Difusión**

Mtro. Carlos Téllez Rojo Solís

## **Dirección de Investigación y Documentación**

Mtro. Javier Mac Gregor Campuzano

## **CONSEJO TÉCNICO**

Gastón García Cantú, Mtra. Ma. del Refugio González, Dr. Álvaro Matute Aguirre, Dr. Santiago Portilla Gil de Partearroyo, Mtra. Berta Ulloa Ortiz y Dr. Fausto Zerón-Medina. Secretaria técnica: Mtra. Teresa Franco González Salas.

## **Coordinador General de la Obra**

Dr. Emilio O. Rabasa

## **Asesoría**

Mtra. Ma. del Refugio González y Lic. Juan Ramírez Marín

## **Investigadores**

Lic. Begoña C. Hernández y Lazo (coordinadora), Lic. Martha Ordaz Schroeder, Ricardo Rincón Huarota, Teresita del Niño Jesús Martínez Tufiño y Rafael Ruiz Hernández

## **Cuidado de la edición**

Benigno Casas de la Torre y Mariana Barrera Cordero

## **Diseño**

José Luis Tello Contreras

Fotografías interiores del Archivo General de la Nación

Derechos Reservados © 1990 por  
Instituto Nacional de Estudios Históricos  
de la Revolución Mexicana  
Louisiana 113, Col. Nápoles  
C.P. 03810  
Delegación Benito Juárez  
México, D.F.  
ISBN 968-805-548-4

CUADERNO No. 12

**DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES  
ARTÍCULOS 28 Y 29**

# ÍNDICE

	Pág.
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>ARTÍCULO 28. Monopolios</b>	<b>13</b>
<b>MARCO HISTORICO</b>	<b>15</b>
<b>Época Prehispánica</b>	
<b>Época Colonial</b>	
<b>Siglo XIX</b>	
<b>Siglo XX</b>	
Acuñaación de moneda y emisión de billetes	
Estatización y privatización de la Banca	
Ferrocarriles	
Correos	
Petróleo	
Electricidad	
<b>MARCO JURÍDICO</b>	<b>51</b>
<b>Texto original de la Constitución de 1917</b>	
<b>Reformas o adiciones al artículo</b>	
<b>Texto vigente</b>	
<b>Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes</b>	
<b>Comentario económico</b>	
<b>Comentario jurídico</b>	
<b>ARTÍCULO 29. Suspensión de garantías</b>	<b>67</b>
<b>MARCO HISTÓRICO</b>	<b>69</b>
<b>Época Prehispánica</b>	
<b>Época Colonial</b>	
<b>Siglo XIX</b>	
<b>Siglo XX</b>	
<b>MARCO JURÍDICO</b>	<b>83</b>
<b>Texto original de la Constitución de 1917</b>	
<b>Reformas o adiciones al artículo</b>	
<b>Texto vigente</b>	
<b>Comentario jurídico</b>	
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>93</b>

## PRESENTACIÓN

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM) edita la presente colección de cuadernos sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el marco de las celebraciones del Octogésimo Aniversario de la Revolución Mexicana.

La finalidad de esta obra es dar a conocer nuestra Ley Suprema vigente, en forma sencilla y general, a través de sus disposiciones, así como ofrecer el trasfondo histórico por el que ha transitado la actual Constitución desde su expedición.

Esta publicación alcanza un total de veinticinco cuadernos. En el primer número se proporciona una explicación genérica sobre las partes esenciales que integran nuestra Ley Fundamental y sus principales disposiciones. Los tres siguientes narran el proceso histórico que generó a las Constituciones Federales de 1824, 1857 y 1917, que han regido a nuestro país.

Los cuadernos subsecuentes contienen un análisis jurídico y político de todos los artículos que conforman la Constitución actual, con breves notas sobre su origen y desarrollo histórico. Se señalan también modificaciones y adiciones que, en su caso, han tenido algunos preceptos, desde su expedición y vigencia hasta nuestros días.

Es de advertirse que cada cuaderno contiene una o varias disposiciones que no han sido agrupadas por materia, sino progresivamente, a fin de facilitar su publicación y hacer más accesible su consulta.

## INTRODUCCIÓN

Con este cuaderno se da por terminado el estudio de las garantías individuales, las cuales concluyen con los artículos 28 y 29, y conforman el Título Primero, Capítulo I de nuestra Carta Magna.

El artículo 28 se refiere a la prohibición de que existan monopolios en el país, lo cual constituye un renglón fundamental de la política económica nacional. Esta medida, convertida en postulado constitucional a partir de la Constitución de 1857, impide la concentración y el acaparamiento en pocas manos, sobre todo de los productos de primera necesidad. Actualmente este artículo contribuye a una política orientada a la libre producción, distribución, intercambio y consumo de satisfactores básicos.

Esta disposición se hizo necesaria a partir de la independencia nacional para romper las estructuras monopólicas —heredadas a la República por los gobiernos indígenas y coloniales—, en torno a la distribución de la producción agrícola, minera y comercial en general.

Los gobiernos de las sociedades mesoamericanas tuvieron la tendencia de concentrar la producción de bienes, en beneficio de los estratos dominantes de las ciudades-estado. Dicha producción era sometida posteriormente a un proceso de distribución, acorde a la conveniencia política del señor *tlatoani*.

Sin embargo, dado que las culturas prehispánicas se desarrollaron bajo una economía de autoconsumo, es improbable que, fuera del *tlatoani*, hubiera quien acumulara excedentes reales de producción, así como que se especulara con bienes de primera necesidad.

Desde los primeros años de la conquista de México-Tenochtitlan, y hasta el final del virreinato, se aplicó un estricto sistema económico regulado a través de monopolios. Esta política financiera repercutió negativamente tanto en España como en el virreinato, al incrementarse el déficit económico de la península con respecto a las demás naciones europeas, y al no permitir el desarrollo de la industria en las colonias, pues con excepción de la minería, la producción de artículos competitivos con las manufacturas españolas sufrió serias restricciones.

A pesar de la emancipación política de México, éste no pudo desprenderse en su totalidad de las prácticas económicas aplicadas durante la Colonia, por lo que subsistieron instituciones con características monopolísticas. Sin embargo, es a partir del siglo XIX que se inició un proceso de crecimiento económico del país, basado en las diferentes políticas económicas y en la legislación y reglamentación en el manejo de los monopolios.

Es así que actualmente está prohibida la existencia de empresas o prácticas monopolísticas, con excepción de algunas pertenecientes a las denominadas áreas estratégicas, como son: petróleos, correos, telégrafos, acuñación de monedas, electricidad, ferrocarriles y radiotelegrafía, entre otros. Asimismo, la ley establece que dichos monopolios sólo podrán ser administrados por el Estado.

El segundo artículo que aquí se analiza, el 29 de la Constitución, es el que regula las condiciones necesarias para que el poder Legislativo autorice al Ejecutivo la suspensión parcial o total, en cualquier parte del país o en toda la República, de las garantías consignadas por la propia Constitución.

El régimen de suspensión de garantías tiene su antecedente más antiguo en las postrimerías del período colonial. Durante la época prehispánica y la mayor parte del virreinato, al no existir garantías individuales, con el significado actual de defensa de los derechos humanos, era imposible la existencia de un ordenamiento legal que los proscribiera.

A partir de la proclamación de la independencia mexicana y debido a los problemas a los cuales la joven nación debió de enfrentarse durante

seis décadas —intervenciones, guerras civiles y gobiernos inestables—, la legislación referente a la suspensión de garantías fue adquiriendo importancia y su reglamentación se hizo cada vez más estricta para evitar abusos y arbitrariedades contra el pueblo.

México ha crecido como Nación y las leyes se han modificado para limitar de manera específica las condiciones y circunstancias en las cuales pueden suspenderse las garantías individuales, beneficiando así a la sociedad en su conjunto.

# **ARTÍCULO 28**

## **Monopolios**

## MARCO HISTÓRICO

### **Época Prehispánica**

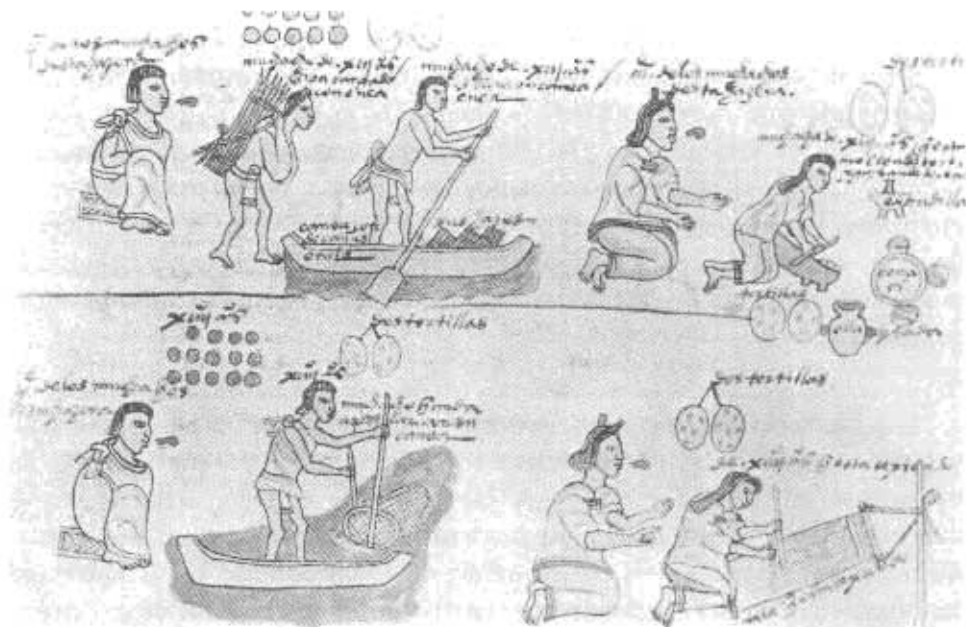
Las diversas fuentes históricas y testimoniales de la estructura económica del México prehispánico señalan que los grupos familiares de las culturas mesoamericanas se organizaban bajo una economía de autoconsumo. Cada uno de estos núcleos, aparte de cultivar sus tierras, elaboraba todos los artículos domésticos que requería: objetos de cerámica e hilados y tejidos; así como artefactos de piedra y obsidiana, tales como cuchillos, hachas, navajas, entre otros. De igual forma, la construcción de casas habitación, excluyendo las de los grandes señores, era realizada por los integrantes de la familia, ayudados por los demás miembros del barrio.

Los distintos barrios de un señorío se organizaban en base a las actividades especializadas de sus miembros, es decir, los varones además de trabajar su parcela se ocupaban en fabricar determinados artículos necesarios para completar su economía doméstica. El mercado era un mecanismo importante para la distribución de los productos de la actividad familiar, siendo esta forma de intercambio un rasgo general de la estructura económica mesoamericana.

Aunque no había una unidad de cambio en las transacciones comerciales realizadas en los mercados, se traficaba con objetos que fungían como medio de cambio y a través de los cuales se medía el valor de los distintos bienes. Aquéllos podían ser granos de cacao, mantas, plumas, joyas, oro y pequeños ganchos de cobre.

En esta época es poco probable que existieran excedentes reales de producción, debido a que la capacidad productiva de la población no ofrecía grandes rendimientos. De esto último dan constancia los sucesivos periodos de hambruna ocurridos durante los últimos 50 años de la hegemonía azteca (1454-1507). La escasez de alimentos privó, no obstante el almacenamiento de subsistencias que hacían las autoridades gubernamentales para el auxilio de la sociedad.

Por otra parte, la información contenida en diversas fuentes no ofrece indicios sobre la existencia de intermediarios ocupados en la compra-venta de productos, salvo la circunstancia especial de los *pochteca*, mercaderes profesionales que traficaban objetos de lujo, y de los cuales se hará referencia más adelante.



*Los distintos barrios del señorío mexicana se organizaban en base a las actividades especializadas de sus miembros*

Sin embargo, en algunas regiones del México antiguo la producción de mercancías tenía como fin el mercado de exportación, vendiéndose éstas en todo el territorio mesoamericano. Así, por ejemplo, Cholula fabricaba cerámica y Hueytlalpan, algodón.

En Mesoamérica había individuos dedicados de tiempo completo a una determinada labor artesanal. Éstos se ocupaban de las manufacturas especializadas y complejas, y creaban verdaderas piezas de arte y de conocimiento especializado, tales como el trabajo de orfebres y cobreros, la lapidaria de piedras finas, la talla de la madera, el arte plumario, el arte con fines religiosos, y el de los pintores o escribanos de los códices.

Las personas dedicadas a estos menesteres, empleadas fundamentalmente en las casas reales, en alguna institución o por miembros acaudalados como los *pochteca*, debían ser retribuidas por sus patrocinadores con mercancías o artículos de cambio que les permitieran su mantenimiento y el de su familia. En ocasiones los artesanos del *tlatoani* eran recompensados por éste, a través de la adjudicación de tierras para su usufructo y de individuos que las cultivaran.

Según Víctor M. Castillo Farreras, en la última etapa del México prehispánico, el hecho de la existencia de artesanos de tiempo completo, aunado al factor cuantitativo de la producción artesanal suntuaria, podría llevar a pensar en la existencia de alguna forma incipiente de economía industrial.

Sin embargo, el mismo autor apunta que tanto el artífice como el producto estaban orientados sólo a satisfacer las necesidades de los estratos sociales superiores, por lo que este tipo de producción artesanal no llegó a representar, de manera generalizada, la economía típica de los antiguos mexicanos.

Las consideraciones de carácter económico sobre la producción e intercambio entre los indígenas, dan pie para hacer referencia a un grupo de vital importancia en la sociedad mexicana y de Mesoamérica en general: la renombrada institución de comercio a larga distancia conocida como *pochtecayotl*, consolidada durante el siglo XV.

A principios del siglo XIV, al establecerse los mexicas en el islote que poco después sería México-Tenochtitlan, comenzaron a explotar los recursos naturales a su alcance, lacustres fundamentalmente. Con éstos iniciaron un intercambio de artículos de primera necesidad provenientes de los pueblos ribereños, como la piedra, la madera y el algodón. El

sistema inicial de intercambio estuvo caracterizado por la transacción recíproca de satisfactores de necesidad inmediata. Más adelante las condiciones serían diferentes.

En efecto, al convertirse la sociedad mexicana en un pueblo de corte imperial, basado en la expansión territorial a través de la guerra y la imposición del tributo, el grupo dirigente comenzó a tener exigencias suntuarias que provocaron la participación activa en la sociedad *tenochca* del grupo de especialistas en la circulación de bienes de lujo: los *pochteca*, de procedencia básicamente olmeca y residentes del señorío de Tlaxelolco.

La actividad de los *pochteca* u *oztomecas* estaba encaminada a su propio encumbramiento y, como ya se ha mencionado, a la satisfacción del sector privilegiado de la sociedad. La nobleza era promotora directa de las actividades de los mercaderes, por lo cual había una acumulación de bienes, inerte e improductiva, en sus manos.

Los *pochteca* llegaron a centralizar las transacciones comerciales de objetos valiosos y fueron un grupo importante al quedar constituido el imperio azteca por los acolhuas, tecpanecas y mexicas. Así, por medio de los *pochteca*, los aztecas establecieron relaciones de poder sobre las provincias dominadas. En opinión de Friederich Katz: "La protección que el Imperio azteca brindaba a los comerciantes mexicanos y sus aliados, mucho más que una simple seguridad en las rutas comerciales, les proporcionaba una situación especial, puede decirse casi un monopolio del comercio en el antiguo México".

Los comerciantes ajenos al servicio de los aztecas podían ser atacados por los ejércitos de las distintas provincias mesoamericanas o simplemente ser impedidos en su tránsito; en cambio, los mercaderes a las órdenes de la triple alianza tenían acceso a los mercados foráneos, ya que las autoridades de los otros señoríos sabían que en caso de mostrarse hostiles podían enfrentarse a las fuerzas del imperio.

Lo anterior permitió a los aztecas desarrollar un control comercial en la mayor parte del territorio mesoamericano imponiendo a los señoríos sus tributos y formas de operación comercial.

Según Katz, el Imperio mexicano consideraba de importancia estratégica al comercio foráneo por tres razones:

- 1) Los mercaderes, aparte de llevar sus propios productos, comerciaban con los del *tlatoani*.
- 2) Los comerciantes estaban sujetos al pago de elevados impuestos, a la vez que entregaban grandes obsequios a los señores.
- 3) La casta comerciante realizaba fastuosos convites en honor del grupo dirigente mexicana.

## Época Colonial

Como se ha visto en páginas anteriores, la organización socioeconómica y política prehispánica era compleja. La conquista militar realizada por las tropas de Cortés y sus aliados sobre el poderoso imperio azteca, fue el inicio de la implantación de un nuevo sistema político y administrativo que se extendió a las regiones mesoamericanas sometidas. Así, aunque la conquista y colonización de América se debió fundamentalmente a empresas de carácter privado, la presencia de la Corona española dejó sentir su peso desde los primeros descubrimientos.

En efecto, los monarcas españoles intentaron controlar todos los asuntos políticos, sociales y económicos de sus nuevas posesiones indianas. Para lograr tal fin, instauraron una gran maquinaria burocrática que vigilara cada uno de los pasos seguidos por los distintos gobiernos establecidos en América. En la Nueva España, dicha política no fue la excepción.

La asociación entre intereses privados y públicos fue sin duda necesaria para lograr la conquista y colonización españolas, las cuales fueron expresión de la expansión comercial y marítima de la monarquía absolutista que reinaba en la península.

Durante los siglos XV y XVI la expansión comercial y marítima de España tuvo que regirse a través de un sistema de monopolios\* controlado por la Corona, dado que no existían empresas mercantiles en el sentido actual del término.

En los años inmediatos a la conquista, España obtuvo de México: papa, maíz, tomate, frijol, cacao y tabaco, así como una gran variedad de frutas tropicales, como: mamey, zapote, aguacate y, de manera especial, consiguió oro y plata.

Por su parte, la Nueva España recibió la ganadería, seda, lino y cáñamo; de igual forma, llegaron a estas tierras vinos, licores y aceites. Sin embargo, desde finales del siglo XVI, en opinión de Agustín Cue Cánovas:

Una política egoísta y torpe [de la Corona española] expresada en prohibiciones impidió en buena parte el desarrollo de las fuentes de riqueza que los primeros colonizadores habían intentado abrir.

Como resultado de dicha política, se dieron una serie de restricciones al libre intercambio de productos y la prohibición de realizar transacciones mercantiles con cualquier otro país que no fuera España. De esa manera, la Nueva España estuvo sujeta a un estricto sistema económico caracterizado por monopolios.

Puede afirmarse que la Corona no sólo fue el guardián del orden económico establecido, sino que también fue una generadora fundamental, en relación con América, tanto de formas económicas particulares como de instituciones.

Una de esas instituciones fue la Casa de Contratación de Sevilla instalada en la península, a través de la cual se reguló durante todo el siglo XVI y la primera mitad del XVII, el comercio entre España y América, instalándose como un organismo administrativo, legislativo y judicial,

---

\* Se entiende por monopolio toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada que permite, a una o varias personas, imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios en beneficio de un reducido sector.

destinado a la administración del comercio colonial. Entre sus actividades destacaban:

- a) El registro de todas las mercancías que habrían de salir para las colonias, así como el de las manufacturas que éstas enviaban a España (tres puertos coloniales servían exclusivamente para el arribo de las mercancías europeas y para la salida de productos americanos: Veracruz, Panamá y Cartagena de Indias).
- b) La guarda y custodia del oro y la plata procedentes de las colonias, tanto los destinados a la Corona como los enviados a particulares.
- c) El conocimiento y fallo de litigios entre comerciantes.
- d) La sanción a las violaciones a los reglamentos y disposiciones relativas al comercio en las Indias.
- e) La concesión de permisos a españoles para trasladarse a América.

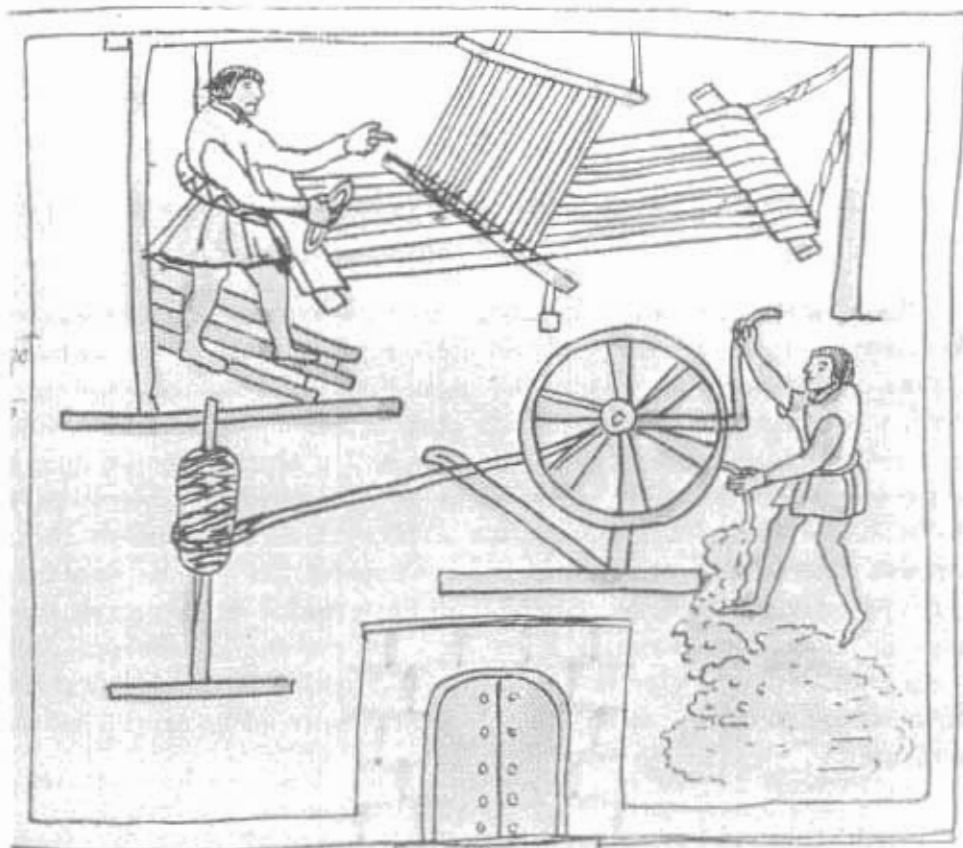
Con respecto a la Nueva España, la política comercial establecida por la Corona originó la creación de un doble monopolio: el ya mencionado de los comerciantes de Sevilla, que pasaría a Cádiz a mediados del siglo XVII; y el compuesto por un reducido grupo de españoles, propietarios de almacenes y bodegas de la ciudad de México. Un acuerdo común unió a los comerciantes de ambos lados: mantener el monopolio comercial para su beneficio exclusivo. El monopolio andaluz, desde los primeros años, impuso fácilmente a su contraparte novohispana una serie de condiciones que convirtieron a los comerciantes de la ciudad de México en simples agentes o consignatarios de aquéllos. Sin embargo, a comienzos del siglo XVIII, debido al gran poder económico y político acumulado por los mercaderes coloniales, se originó un conflicto entre ambos grupos monopolistas.

A partir de ese enfrentamiento comenzó a resquebrajarse el sistema comercial monopolista de los dos continentes, el cual desapareció totalmente en 1778, cuando la Casa Real de los Borbones liquidó el sistema

de flotas (únicos barcos autorizados por la Corona y comerciantes americanos para realizar sus transacciones con España).

Las prácticas monopolistas de la Corona española, aunadas a las prohibiciones de intercambio de determinados productos entre la Nueva España y otras colonias, así como con la propia península, afectaron notablemente a la economía novohispana, sometiendo a la mayoría de la población mestiza e indígena a niveles de vagabundaje y miseria.

La industria virreinal no pudo ser aprovechada, pues se impidió la explotación e industrialización de productos competitivos con los peninsulares, como el hierro, textiles y vinos.



*La industria virreinal no pudo ser aprovechada, pues se impidió la exportación e industrialización de productos competitivos con los peninsulares*

Sólo la minería, por estar orientada hacia la extracción del oro y de la plata, gozó desde un principio de un gran impulso, hasta llegar a convertirse en la actividad económica prioritaria en la Nueva España, por lo menos hasta la primera mitad del siglo XVII. La riqueza de las minas americanas motivó a un alto grado de intervencionismo por parte de España y un fuerte proteccionismo hacia esta actividad, especialmente en la Nueva España, su más rico yacimiento.

Ésta recibía una gran cantidad de productos desde varias regiones del mundo: de España llegaban vino, aguardiente y especias; de otros países de Europa enviaban ropas, telas, hierro y acero; de China y la India traían sedas, calicó, telas y especias; asimismo el virreino exportaba a España diversas materias primas pero sólo en escala reducida.

El producto que compensaba el déficit en la balanza comercial era la plata, producida como moneda y exportada en gran cantidad a España y a Oriente. La exportación de plata permitió a la Nueva España tener un excedente comercial favorable, y a la península también le sirvió para cubrir su déficit mercantil con Europa.

Además, la plata americana satisfacía gran parte de los gastos de la compleja maquinaria burocrática colonial y los erogados por la metrópoli para defender su imperio y ensanchar sus conquistas.

La acuñación de la plata mexicana se hacía a través de la Casa de Moneda, fundada en la ciudad de México en 1536 por el virrey Antonio de Mendoza. El dinero elaborado en la Nueva España llegó a circular en una gran parte del mundo y llegó a ser el principal bien con el cual la Colonia y España intercambiaron productos con otras naciones.

En virtud de que la minería fue la actividad industrial prioritaria de la Corona, ésta definió una política monopolista sobre otra serie de productos industrializados, indispensables para la extracción de los metales, como fue el caso de la pólvora y del azogue.

Con respecto a este último, desde 1599 quedó declarado el monopolio de producción del azogue o mercurio, ingrediente esencial para amalgamar la plata. El suministro de azogue a la Nueva España, por lo tanto,

quedó sujeto a la extracción que se llevaba a cabo en las minas españolas de Almadén y en las austriacas de Indra.

Cuando estas minas se encontraron en crisis, la Corona recurrió a otros virreinos abastecedores de azogue, como el de Perú. Otro inconveniente para la extracción de plata en México lo presentó la deficiente remisión de mercurio propiciada por las trabas burocráticas y la piratería.

La explotación de yacimientos de mercurio en la Nueva España quedó supeditada al oscilante monopolio peninsular. Su extracción sólo se hacía cuando las guerras de España contra sus enemigos europeos hacían peligrosa la transportación de este producto al virreinato, lo que contribuía aún más a limitar el crecimiento de la minería colonial.

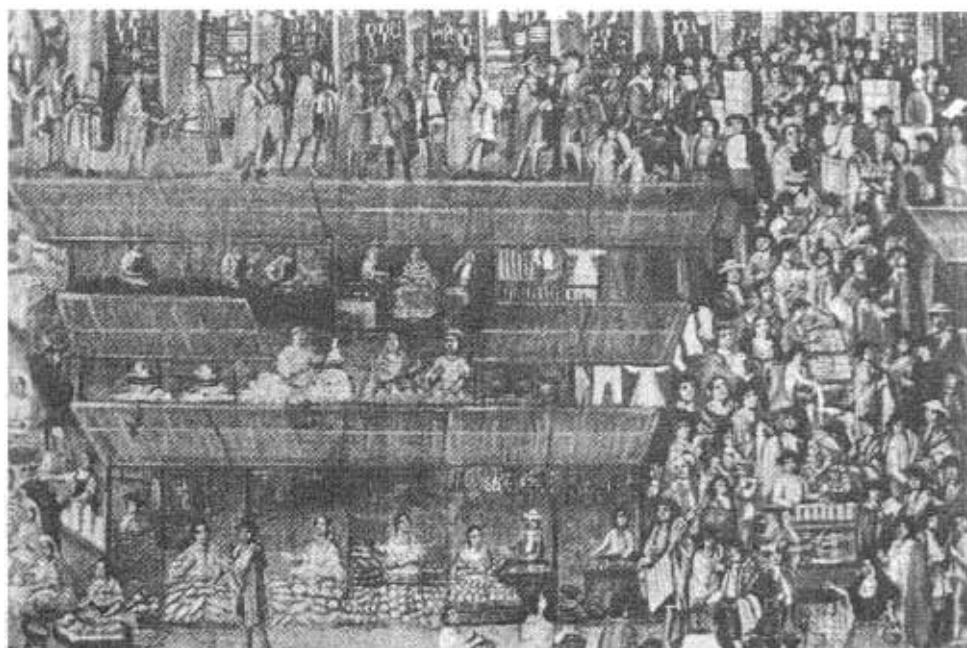
En términos generales, durante los siglos XVI y XVII los estancos\* manejados por la Corona operaron lesionando los intereses novohispanos. En España y la Nueva España se monopolizó, además de los productos ya mencionados, la sal, los naipes, el papel sellado, la nieve y la lotería.

Durante el siglo XVIII, los Borbones continuaron con el criterio de monopolizar la administración y la comercialización de los diferentes productos mineros, industriales y agrícolas de sus colonias. La forma como se organizó el estanco del tabaco, establecido en 1765, es reflejo fiel de los monopolios creados en esa época. En un principio, el estanco se limitó a acaparar la producción y venta del tabaco en rama, para lo cual se ordenó su cultivo en sólo cuatro puntos de la Colonia, a saber: Córdoba, Orizaba, Huatusco y Zongolica, todos ellos en el actual estado de Veracruz. Aparte de esta medida, las autoridades reales determinaron la venta forzosa de la producción de los agricultores a la administración de la renta del tabaco, a los precios señalados por ésta.

Más adelante, el estanco del tabaco se extendió a la fabricación y venta de puros y cigarros. En 1769 se instaló la Real Fábrica de Puros y Cigarros de México y, posteriormente, se crearon las de Puebla, Queré-

---

\* Monopolio constituido en favor del Estado para procurar provecho al fisco.



*Durante el siglo XVIII, los Borbones continuaron con el criterio de monopolizar la administración y comercialización de los diferentes productos mineros, industriales y agrícolas de sus colonias*

taro, Oaxaca, Orizaba y Guadalajara. Esta decisión de las autoridades de la Colonia provocó el veto a fábricas o talleres particulares para la elaboración de puros y cigarros, creando con esto graves conflictos al interior de la sociedad.

El monopolio del tabaco afectó notablemente a agricultores, cosecheros, fabricantes, comerciantes y artesanos particulares, los cuales manifestaron su descontento de manera violenta; no obstante ello, la Corona apoyó el estanco debido al éxito económico del mismo.

La centralización del cultivo e industrialización del tabaco, a finales de la Colonia —a pesar de las siembras clandestinas y el contrabando—, arrojó cuantiosas utilidades económicas a la Corona, por lo cual llegó a ser reconocido como "la alhaja preciosa que el rey tiene en sus dominios de América".

Los beneficios obtenidos por el estanco llegaron incluso a favorecer a los primeros gobiernos del México independiente.



*La centralización del cultivo e industrialización del tabaco, a finales de la Colonia, arrojó cuantiosas utilidades económicas a la Corona*

### **Siglo XIX**

A partir de 1821 México inició su vida independiente de España; sin embargo, el régimen imperante en la Colonia continuó casi sin sufrir transformaciones, en virtud de que muchas leyes y prácticas administrativas se mantuvieron durante casi todo el siglo XIX. Un ejemplo de ello lo constituyeron los estancos, que fueron considerados por mucho tiempo como principal fuente de ingresos para el Estado.

Por otro lado, el país tenía una industria incipiente, con excepción de la minería; la agricultura y la ganadería se encontraban concentradas en pocas manos y limitadas a cultivos monopólicos como los del maíz y el trigo. El territorio contaba con riquezas naturales inexploradas, pero carecía de comunicaciones y de la industria de transformación.

En relación a los monopolios, los intentos por mejorar su organización comenzaron desde la consumación de la Independencia con el

Plan de Iguala y con los Tratados de Córdoba, al nombrarse una Junta Provisional Gubernativa compuesta por 38 miembros, quienes destacaban por sus conocimientos, su riqueza y su influencia en la sociedad. Dicha junta quedó instalada el 28 de septiembre de 1821; tres meses más tarde, el 15 de diciembre, la Junta publicó una ley en la que se decretaba la libertad de comercio con cualquier país, y se permitía el arribo a los puertos mexicanos de todos los buques extranjeros.

Sin embargo, en enero siguiente, la Junta decidió reformar la ley debido a que se consideró una decisión demasiado liberal.

En febrero de 1822 se instaló por primera vez el Congreso Constitucional con el propósito de remediar los múltiples problemas en los que se encontraba sumergida la Junta Gubernativa, debido, principalmente, a los enfrentamientos entre partidarios de la monarquía y los de la república. Al poco tiempo, el 21 de julio, los monarquistas triunfaron al proclamar a Agustín de Iturbide emperador de México. Sin embargo, las perspectivas del primer imperio mexicano eran limitadas y su actuación fue efímera.

La legislación promulgada por el emperador fue el Reglamento Provisional del Imperio, en el cual no se hizo mención alguna sobre monopolios.

Hasta después de la abdicación de Iturbide en 1823 y como resultado del Congreso Constituyente de 1824, se facultó al Congreso para legislar en materia de educación, cultura, comercio e industria. Sin mencionar el concepto monopolio, la Constitución de 1824, en su artículo 50, autorizó una excepción cuando aseguró derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras por un tiempo limitado.

El régimen que imperó hasta 1835 fue el sistema federal, establecido mediante la Constitución de 1824. Las Siete Leyes, promulgadas en 1836, tuvieron como base un sistema centralista. Dicha Carta no legisló respecto a los monopolios. Fue hasta 1824 que dentro del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana —también centralista y antecedente de las Bases Orgánicas de 1843— se establecieron disposiciones al respecto.

El artículo 79, fracción XXVI afirmaba la facultad del Congreso Nacional para fomentar y proteger la industria nacional, concediendo exenciones y prohibiendo la importación de artículos y efectos manufacturados o explotados en la República. En un voto particular la minoría de la Comisión Constituyente de 1842 formuló una petición con objeto de mejorar el Proyecto de Constitución; presentó, dentro del artículo 5o., la petición de abolir todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones. Asimismo, en el precepto 35 el voto proponía:

Toca exclusivamente al Congreso General dictar leyes sobre . . . sistema de monedas, pesos y medidas; arreglar el comercio de la República con el extranjero y los estados entre sí; arreglar uniformemente en toda la República los derechos de amonedación, establecer postas y correos. . .

El Segundo Proyecto, también redactado en 1842, abolió todos los monopolios relativos a la enseñanza y al ejercicio de las profesiones.

Como antecedente de las excepciones que se dieron a la prohibición de monopolios, el Proyecto no concedió prerrogativas para ejercer de manera exclusiva cualquier tipo de actividad industrial o comercial, con excepción de los ya establecidos o que se establecieran a favor de los autores, introductores o perfeccionadores de algún arte u oficio, o respecto de los inventores y perfeccionadores de alguna industria, cuyas actividades fueran útiles a la Nación, y estableció la posibilidad de otorgarles privilegios exclusivos por un tiempo no mayor de 10 años.

El artículo 67 de las Bases Orgánicas dispuso expresamente que el Congreso no podía: "Derogar ni suspender las leyes prohibitivas de la introducción de géneros y efectos perjudiciales a la industria nacional sin el consentimiento previo de las dos terceras partes de las asambleas departamentales". Además, el precepto 87 estableció como facultad del Presidente de la República, la concesión de privilegios exclusivos, conforme a las leyes, a los inventores, introductores o perfeccionadores de algún arte o industria útil a la Nación.

A pesar de la promulgación de las Bases Orgánicas, México continuaba inmerso en una inestabilidad política y económica derivada de los

constantes enfrentamientos entre las facciones en pugna y los intereses externos.

En 1853 Antonio López de Santa Anna ocupó por última vez la presidencia después de haber estado diez veces en el poder. El grave estado financiero y la crisis generalizada en el país motivó una rebelión en contra de Santa Anna, conocida como Revolución de Ayutla, la cual tuvo como efecto, entre otras cosas, convocar a un Congreso que se hiciera cargo de la elaboración de una nueva constitución.

En 1856 el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana contempló en su artículo 17 la libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio o trabajo que fuera útil y honesto, exceptuando los casos de privilegio concedido conforme a las leyes, a los inventores, perfeccionadores o introductores de alguna mejora. Además, en su artículo 20 estableció que no habría monopolios ni estancos de ninguna clase, así como tampoco prohibiciones a título de protección a la industria.

Dentro de la sesión del 14 de agosto de ese año se discutió el proyecto del artículo 17, y que como 28 finalmente se aprobó en los siguientes términos:

No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptúanse únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

En apariencia, la Constitución de 1857 remedió los problemas que enfrentaba México; sin embargo, las diferencias entre liberales y conservadores no se solucionaron, lo cual los llevó a una guerra civil llamada Guerra de Tres Años (1858-1861).

Finalmente, el partido liberal triunfó y el entonces presidente de la República, Benito Juárez, pudo continuar su gobierno y hacer valer la Constitución de 1857.

Desafortunadamente la inestabilidad política continuó. Las intrigas monárquicas para establecer un príncipe europeo en el gobierno mexicano se hicieron realidad, cuando en 1864 Maximiliano de Habsburgo fue nombrado emperador de México.

El respaldo legal de este gobierno lo dio el Estatuto Provisional del Imperio, promulgado el 10 de abril de 1865. Respecto a los monopolios, el Estatuto sólo estableció que ninguna modificación o exención de impuestos podía efectuarse sino mediante una ley.

Las fuerzas nacionalistas encabezadas por Juárez pusieron fin al Segundo Imperio en el año de 1867, y el régimen descrito por la Constitución de 1857 volvió a establecerse como único.

Fue hasta 1876 que se inició otro periodo de grandes cambios en torno a la cuestión de los monopolios, durante el gobierno de Porfirio Díaz, cuya primera etapa tuvo la característica de mantener las instituciones liberales.

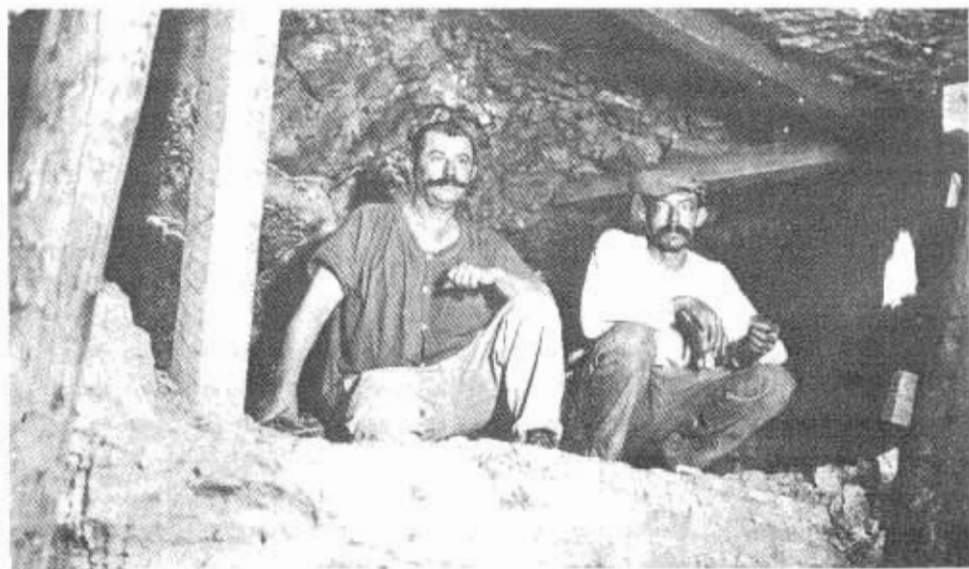
Después de cuatro años del régimen de Manuel González (1880-1884), Díaz retomó el poder y su gobierno se vio orientado a una novedosa política de protección al capital extranjero, rodeando a éste de toda clase de seguridades, principalmente jurídicas. Fue la época en que los monopolios se fortalecieron al amparo del poder público y en la que se agudizó el problema del acaparamiento de artículos de primera necesidad y provenientes del exterior.

Sin embargo, algunos beneficios se obtuvieron de las circunstancias políticas que México vivía. Se incrementó la construcción de vías férreas, lo que permitió el impulso de la minería, principal fuente de la riqueza mexicana, y la introducción de capital extranjero, principalmente norteamericano e inglés, que fomentó el desarrollo de técnicas avanzadas para el tratamiento de los metales, como fue el caso del cobre.

Desafortunadamente, la falta de planeación gubernamental para regular estas actividades de acuerdo con las necesidades del país, provocó que los grandes inversionistas obtuvieran ganancias excesivas. Díaz adoptó la actitud de "dejar hacer" respecto a los concesionarios y prácticamente accedió a todas sus solicitudes.



*En los inicios del porfiriismo se incrementó la construcción de vías férreas, lo que permitió el impulso de la minería, principal fuente de riqueza de esa época.*



## Siglo xx

La dictadura de Díaz llegó a su fin con la Revolución Mexicana. Durante este proceso, Abraham González, gobernador del estado de Chihuahua, expidió el 21 de mayo de 1911 el primer decreto para combatir los monopolios y las concesiones indebidas.

Al triunfo de la Revolución se convocó a la creación de una nueva Constitución, misma que daría lugar a la construcción de un México moderno.

Dentro del Congreso Constituyente de 1916-1917, Venustiano Carranza, entonces Primer Jefe de la Nación, presentó un Mensaje y Proyecto de Constitución, fechado en Querétaro el 10. de diciembre de 1916, cuyo texto en relación a monopolios fue el siguiente:

En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radiotelegrafía, y a los privilegios que por determinado tiempo se concederán a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario, con el objeto de obtener el alza de los precios; todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, a todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de determinada clase social.

A partir de este documento se iniciarían los debates que darían forma al artículo 28 Constitucional. Así, en la sesión del 12 de enero de 1917,

se realizaron adiciones importantes al proyecto de Carranza. Se autorizó monopolizar la emisión de billetes, a través de un solo banco controlado por el gobierno federal. Además, se permitió la asociación de productores, la cual, en defensa de sus intereses o del interés general, vendería directamente a mercados extranjeros los productos nacionales, siempre y cuando éstos fueran la principal riqueza de la región, como era el caso del henequén en el estado de Yucatán. Lo anterior, bajo la estricta vigilancia y amparo del gobierno federal o de los estados.

La redacción definitiva del artículo 28 fue larga y requirió de varias sesiones. La única adición a las ya mencionadas fue la de no considerar monopolios a las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Cabe señalar que a partir de 1917 el artículo ha sufrido diversas modificaciones y reformas.

A continuación se analizan algunos de los principales monopolios controlados por el Estado y señalados en el artículo 28 constitucional vigente.

### *Acuñaación de moneda y emisión de billetes*

A principios del siglo XIX las transacciones comerciales se realizaban mediante señas o fichas que emitían las pulperías (especie de tiendas) y, posteriormente, las minas y haciendas. Las fichas eran hechas de formas y materiales diversos como cuero, metal o madera, y se les daba el nombre de tlacos, que generalmente tenían el valor de 1/8 de real,\* y de pilones, cuyo valor equivalía a 1/16 de real.

Una vez promulgada la Constitución de 1824, los estados fueron declarados autónomos, por lo que procedieron a emitir moneda propia; ello ocasionó muchas dificultades en la unificación monetaria a nivel nacional.

Se realizaron algunos intentos para regular la emisión de monedas, pero fue hasta 1829 que ante la escasez de moneda fraccionaria el go-

\* Un real era la moneda española equivalente a la cuarta parte de la peseta.

bierno federal fue facultado por el Congreso para acuñar monedas de cobre. Debido al exceso en la producción y a la falsificación que de estas monedas se hacía, se desplazó de la circulación a las monedas de oro y plata, hasta que el gobierno suspendió en 1835 la acuñación de piezas de cobre.



*Fue hasta 1829, ante la escasez de moneda fraccionaria, que el gobierno federal fue facultado por el Congreso para acuñar monedas de cobre*

Oficialmente existieron 14 casas de moneda, a saber: la de Álamos, de Catorce, de Chihuahua, de Culiacán, de Durango, de Tlalpan, de Guadalajara, de Guadalupe y Calvo, de Guanajuato, de Hermosillo, de Zacatecas, de Oaxaca, de San Luis Potosí y la de la ciudad de México.

El primer decreto para ajustar nuestra moneda al sistema métrico decimal se dio en 1857, pero éste no pudo aplicarse debido a los problemas políticos que el país enfrentaba en esos momentos, así como no pudo ser aplicado otro decreto similar estipulado en 1861.

En el Segundo Imperio (1864-1867) fue cuando se acuñaron monedas de varios valores, ajustadas al sistema decimal.

La acuñación de moneda durante el porfiriato se puede considerar estable. Para 1905 se dio a conocer un decreto presidencial que consistió en la regularización en cuanto a los valores y metales de las monedas. Asimismo, esta ley otorgó a la Casa de Moneda de la ciudad de México el derecho de ser la única productora de monedas en la República; a pesar de eso, entre 1905 y 1911, se acuñaron en los Estados Unidos, por urgencia de numerario, más de 42 millones de pesos en monedas de oro, plata, bronce y níquel.

De igual forma, el movimiento revolucionario provocó la emisión desenfundada de monedas; se calculan unas 800 variedades, aparte de las producidas por la Casa de Moneda. Cuando la Revolución concluyó, México comenzó una vida más estable y la moneda se regularizó.

En 1970 se inauguró la nueva Casa de Moneda, misma que cuenta con el equipo más moderno de fundición, laminación, acuñación y troquelado. En ella no sólo se trabajan monedas de cuño legal mexicano, sino también monedas para gobiernos extranjeros.

Con respecto a la emisión de papel moneda, el primer ensayo se realizó durante el Imperio de Agustín de Iturbide. Por decreto del 20 de diciembre de 1822 se ordenó la emisión de cuatro millones de pesos en papel moneda. Desafortunadamente, la tambaleante situación del gobierno afectó su circulación, la que no llegó a pasar de medio millón de pesos.

El Congreso Constituyente de 1823 decretó la desmonetización de este papel, y poco después autorizó una nueva emisión de billetes de las mismas denominaciones. A pesar de los esfuerzos del gobierno, la emisión tuvo poca aceptación y el sistema quedó tan desacreditado que transcurrieron muchos años antes de que volviera a imprimirse papel moneda.

En 1865 se retomó la idea, y el Banco de Londres y México puso en circulación billetes de cinco pesos, y más tarde de 10, 20 y 50 pesos, los que fueron recibidos por el público debido al prestigio de esa institución.

Años después se autorizó a tres bancos más la producción de papel moneda, a saber: el Banco de Santa Eulalia (1875), el Banco Mexicano (1878) y el Banco Minero Chihuahuense (1882).

Por otro lado, el gobierno federal, para atender la necesidad de circulante, autorizó al Nacional Monte de Piedad emitir, a cambio de los depósitos que recibía, certificados impresos reemplazables a la vista y al portador, los que se consideraron como billetes de banco.

En 1881 se aprobó al Nacional Monte de Piedad la emisión de billetes por nueve millones de pesos con garantía de sus propios fondos. Ese mismo año nació el Banco Nacional Mexicano, y fue autorizado para producir tres millones de pesos en billetes por cada millón de capital o de depósitos en efectivo.

Dentro de la anarquía y la falta de coordinación del porfiriato surgieron otros bancos de emisión, abiertos de acuerdo a concesiones estatales o federales.

Posteriormente, la Revolución Mexicana afectó de muchas formas al sistema bancario y a la circulación de papel moneda. La falta de garantía de los billetes durante la Revolución provocó la desconfianza y el descrédito general hacia el papel moneda.

Para contrarrestar este problema, el 1o. de mayo de 1916, el Gobierno Constitucionalista puso en circulación nuevos billetes, denominados "infalsificables", para sustituir todas las producciones anteriores.

Estos infalsificables tuvieron poco éxito debido a las nulas reservas de oro que los respaldaban. Por este motivo fueron retirados de la circulación en 1917, en tanto el país vivió mediante operaciones de trueque, hasta que la moneda comenzó a circular.

En 1925 se creó el banco único de emisión con el nombre de Banco de México, S.A., y si bien la circulación de billetes en un principio fue modesta, la seriedad en su manejo recobró la confianza del público y la aceptación del billete.

De esta manera, el 26 de abril de 1935 se creó una ley que prescribió la circulación obligatoria del billete del Banco de México, S.A., y se le concedió poder liberatorio ilimitado, constituyéndose en moneda nacional.

La primera fábrica de billetes en México fue inaugurada el 2 de diciembre de 1969, la cual cuenta con el más moderno equipo de impresión para este tipo de trabajo y es la primera establecida oficialmente en la República, ya que hasta entonces los billetes del Banco de México, S.A. habían sido hechos en los Estados Unidos.



*La falta de garantía de los billetes durante la Revolución provocó la desconfianza y el descrédito general hacia el papel moneda.*



*Casa de Moneda de 1930*

### *Estatización y privatización de la Banca*

Por lo que se refiere al servicio de banca y crédito, tradicionalmente se había permitido en el país la participación del capital privado; sin embargo, con el objeto de sanear la economía nacional, enfrentar la crisis económica y evitar la fuga de divisas, en 1982 se decretó la estatización de las instituciones bancarias. En 1983 se reformó totalmente el texto de este artículo, incluyéndose un párrafo (el quinto) donde se establecía que el servicio público de banca y crédito estaría a cargo del Estado, exclusivamente.

Para principios del presente año los objetivos que mantuvieron dicha estatización se habían cumplido y la economía del país requirió de la participación del sector privado en ese trascendental servicio, para hacerlo competitivo en un mercado abierto.

Por ello, el Presidente de la República propuso una iniciativa para la reprivatización bancaria, que fue aprobada por el H. Congreso de

la Unión y las legislaturas locales, suprimiendo el párrafo quinto del artículo que comentamos.

### *Ferrocarriles*

La construcción del ferrocarril fue uno de los principales objetivos para impulsar el desarrollo económico y comercial de México en el siglo XIX.

Desafortunadamente, la inestabilidad del país no permitió que la construcción del ferrocarril estuviera a cargo del gobierno sino en manos de concesionarios. Fueron éstos quienes construyeron el primer ferrocarril de servicio público en 1850, mismo que comprendió 13.6 kms., en el tramo Veracruz-El Molino.

Fue hasta el gobierno de Manuel González (1880-1884) que se inició la verdadera época de construcción de ferrocarriles en México; cuando se autorizaron, sobre todo a norteamericanos, gran cantidad de permisos para la construcción de vías férreas.

Se calcula que entre 1881 a 1910 se inauguraron un promedio de 664.6 kms. al año.

Sin embargo, no existió una buena organización, ni una planificación adecuada a la realidad mexicana.

Durante la administración de Porfirio Díaz, todos los asuntos relacionados con los derechos de explotación, vigilancia de obras, etc., pasaron a formar parte de las funciones de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. La creación de esta dependencia en 1892 se considera como el principio del cambio de actitud y criterio que condujo a la Ley General de Ferrocarriles o Ley Limantour, que como ya se mencionó, tendía a la elaboración de un programa de construcciones ferrocarrileras.

En 1908, el gobierno mexicano formalizó un convenio con los accionistas de las empresas extranjeras que consolidó las propiedades de las mismas en una sola empresa: Ferrocarriles Nacionales de México. Dentro de este convenio México obtuvo: el dominio del Estado sobre la nueva compañía se aseguraría sin pago alguno en efectivo, ni en títulos

de deuda u otra clase de valores; las deudas de las empresas también serían consolidadas mediante un convenio que evitase cualquier intervención de los acreedores, quienes serían amparados con garantías gubernamentales; se crearía un fondo especial para la construcción de más líneas ferroviarias y se nacionalizarían todas las propiedades de los ferrocarriles incluidos en el convenio. Así, la nacionalización abarcó más o menos el 58% de la red ferroviaria de entonces.

El proceso de reconstrucción del sistema de ferrocarriles, así como la circulación se vieron frenados por la Revolución Mexicana. Sin embargo, no dejó de ser un factor fundamental en el poder y estrategia militar de las facciones en pugna.

Para 1917, el régimen de Carranza inició con gran éxito la reconstrucción ferrocarrilera, pero ésta significó un fuerte endeudamiento. La gravedad de esta deuda motivó la urgencia de reconstruir las líneas para devolverlas a las empresas. Aun cuando en 1922 el gobierno de Álvaro Obregón pretendió regresar los ferrocarriles a las empresas, no pudo, ya que los plazos de pago se encontraban vencidos y los acreedores extranjeros tenían la opción de embargar los bienes ferrocarrileros. Como esto era irrealizable mientras el gobierno mantuviera la incautación, se efectuaron algunas negociaciones que poco o nada resolvieron el conflicto. Así, fue hasta el sexenio del general Lázaro Cárdenas que este asunto se resolvió. Una de las primeras medidas de Cárdenas fue crear la empresa descentralizada Líneas Férreas de México, S.A., facultada para adquirir, construir, explotar, directa o indirectamente, toda clase de líneas férreas, sus accesorios y equipos.

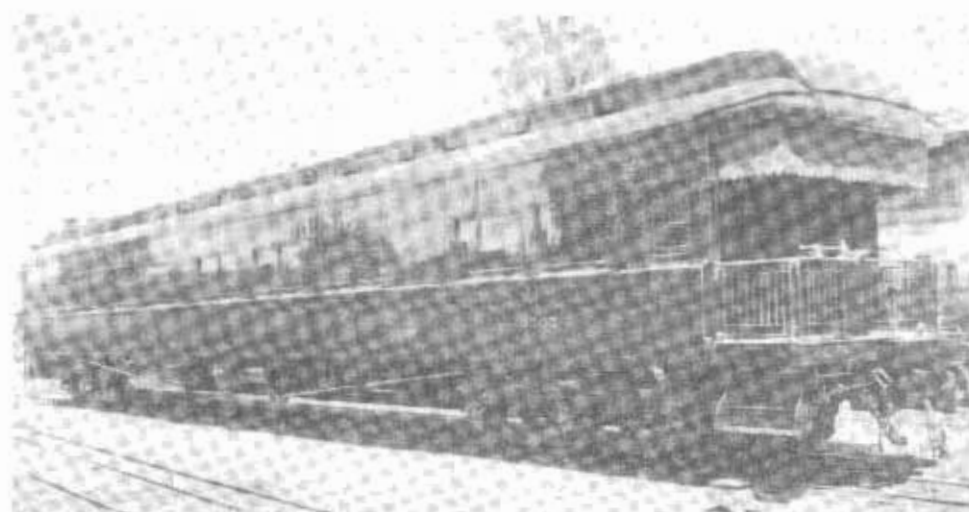
Sin embargo, la implantación de esta empresa no tuvo éxito, y aunque el gobierno era el principal accionista, el 13 de junio de 1937 se decretó, por causa de utilidad pública, la nacionalización de los bienes e intereses privados de Líneas Férreas de México.

La nacionalización abrió el camino hacia un mejor desarrollo de los ferrocarriles y en 1940 llevó a la fundación de la empresa descentralizada Ferrocarriles Nacionales de México, la cual a su vez marcó el comienzo del desarrollo económico y ampliación de las vías de comunicación mexicanas.

A la fecha se cuenta con equipos y maquinaria moderna que brindan servicio de transporte a toda la República Mexicana, en especial al norte del país.



*La construcción de ferrocarriles fue uno de los principales objetivos para impulsar el desarrollo económico y comercial de México en el siglo XIX*



*El 13 de junio de 1937 se decretó, por causa de utilidad pública, la nacionalización de los bienes e intereses privados de Líneas Férreas de México*

## *Correos*

A partir de 1824, por ley, la administración de las rentas de correos le fue concedida a la Secretaría de Hacienda. Esta ley sufrió algunas modificaciones en 1842, 1848, 1852 y 1856; la última estableció el “franqueo previo” y el uso de las estampillas postales. Cabe mencionar que la primera estampilla salió a la circulación el 10. de agosto de 1856 y que para entonces México contaba con 49 agencias de correos.

La segunda mitad del siglo XIX, debido a las constantes luchas internas, fue un período inestable que entorpeció el uso general de los sellos postales, y sobre todo, la regularidad de los servicios de correos.

Durante el Segundo Imperio (1864-1867) se estableció en México el Servicio Postal Urbano con buzones modernos y se adoptó el uso de sobres para cartas.

Una vez reinstalada la República, empezaron a circular “impresos y folletos”, registrados como correspondencia de 2a. clase; poco después se creó el servicio de giros postales para el interior.

El establecimiento de los ferrocarriles trajo como consecuencia que los servicios postales se agilizaran y extendieran para que, posteriormente, México pudiera incorporarse a los convenios de la Unión Postal Universal. En 1895 entró en vigor un segundo Código Postal y la Renta de Correos pasó a depender de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. En 1901 la Administración de Correos fue elevada al rango de Dirección General de Correos y en 1906 se estrenó el actual edificio de correos, ubicado en el Centro Histórico de la Ciudad de México.

Con la Revolución los correos sufrieron trastornos que terminaron en 1917, cuando el país entró a una época de paz, regularizándose el servicio postal.

A partir de entonces México cuenta con un organizado y moderno sistema de correos.

## *Petróleo*

En México los principales yacimientos de este combustible se encuentran en la zona costera del Golfo. Asimismo, se considera que este producto satisface alrededor del 90% de las necesidades energéticas del país.

A fines del siglo XIX los yacimientos mexicanos empezaron a atraer la atención de empresas extranjeras, en especial de Estados Unidos e Inglaterra. Para 1910 estas potencias habían obtenido concesiones y derechos sobre extensas zonas petroleras y México se convirtió en el segundo productor del mundo. El periodo del movimiento armado iniciado en 1910 provocó reajustes de la política hacia las empresas extranjeras, las cuales tuvieron que pagar regalías o rentas en proporción con los volúmenes extraídos.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 incluyó en el texto del artículo 27 un párrafo en el que se especificaba que el Estado podía limitar la propiedad “de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público”, y declaró pertenecientes a la Nación las riquezas naturales del subsuelo. A pesar de ello, se permitió a los intereses externos proseguir con la explotación del petróleo.

En 1921 se reconocieron los “derechos adquiridos” por las empresas que habían obtenido terrenos antes de 1917 y se otorgaron nuevas concesiones para la explotación del petróleo. Para controlar las reservas y concesiones se estableció en 1925 la Administración Nacional del Petróleo y, en 1933, la sociedad Petromex controlada por el Estado y con capital extranjero. Ésta no tuvo éxito y fue reemplazada por la Administración General del Petróleo Nacional, la cual funcionó por poco tiempo y no llegó a manejar ni el 3% de la producción nacional.

Para entonces, en México operaban más de 20 compañías petroleras, entre las que destacaban: Mexicana de Petróleo El Águila, subsidiaria de la Royal Dutch Shell, la Huasteca Petroleum Company, subsidiaria de la Standard Oil Company de Nueva Jersey, y la Sinclair. Todas ellas tenían distintos contratos de trabajo con sus empleados y obreros, lo que provocó serios problemas.



*Para 1910, las empresas inglesas y norteamericanas del petróleo habían obtenido concesiones y derechos sobre extensas zonas del país, el cual llegó a colocarse como segundo productor mundial*



En 1936 se formó el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, el cual exigió un solo contrato colectivo de trabajo. Al no conciliar las empresas esta demanda, los obreros iniciaron una huelga en mayo de 1937 y acudieron a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para que su petición fuera resuelta.

La Junta falló a favor del Sindicato y condenó a las compañías a que aumentaran salarios y prestaciones por 26 millones de pesos. Sin embargo, éstas no cumplieron con las condiciones impuestas, por lo que el 18 de marzo de 1938, el presidente Lázaro Cárdenas decretó la expropiación de los bienes de las compañías petroleras, y con ello, la creación de una empresa descentralizada en la que se fundieran las actividades de las antiguas compañías.

Durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1946), se interrumpió el desarrollo de la recién nacionalizada industria, debido a que hubo limitaciones en las exportaciones y la renovación de equipo.

Aunado a lo anterior, la empresa petrolera fue hostilizada por los intereses norteamericanos e ingleses que habían sido afectados por la expropiación, y México fue objeto de un bloqueo comercial y económico que lo perjudicó gravemente. Sólo cuando los países del Eje (Alemania, Italia y Japón) se rindieron, el bloqueo se debilitó y fue posible modernizar e impulsar la producción del petróleo mexicano.

Actualmente, el gobierno maneja el monopolio del petróleo a través de Petróleos Mexicanos, empresa estatal descentralizada que se encarga de todas las actividades relacionadas con la explotación, refinación y comercialización del mismo, y a la cual se le considera una de las fuentes principales de ingresos de la Nación.

### *Electricidad*

La electricidad llegó a la ciudad de México en 1881, cuando la Compañía Knight instaló las primeras 40 lámparas incandescentes, mismas que fue-



*Debido a la actitud arrogante de las empresas petroleras frente a las leyes y los trabajadores mexicanos, el presidente Lázaro Cárdenas decretó, el 18 de marzo de 1938, la expropiación de los bienes de esas compañías*



*El presidente Cárdenas recibe a un grupo de petroleros al 28 de febrero de 1940*

ron desplazadas en 1890 por el alumbrado público a base de aceite de nabo.

La última década del siglo XIX se caracterizó por el desarrollo de la electricidad mediante el vapor. Este desarrollo impulsó fuertemente el progreso, sobre todo, en las industrias mineras y textiles. Entre 1887 y 1911, se calcula la existencia de 199 compañías de luz y fuerza motriz.

A pesar de que en 1926 se expidió el Código Nacional Eléctrico —regulador de todo el sistema en el país—, no hubo una política oficial para electrificar a todo el territorio nacional.

En 1930 dos empresas dominaban la industria eléctrica mexicana: la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz (de capital anglocanadiense) y sus subsidiarias, mismas que controlaban el 47% del servicio público; y la American & Foreign Power, Co. (grupo norteamericano), que controlaba el 33% de dicho servicio.

Debido a lo anterior, fue necesario que el gobierno mexicano se hiciera cargo de una industria tan importante como la eléctrica. De esta manera, el 31 de diciembre de 1938 se expidió la Ley de la Industria Eléctrica que reguló las tarifas y consideró al suministro eléctrico como un servicio público, sujeto a concesión exclusiva, es decir, un monopolio controlado por el Estado.

Diez años más tarde se constituyó la Comisión Federal de Electricidad como un organismo público descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propia, cuyos objetivos fueron el estudio y planeación del sistema nacional de electrificación, y la procuración del abastecimiento en las condiciones más favorables a los usuarios.

Se estableció que la Comisión sería administrada por un consejo integrado por cinco miembros y presidido por el Secretario de Industria y Comercio. El patrimonio de la Comisión fue integrado por los bienes que el gobierno federal le asignara; las reservas nacionales de energía hidráulica; el rendimiento de un porcentaje del consumo eléctrico; las aportaciones anuales del gobierno y los ingresos derivados de la venta de energía eléctrica.

Durante la administración de Adolfo López Mateos se consideró al suministro de energía como una empresa de grandes magnitudes que no debía ser prestado por compañías extranjeras; así, el 27 de septiembre de 1960 el gobierno adquirió las empresas extranjeras más importantes de este ramo establecidas en México. El proceso de nacionalización de la industria eléctrica se culminó el 29 de diciembre del mismo año, mediante una adición al artículo 27 de la Constitución.

En 1974 el presidente Luis Echeverría promovió una reforma a dicho artículo en donde se otorgó a la Nación de manera exclusiva el aprovechamiento de materiales radiactivos y combustibles nucleares para la producción de energía atómica, factor fundamental para la generación de energía eléctrica.

En la actualidad, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Parastatal preside la junta de gobierno que administra a la C.F.E., de la que



*El 31 de diciembre de 1938 se expidió la Ley de la Industria Eléctrica que reguló las tarifas y consideró el suministro eléctrico como servicio público, sujeto a concesión exclusiva. En la gráfica, grupo de trabajadores del Sindicato Mexicano de Electricistas*



*El 27 de septiembre de 1960, el gobierno de Adolfo López Mateos adquirió las empresas extranjeras más importantes de la industria eléctrica establecidas en el país*

también forman parte las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Contraloría General de la Federación, Programación y Presupuesto, Desarrollo Urbano y Ecología, así como PEMEX y la propia Comisión Federal de Electricidad.

## MARCO JURÍDICO

### Texto original de la Constitución de 1917

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

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

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

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

### **Reformas o adiciones al artículo**

Durante el último decenio este artículo ha sufrido varias reformas de trascendental importancia conforme a las aceleradas transformaciones que ha tenido la economía mexicana.

El 17 de septiembre de 1982, se expidió una iniciativa presidencial para reformar los artículos 73, fracciones X y XVII, 28 y 123 constitucionales, como consecuencia del establecimiento del control de cambios y la expropiación de los bancos privados en favor del Estado. Dicha iniciativa se hizo con el fin de señalar específicamente que tales disposiciones deberían de ser elevadas a rango constitucional para que: el servicio de banca y crédito fuera prestado exclusivamente por el Estado; al Congreso de la Unión se le dotara de facultades para legislar en esa materia y establecer las reglas que filieren la correlación entre la moneda nacional y la extranjera, y para incorporar la regulación de las relaciones laborales entre las instituciones que prestasen el servicio de banca y crédito y sus trabajadores dentro del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Esta iniciativa culminó con la reforma al artículo 28 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 1982, en la que se adiciona el párrafo quinto a dicho artículo, elevando a rango constitucional lo que jurídicamente se ha denominado "Nacionalización Bancaria"; la cual fue realizada por decreto presidencial el 10. de septiembre de ese mismo año.

La Nacionalización Bancaria tuvo una trascendental importancia, pues con ella se buscó que se le permitiera al Estado contar con los instrumentos necesarios para defender la economía nacional, para que el país pudiese proyectar y apoyar el proceso de desarrollo económico, social y cultural.

Una segunda reforma al artículo 28 constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983; en ésta se incluyen los principios de la participación del Estado en la economía nacional. Con lo anterior se transformó completamente el texto original del artículo, para dar paso a lo que en la actualidad se denomina como "Rectoría Económica del Estado".

Los dos primeros párrafos del artículo 28 conservaron el espíritu del texto original, no así el párrafo tercero, en éste se estableció que las leyes fijarían bases para señalar precios máximos a los artículos, materias y productos básicos para la economía nacional, pretendiendo con ello evitar intermediaciones innecesarias que provocaran ineficiencias en el abasto; así como otorgar protección a los consumidores.

El párrafo cuarto dispone que el Estado ejercerá funciones de manera exclusiva en ciertas "áreas estratégicas", sin que por ello se considere que esté realizando monopolio alguno.

En el párrafo quinto se establece que el Estado prestará el servicio público de Banca y Crédito.

El párrafo sexto menciona que el Estado contará con los organismos necesarios para el manejo de las "áreas estratégicas"; dando participación a los sectores social y privado en las actividades de carácter "prioritario", de acuerdo con las leyes que se establecieran para tal situación (sistema de economía mixta).

El siguiente párrafo señala que ni las asociaciones ni las sociedades cooperativas de productores constituyen monopolios siempre y cuando defiendan sus intereses o el interés general en las ventas directas a los mercados extranjeros de los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan.

El octavo párrafo señala que tampoco constituirán monopolios ciertos privilegios concedidos a los autores, artistas, inventores y perfeccionadores de alguna mejora, para llevar a cabo la reproducción de sus obras.

En el siguiente párrafo se da la posibilidad de concesionar los servicios públicos a los particulares, conforme a la ley.

El décimo párrafo indica que los regímenes del servicio público se apegarán a lo que establezca la propia Carta Magna, y el último párrafo otorga subsidios a diversas actividades económicas, siempre y cuando no se afecte la economía de la Nación.

Cabe destacar que con motivo de la modernización de la economía nacional que ha puesto en marcha el actual Presidente de la República, licenciado Carlos Salinas de Gortari, y dado que casi a ocho años de la Nacionalización Bancaria, ésta cumplió con sus objetivos y metas, se decidió modificar la exclusiva prestación de dicho servicio por parte del Estado, en virtud de:

- 1o. La impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.
- 2o. El cambio profundo de las realidades sociales, las estructuras económicas, el papel del Estado y del sistema financiero del país.
- 3o. El propósito de ampliar el acceso, de mejorar la calidad de los servicios de Banca y Crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos.

En función de lo anterior, a fines del pasado mes de abril, el Ejecutivo Federal remitió al H. Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales a los artículos 28 y 123.

Dicha iniciativa fue discutida ampliamente y aprobada por el H. Congreso de la Unión conforme a lo establecido en el artículo 135 constitu-

cional y fue turnada a las 31 legislaturas de los estados de la Federación para obtener su aprobación; trámite legislativo que ya fue concluido.

La última reforma efectuada al artículo 28 constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 1990; en ésta se deroga el párrafo quinto de dicho artículo.

### **Texto vigente**

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

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

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

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la co-

municación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

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

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

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

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

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

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

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

- Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1934.
- Ley General de Sociedades Cooperativas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de febrero de 1938.
- Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de febrero de 1940.
- Ley Federal de Derechos de Autor, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 1963.
- Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1975.
- Ley de Invenciones y Marcas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 1976.
- Ley Orgánica del Banco de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1984.
- Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1985.
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1985.
- Ley de la Casa de Moneda de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 1986.

- Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990.
- Ley para regular las Agrupaciones Financieras, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Federación el 18 de julio de 1990.

### **Comentario económico**

Lic. Ricardo Torres Gaytán\*

Para exponer los diferentes grados de monopolio, tenemos que partir de la competencia pura, la cual se caracteriza por tener libertad de entrada y salida y por la existencia de muchos vendedores y demandantes, sin que ninguno de ellos tenga capacidad para influir sobre el precio.

La oferta y la demanda están en plena competencia a corto plazo, sin que ninguna firma vendedora o compradora tenga efectos decisivos sobre el precio, ya que éste se determina por la libre acción de la oferta y la demanda en el mercado, por un gran número de oferentes y demandantes, y cualquier alteración del precio se debe a un desajuste entre la oferta y la demanda. Si la oferta supera a la demanda, el precio bajará, y viceversa, si la demanda supera a la oferta, el precio subirá.

En el primer caso, se supone que el equilibrio entre la oferta y la demanda se restablecerá, vía el retiro del mercado de los productores que operan en el margen. En el segundo caso, ante el aumento de precio ocurrirán más productores hasta restablecer el equilibrio en el mercado.

Pero en la realidad operan diferentes clases de monopolios: así, tenemos que hay un monopolio parcial hasta llegar al monopolio absoluto, en el que ninguna firma está exenta de enfrentar alguna clase de competencia porque, en última instancia, está limitada por el Estado. Un ejemplo

\* Licenciado en Economía, profesor emérito de la Facultad de Economía y miembro del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Ha escrito varias obras entre las que destaca *Teoría del Comercio Internacional*.

de ello son los ferrocarriles, ya que no es económico construir dobles vías para que haya competencia, sino que es el Estado quien fija las tarifas del servicio. Por tal razón, los gobiernos de los Estados Unidos de América y de Alemania recurrieron, a fines del siglo pasado, a promulgar decretos donde se sujetó a los monopolios a diversas normas, como las que fijaba la Ley Sherman en Estados Unidos.

El Estado, en este caso, limitó la acción de los monopolios. De esta situación surgió el "cuasimonopolio". Pero en realidad, ha habido otras formas posibles de monopolios llamados "oligopolios", o sea, el agregado de unas pocas firmas que se asocian, para imponer limitación a la oferta y fijar precios por arriba de la competencia, o bien, para distribuirse el mercado por zonas. Cuando el control lo ejercen los compradores o demandantes se dice que hay "monopsonio".

A largo plazo, son los niveles de costos los que permiten sobrevivir o triunfar sobre los competidores, o sea, son los más aptos los que permanecen en el mercado y se ven presionados a bajar los costos, ampliando la oferta de las empresas hasta lograr el ajuste en el mercado, es decir, una relación entre los ingresos marginales y los costos marginales que le permitan obtener la ganancia máxima del mercado.

Un aumento de la demanda se traducirá en un aumento de las ganancias y esto estimulará a otros empresarios a producir hasta el grado en que el aumento de la oferta equilibre a la demanda y se logre, en consecuencia, un precio de equilibrio.

La distribución del ingreso y la mejor asignación de los recursos es consecuencia de la competencia, aunque a menudo surgen engaños sobre el problema de la ganancia cuando no se toman en cuenta los costos sociales, que son diferentes de los costos privados, o bien, suele haber competencia imperfecta por inmovilización ocupacional de los recursos productivos.

Como sector, suele ponerse como ejemplo al sector de la agricultura, considerándolo caso especial de estudio sobre la competencia por estar sujeto a factores imprevistos. En otras ocasiones, son los subsidios del Estado a la agricultura y las restricciones impuestas a los agricultores; caso similar al de la agricultura son las tarifas bajas de los servicios

públicos: ferrocarriles, electricidad, transporte terrestre, transporte urbano, fijando tarifas a los servicios que prestan y salarios a los trabajadores.

En compensación, el Estado suele otorgar subsidios a la agricultura y a los transportes, limitando la competencia abierta. También, suele otorgar créditos especiales a la pequeña y mediana industria agrícola, a través de la exención de impuestos, la asignación de subsidios, el seguro de cosechas, y premios para estimular el aumento a la eficiencia, o bien, como uno de los apoyos más importantes, fija paridad entre los ingresos y precios agrícolas. El caso de la industria es diferente porque ésta suele expresar en su operación costos constantes y variables.

Ya hemos dicho que el monopolio significa el control absoluto o relativo, de parte de una firma, de la oferta de un artículo, y que el "monopsonio" es el control de una firma en la compra, o sea, un monopolio de compra. Estos conceptos están dados por el poder o cuando una empresa puede influir sobre el precio de un producto. Sin embargo, suele hablarse también de la competencia "duopólica", que significa la competencia entre dos grandes firmas que controlan el mercado. También puede ser el "monopsonio" un concepto similar cuando dos grandes oferentes compiten por controlar el mercado.

Hay ocasiones en que el monopolio se da por naturaleza, como cuando alguien tiene el control de una fuente de agua termal que es única o bien cuando la competencia es improcedente desde el punto de vista social, como sucede con los ferrocarriles. En estos casos el gobierno suele influir para regular la oferta mediante la imposición de tarifas. Frecuentemente los servicios públicos como la electricidad, la telefonía y algunos transportes terrestres, poseen la característica antes mencionada del ferrocarril, de no perseguir fines competitivos por estar sujetos inevitablemente a la regulación del Estado, mediante la imposición de tarifas que no se pueden cambiar sin el permiso del gobierno.

En el mundo contemporáneo privan las compañías transnacionales, las cuales son corporaciones monopólicas que además de controlar la oferta o la demanda, disfrutan de gran capacidad financiera para sus operaciones, mismas que son imposibles de controlar por los países

donde actúan, porque es conveniencia que operen por las ganancias que remiten a su país de origen, y los países que son víctimas de la explotación de estas empresas no están capacitados para contrarrestarla.

La inconveniencia de los monopolios a nivel internacional se observó a fines del siglo pasado en Estados Unidos y Alemania, donde se dictaron leyes que trataban de regular sus operaciones. Así, la Ley Sherman fue promulgada en Estados Unidos. En Alemania sucedió algo similar con algún organismo que tenía el mismo propósito.

Hay muchas variantes entre el concepto de monopolio, ya porque sea único vendedor o único comprador o porque sea duopolio, o sea, firmas vendedoras que expenden a muchos compradores la misma mercancía, o bien, dos compradores del mismo tipo de mercancía para abastecer a gran cantidad de compradores.

El concepto de “monopsonio” es inverso al de la competencia pura, en la cual son muchos los vendedores y compradores que determinan el precio mediante la ley de la oferta y la demanda.

Las causas del monopolio son varias: una de ellas puede ser disfrutar de un privilegio especial debido a una patente que se tiene registrada en propiedad para producir un artículo, o bien, porque se disponga de un yacimiento especial, como sucede con la oferta de diamantes o de oro en el África del Sur, donde sólo ciertas firmas tienen convenio con el gobierno para explotar dichos productos.

Existen los monopolios sociales que están relacionados con el bienestar colectivo como son las patentes y los derechos de autor.

Los hay basados en privilegios especiales, ya sea que estén basados en el favor político o privado, y hay monopolios naturales como los que hemos mencionado (una fuente de agua especial, o los yacimientos de diamantes o de oro).

En cuanto al precio del monopolio, hay uno que no cuesta nada, como es el caso del natural, y otro que es relativo, cuando los particulares son los que ofrecen una mercancía limitada y que compite en el mercado. La clasificación de los monopolios suele dividirse en públicos y

privados, y locales, nacionales o internacionales por la extensión geográfica del mercado sobre el cual ejercen su poder.

Hay también ejemplos de monopolios fiscales, como hace algunos años solían ser el del tabaco y el del alcohol, y que el Estado concesionaba. De manera especial, Francia y España se reservaban para sí los beneficios de estos estancos.

En otras ocasiones, son monopolios naturales los originados por disposiciones legales y que no dependen exclusivamente de la voluntad individual; como por ejemplo, aquella empresa que produce vino de una uva especial que sólo se da en un terreno de calidad particular. Otros monopolios se basan en el secreto de una fórmula o de un procedimiento y tienen una importancia secundaria, porque el desarrollo de los conocimientos científicos y técnicos permite que las empresas descifren, en más o menos tiempo, cualquier fórmula o bien que puedan estar protegidos por el capital fijo necesario, más el capital circulante que suele ser considerable.

La función que procede en la defensa de los intereses colectivos es la de regulación por parte del Estado. El caso más común y corriente tiene la característica de los servicios públicos, en donde los precios de venta, no se fijan con libertad en el mercado, sino mediante expreso acuerdo con el gobierno. Al determinar el precio las autoridades benefician directamente a los consumidores, permitiendo adquirir el servicio o la mercancía al mayor número posible de demandantes. En estos casos también se considera una ganancia razonable para el monopolio, como si operara en libre competencia. La dificultad consiste en calcular cuál es este beneficio razonable. En el caso del mercado de monopolio puro, no cabe esperar que sea el juego espontáneo que la libre competencia determina.

### **Comentario jurídico\***

Como principio general, el artículo 28 prohíbe los monopolios. También están proscritos los oligopolios, o sea, la creación premeditada o artificial de un mercado en el que hay pocos vendedores y muchos compradores.

---

\* Tomado de: Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados, 1988, pp. 135-138.

No obstante lo anterior, hay ciertas actividades que, por su importancia social, deben ser tratadas monopolíticamente. Pero en este caso, esos monopolios están reservados estrictamente al Estado y se encuentran listados de manera expresa en el párrafo cuarto de este artículo. Además, como tal vez en el futuro habrá necesidad de adscribir nuevas áreas a la función estatal, éstas podrán ser señaladas por leyes secundarias que expida el Congreso de la Unión, según lo prevé la última frase del párrafo cuarto que se comenta.

El servicio público de banca y crédito, al que se refiere el párrafo quinto, merece especial mención. Antes del primero de septiembre de 1982, aparte de las instituciones nacionales de crédito, el ejercicio de la banca estaba concesionado por el Estado a sociedades anónimas privadas. En la fecha señalada, y mediante decreto del Ejecutivo, se expropiaron los bancos privados en favor del Estado.

En aquel momento el Ejecutivo Federal fundamentó tan trascendental medida en que los graves problemas financieros y monetarios —prevalcientes en esa fecha—, originados por factores internos y externos, requerían de medidas drásticas. Se habían conjuntado, en materia económica, tanto la crisis mundial imperante —que siempre acarrea consecuencias especialmente dramáticas para los países en desarrollo— cuanto causas internas (inflación, fuga de capitales, escasez de divisas extranjeras, etcétera) que comprometieron seriamente la economía nacional.

El servicio de banca en sus múltiples facetas (intermediación en el crédito, creación de recursos financieros, medios de pago, etcétera), es, dentro de la estructura económica de la sociedad moderna, indispensable y de gran importancia. Constituye un auténtico servicio público que el Estado debe manejar exclusivamente o controlar, de manera permanente y cuidadosa, ya que se trata —nada menos— de la captación de los recursos financieros de la sociedad, de sus ahorros e inversiones, que deben ser manejados con probidad y eficiencia para orientar y corregir la marcha de los fenómenos económicos.

También es tarea fundamental del Estado la fijación de los precios para artículos de consumo necesario y la organización más adecuada del aparato distributivo. Deben imponerse controles a la distribución, con

objeto de evitar abusos y, en general, adoptar las medidas procedentes para que el pueblo reciba bienes y servicios oportunamente, con calidad y a precios adecuados. Finalmente, el consumidor, que constituye el último eslabón del aparato productivo, también merece protección. La Constitución se la otorga como principio y remite a las leyes secundarias para una más amplia y cuidadosa elaboración de esta garantía social. A todo lo anterior se refiere el párrafo tercero de este artículo 28 constitucional.

Algunas actividades de la sociedad —generalmente las de fuerte contenido económico— trascienden la órbita privada en las que se generan y, por su naturaleza y consecuencias, afectan a toda la comunidad o a una gran parte de ella. Así, esas actividades se convierten en servicios públicos que el Estado habrá de manejar de manera exclusiva (ferrocarriles) o sujetar a un control y vigilancia cuidadosos (minería). Otro tanto sucede con la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio (propiedad) de la Federación.

Cuando el Estado no toma para sí totalmente la realización de un servicio público o la explotación de un bien, autoriza —concesiona— que esas labores las realicen individuos o grupos. Sin embargo, las concesiones deben tener su fundamento en leyes específicas y su uso por extranjeros deberá estar, total o parcialmente, prohibido en algunas actividades. El Estado en ningún caso alentará los monopolios.

El subsidio a que se refiere el último párrafo de este artículo —o sea, la ayuda económica que el Estado presta para la realización de actividades prioritarias— no debe ser ilimitado, permanente o para beneficio exclusivo de una persona o grupo social. Por el contrario, tiene que ser general, temporal y no afectar esencialmente la estructura financiera de la nación.

Como agregado a lo expuesto en la obra del doctor Rabasa, cabe mencionar que la reciente reforma constitucional promovida por el C. Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, relativa a la reprivatización de la banca, se sustenta en la actual situación financiera de México, en su liberalización comercial y en su cada vez más activa participación en el contexto económico mundial. Esto ha hecho necesari-

ria una mayor participación de los sectores privado y social, en la prestación del servicio público de banca y crédito. En virtud de estas reformas, existe ahora la posibilidad de que haya bancos del Estado, privados, del sector social y de capital mixto. Esto fortalecerá los canales financieros que el país requiere para la modernización global de su economía.

## **ARTÍCULO 29**

### **Suspensión de garantías**

## MARCO HISTÓRICO

### Época Prehispánica

Los habitantes de las sociedades mesoamericanas estaban sujetos a una serie de obligaciones y derechos, determinados por la posición que guardaban en la estratificación social.

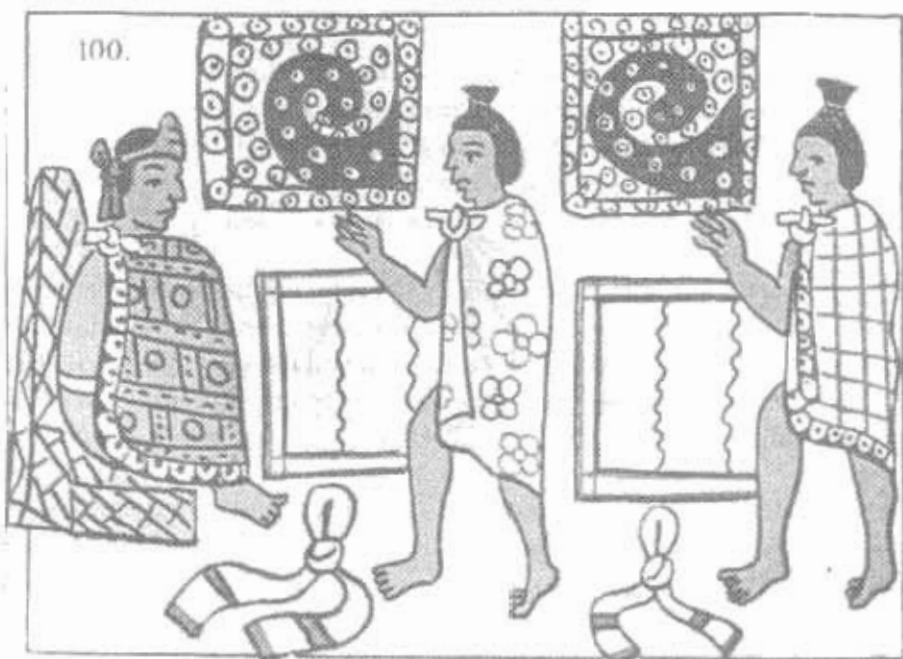
La legislación azteca protegía los intereses de la clase dominante en lo relativo a sus bases económicas, así como a sus privilegios sociales y políticos.

De esa manera, los *pilli* o nobles tenían privilegios en cuanto a su vestuario, a sus casas habitación, a las insignias que podían portar, etc. Una gran cantidad de disposiciones jurídicas de carácter consuetudinario protegían tales privilegios, a la vez que prohibían a los *macehuales* o gente común el disfrute de los derechos reservados a los nobles.

Por su parte, los *macehuales* tenían derechos reconocidos, creados a través de la costumbre, como el derecho a la tierra, a la educación, al trabajo, etc. La existencia de diversos funcionarios y tribunales encargados de la impartición de justicia denota la presencia de un régimen de protección al gobernado.

A pesar de lo anterior, no puede afirmarse que durante aquella época hayan existido garantías individuales, en el sentido estricto de lo que actualmente significa una garantía.

Por otra parte, las fuentes históricas relativas al periodo prehispánico, especialmente las referentes al sistema jurídico mexica, no ofrecen



*Entregu de tributos a los señores aztecas*

testimonios de casos en donde, por conflicto bélico o rebelión interna, las autoridades reales hayan tenido que suspender los derechos otorgados a la población en general.

Por lo anteriormente descrito, puede concluirse que la letra del artículo 29 de nuestra Constitución —suspensión de garantías individuales por rebelión, invasión o guerra— no tiene antecedente, por analogía, en la realidad jurídica prehispánica.

## **Época Colonial**

La dinámica social indígena sufrió grandes cambios cuando el conquistador español implantó en las tierras mesoamericanas su propio código de usos y costumbres.

La desigualdad social entre los distintos grupos de individuos que poblaban la Nueva España motivó la creación de un sistema jurídico estamentario, el cual otorgaba derechos e imponía obligaciones según la posición que se ocupara dentro de la escala social.

Así, sólo los españoles o peninsulares tenían el derecho a ocupar los altos puestos militares, políticos o eclesiásticos, mientras que los criollos y mestizos desempeñaban cargos menores. Por lo que toca a los indígenas, no obstante la serie de medidas jurídicas que la Corona dictó a su favor, estuvieron colocados en una situación de marginación con respecto a otros grupos sociales.

La naturaleza estamentaria de la legislación colonial originaba que la administración de justicia fuera desigual. De este modo, las penas y sanciones que debían corresponder a un mismo delito variaban según la condición social del delincuente.

Sólo los individuos de la clase dominante podían gozar de privilegios tales como el derecho al trabajo y a la educación; sin embargo, también estuvieron sujetos a una serie de restricciones relativas a la libertad de pensamiento, de imprenta y de religión.

Durante este período de la historia de México, las libertades humanas esenciales estuvieron sumamente limitadas, incluso para el estrato social

más elevado, por lo que resulta imposible la existencia de un régimen de suspensión de garantías, como el consagrado en el artículo 29 de la Carta Magna vigente.

## Siglo XIX

Durante el siglo XIX, ya en las postrimerías del período colonial, y en un marco de transformaciones políticas y sociales gestadas en Europa, se dio en México el primer antecedente sobre suspensión de garantías, el cual fue promulgado por la Constitución española de Cádiz de 1812. Sin embargo, dicha suspensión estaba orientada sólo a la administración de justicia en lo criminal.

La citada Constitución, inspirada en el espíritu liberal de la Revolución Francesa, además de consagrar un catálogo de libertades ciudadanas, señaló una serie de derechos en materia criminal aunque, con respecto a este último rubro, manifestó en su artículo 308:

Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la Monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas formalidades prescritas en este capítulo (referente a la administración de justicia en lo criminal) para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado.

La Constitución de Cádiz de 1812 no es un código jurídico-político propiamente mexicano, pero puede verse como un antecedente de la historia constitucional de nuestro país, pues funcionó en México de 1812 a 1814 y en 1820.

Después de la guerra de Independencia y en la formación del Estado Mexicano, la Constitución de 1824 no otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo en caso de emergencia, pero sí se expidieron algunos decretos en este sentido. Una de estas leyes fue promulgada en 1829, siendo presidente Vicente Guerrero; en ésta se autorizó al Ejecutivo de la Federación a adoptar las medidas necesarias para la conservación de la independencia, el sistema federal y la tranquilidad pública, con la aclaración de que no podría disponer de la vida de los mexicanos. Por otra parte,



CONSTITUCION  
POLITICA

DE LA  
MONARQUIA ESPAÑOLA

*Promulgada en Cádiz, a 19. de  
Marzo de 1812.*

CADIZ

*Constitución de Cádiz de 1812*

fijaba la duración de esta autorización y obligaba a dar cuenta al Congreso del uso de estas facultades extraordinarias. Esta ley dio pie a una infinidad de abusos que se cometieron en nombre de "las facultades extraordinarias" del Ejecutivo, como arbitrariedades en la ocupación de propiedades; establecimiento de derecho de patente sobre casas públicas de juegos prohibidos; rifas de fincas nacionales y juicios militares a civiles, entre otros.

El gobierno de Guerrero pronto se vio amenazado por desacuerdos internos, que provocaron levantamientos en varios lugares de la República, y por la rebeldía del vicepresidente Anastasio Bustamante, que se declaró protector del "Pacto Federal" e invitó a los inconformes a restablecer las leyes. El movimiento de Bustamante triunfó y el 15 de febrero de 1831, ya con éste como presidente, se dictó otro decreto que dejó sin efecto algunas de "las facultades extraordinarias". Este régimen duró hasta agosto de 1832.

Cabe señalar que los decretos antes mencionados fueron inconstitucionales debido a que la Carta de 1824 no contempló dichos conceptos.

Para el 8 de octubre de 1832, el Congreso expidió una ley otorgando facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo, mismas que fueron anuladas en 1833 y 1834.

La Constitución de 1824 rigió hasta 1835, cuando las Siete Leyes —primera Constitución de carácter centralista— fueron promulgadas. En su artículo 45 señaló, como una prohibición al Congreso General, privar o suspender a los mexicanos de sus derechos. Sin embargo, no especificó la utilización de facultades extraordinarias al Ejecutivo en ningún caso. Por esta razón, cuando México enfrentó la guerra contra Francia en 1838, conocida como la "Guerra de los Pasteles", no se suspendieron garantías, ni variaron los derechos administrativos y ejecutivos del presidente.

En 1840, ante las inconformidades existentes entre las facciones que aspiraban al poder, se decidió reformar las Siete Leyes. Dentro del precepto 65 del Proyecto de Reformas se afirmó:

Solamente en el caso de que la seguridad y conservación de la República lo exijan, podrá el Congreso facultar extraordinariamente y por tiempo limitado al Presidente de ella, en cuanto baste para salvar estos objetos.

Dentro de esta serie de reformas se discutió el voto particular del diputado José Fernando Ramírez, quien expresaba la imposibilidad del Congreso de otorgar al Ejecutivo facultades extraconstitucionales, a excepción de que peligrara la independencia de la Nación o porque hubiera guerra o invasión, y en consecuencia, fuera preciso actuar con prontitud y energía. Estas reformas finalmente no procedieron.

En 1842 se presentaron dos Proyectos de Constitución. El primero de éstos estableció los requisitos y los casos en que se concederían al Ejecutivo poderes no especificados dentro de la Constitución. El segundo Proyecto, a excepción de algunos cambios en la redacción, contempló las mismas restricciones y los mismos casos en que se otorgarían facultades extraordinarias al presidente.

Como resultado de ambos proyectos se promulgaron en 1843 las Bases Orgánicas. Dicha Carta, también de carácter centralista como la de 1836, otorgó la facultad al Congreso de ampliar los derechos del Ejecutivo en los únicos casos de invasión extranjera, o de sedición. Tres años más tarde, México enfrentaría uno de los más serios conflictos en su historia y el cual le costaría la pérdida de más de la mitad de su territorio: la guerra contra los Estados Unidos (1846-1848). La Constitución vigente en ese momento, es decir, las Bases Orgánicas, no hicieron énfasis en la suspensión de garantías; tan sólo ampliaron las facultades del Ejecutivo en este conflicto.

Durante este período se discutió (en 1847), un Acta de Reformas con características liberales, que junto con la Constitución de 1824 sustituyó a las Bases Orgánicas de 1843. El artículo 4o. de esa ley estableció:

Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de *libertad, seguridad, propiedad e igualdad* de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlos efectivos.

Estas garantías son inviolables, y sólo en el caso de una invasión extranjera ó de rebelión interior, podrá el Poder Legislativo suspender las formas establecidas para la aprehensión y detención de los particulares, y cateo de las habitaciones y esto por determinado tiempo.

Todo atentado contra dichas garantías es caso de responsabilidad, y no podrá recaer á favor de los culpables, ni indulto, ni amnistía, ni cualquiera otra disposición, aunque sea emanada del Poder Legislativo, que los sustraiga de los tribunales o impida que se haga efectiva.

Aun cuando legislaciones anteriores contemplaron dentro de las facultades del presidente la toma de decisiones extraordinarias en caso de acciones que pusieran en peligro a la Nación, no se estipulaba la suspensión de garantías. Fue hasta la Constitución de 1857 en que se aprobó un artículo expreso sobre la suspensión de garantías. Los debates en el Congreso Constituyente contaron con la participación de Francisco Zarco y José María Mata, entre otros. Así, el 24 de enero de 1857 quedó aprobado el artículo 29 como sigue:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, a excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de las prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a un determinado individuo.

Sin embargo, la aplicación de la Constitución de 1857 se vio entorpecida por la guerra civil que México enfrentó durante los años de 1858 a 1861.

Es en el año de 1860 que se tiene noticia de la primera ley extraordinaria sobre la suspensión de garantías —relativa al estado de guerra y de sitio. En ella se especificó, entre otras cosas, que el estado de guerra o de

sitio no podían ser declarados salvo en el caso de peligro inminente; que sólo el Congreso General podía hacer tales declaraciones, y que no obstante el estado de sitio, los ciudadanos continuarían disfrutando de las demás garantías.

Durante esta época el Congreso legisló otras leyes suspensivas de las garantías individuales. Como ejemplo está la del 7 de julio de 1861, que suspendió la libertad de trabajo, la de imprenta y la de asociación; se declaró la vigencia de la Ley de Conspiradores expedida por Ignacio Comonfort el 6 de diciembre de 1856, que entre otras penas establecía la de muerte.

Estas leyes suspensivas tuvieron una duración de seis meses y, al terminar su vigencia, el Congreso prorrogó indefinidamente la interrupción de garantías y la autorización al Ejecutivo para legislar, debido a los problemas que México enfrentó, en esos años, con Francia, España e Inglaterra.

Debido también a las facultades extraordinarias concedidas al presidente Benito Juárez, se promulgó la ley del 25 de enero de 1862 que privó y sancionó los delitos contra la Nación, el orden y la paz pública.

La Guerra de Tres Años terminó con el triunfo de los liberales, por lo que el gobierno juarista pudo mantenerse en el poder. Sin embargo, años más tarde (1864), paralelamente al gobierno de Juárez se implantaría en México el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, respaldado por el Emperador francés Napoleón Bonaparte y por algunos conservadores mexicanos.

El príncipe austriaco, que representó al Segundo Imperio Mexicano, decretó sus propias leyes: El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano dado en 1865; éste dentro de su precepto 77 señaló que solamente por decreto del Emperador o de los Comisionados Imperiales y cuando lo exigiera la conservación de la paz pública, las garantías otorgadas por el Estatuto podrían verse suspendidas.

El Partido Liberal mexicano triunfó una vez más al derrotar al enemigo extranjero y Juárez volvió a instalarse como único presidente de la República en 1867.

Durante el régimen de Porfirio Díaz —que abarcó de 1876 a 1880 y de 1884 a 1911, con un intervalo de Manuel González— se gobernó aparentemente bajo la Constitución de 1857. Sin embargo, el poder estuvo concentrado en Díaz y en un pequeño grupo conocido como “los científicos”, los cuales fueron apoyados por el ejército. Es por ello que México vivió sometido a un régimen dictatorial durante casi 30 años. A través de los cuales, en la práctica, no se respetaron las garantías contenidas en la Carta de 1857.

## Siglo xx

Para 1910 el porfiriato era ya insostenible y la inconformidad del pueblo era cada día más evidente. La permanencia de Díaz en el poder y el malestar generalizado condujeron a la ruptura de algunos sectores con el gobierno.

Fue así que Francisco I. Madero fundó el Partido Nacional Antirreleccionista y llamó a la población a levantarse en armas contra el gobierno de Díaz; esta lucha dio comienzo el 20 de noviembre de 1910.

Díaz, en un intento por anular este movimiento, decretó el 16 de marzo de 1911, una Ley de Suspensión de Garantías. Dicho precepto interrumpió los derechos a los que atentaran contra las vías de comunicación, a los salteadores de caminos y a los que cometieran el delito de plagio o robo con violencia. Todos estos delitos, a excepción del primero, serían castigados con la pena de muerte.

Esta medida tendente a controlar la insurrección, muy pronto fue inútil, ya que el 8 de mayo del mismo año, cuando las fuerzas maderistas tomaron Ciudad Juárez, se incrementó el número de insurrectos, por lo que Díaz se vio obligado a pactar con Madero.

El resultado fue la firma de los Tratados de Ciudad Juárez y la renuncia de Díaz.

Francisco León de la Barra se hizo cargo provisionalmente de la presidencia y meses después se efectuaron elecciones, mismas que favorecieron a Madero y a José Ma. Pino Suárez como presidente y vicepresidente, respectivamente.

Durante este régimen, Madero envió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión un decreto de Suspensión de Garantías Constitucionales, quedando dentro de esta disposición los salteadores de caminos, los que cometieran el delito de plagio y los que proveyeran de armamento, proyectiles o explosivos a bandoleros. Dichas faltas tendrían como castigo la muerte. El decreto fue aprobado y expedido el 7 de agosto de 1912.

El régimen maderista estuvo inmerso en un ambiente de levantamientos armados, los cuales culminaron en febrero de 1913, cuando renunciaron Madero y Pino Suárez coaccionados por el general federalista Victoriano Huerta, quien al poco tiempo los mandó asesinar para usurpar la presidencia.

La pugna entre federales —aliados de Huerta— y constitucionalistas, —presididos por Venustiano Carranza—, conllevó la firma del Plan de Guadalupe, mismo que desconocía al gobierno huertista y formaba el Ejército Constitucionalista comandado por Carranza.

A partir de entonces, Emiliano Zapata, por su cuenta, y Francisco Villa y Álvaro Obregón, apoyando a Carranza, destituyeron a Huerta. Sin embargo, surgieron divergencias entre los constitucionalistas, mismas que intentaron dirimirse en la Soberana Convención de Aguascalientes. Durante estas sesiones Carranza desconoció la designación de Eulalio Gutiérrez como presidente provisional y no aceptó las condiciones que se le imponían, por lo que decidió trasladar su gobierno como Primer Jefe a Veracruz. Desde ahí inició nuevamente una lucha por alcanzar el poder.

Finalmente y después de varios enfrentamientos, los carrancistas tomaron la ciudad de México el 11 de marzo de 1916.

Para septiembre de ese año se convocó a la realización de un Congreso Constituyente que conformara una nueva legislación.

Carranza, como Jefe del Ejecutivo, presentó un Mensaje y Proyecto de Constitución. En él retomó el artículo 29 de la Constitución de 1857

referente a la suspensión de garantías, salvo dos diferencias: la suspensión podría hacerse a nivel regional o extenderse a todo el país y, serían suspendidas todas las garantías que fueran obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a una situación de peligro. En cambio, el precepto constitucional de 1857 no permitía la interrupción de estos derechos que aseguraban la vida del hombre; esta excepción nulificaba prácticamente el efecto de la suspensión.

El artículo fue aprobado sin discusión en la 40a. Sesión Ordinaria celebrada el 13 de enero de 1917.

Desde entonces, la única ocasión en que se ha aplicado dicho precepto tuvo lugar durante el mandato del presidente Manuel Ávila Camacho, cuando México participó, en 1942, en la Segunda Guerra Mundial.

El hundimiento de los barcos mexicanos Potrero del Llano y El Faja de Oro, torpedeados por un submarino alemán, obligó al presidente a declarar la existencia de un estado de guerra a partir del 22 de mayo de ese año, entre México y las Potencias del Eje (Alemania, Italia y Japón).

Ávila Camacho convocó a los miembros de su gabinete para discutir y aprobar las medidas que habrían de tomarse frente a este suceso, ante lo cual se acordó:

- Declarar el estado de guerra entre la República Mexicana y las potencias del Eje.
- Suspender la vigencia de las garantías individuales que fueran obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.
- Solicitar, en favor del Ejecutivo Federal, facultades extraordinarias para legislar.

Estas medidas provocaron la reunión del Congreso en un periodo extraordinario de sesiones. El Congreso de la Unión validó la declaración y además aprobó un decreto en el que se suspendían las garantías

individuales y se autorizaba al presidente de la República a que tomara las medidas necesarias para la defensa del territorio nacional.

Ante ello, Ávila Camacho promulgó la Ley de Previsiones Generales, con el fin de reglamentar y limitar la mencionada suspensión de garantías, porque estimaba:

como ineludible deber el velar por que dentro de las determinaciones que una situación de gravedad origina, no se haga a los individuos agravio alguno innecesario en sus prerrogativas ni se impongan otras restricciones que aquellas que en forma imperativa aconseja una previsión elemental dentro de un conjunto de circunstancias fortuitas.

Entre las decisiones del gobierno de Ávila Camacho relacionadas con el estado de guerra, destacó también la intervención a los bienes y negocios de los extranjeros de los países enemigos, hecha con base en el decreto del 11 de junio de 1942. Para tal fin se crearon la Junta Intersecretarial Relativa a Propiedades y Negocios del Enemigo y la Junta de Administración y Vigilancia sobre la Propiedad Extranjera.

México contribuyó a la guerra con sus productos y materias primas, minerales y hombres. Un total de 14,449 mexicanos lucharon en los frentes de batalla bajo la bandera norteamericana. Además el Escuadrón 201 de la Fuerza Aérea Mexicana participó en la Guerra del Pacífico.

Finalmente, esta legislación se abrogó el 28 de diciembre de 1945, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial.



*La declaración de guerra del presidente Manuel Avila Camacho contra las potencias del Eje (Alemania, Italia y Japón), fue ocasión para suspender las garantías individuales*

## MARCO JURÍDICO

### **Texto original de la Constitución de 1917**

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

### **Reformas o adiciones al artículo**

El artículo 29 fue reformado por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de abril de 1981, para sustituir el término "Consejo de Ministros" (que sólo existe en regímenes parlamentarios, como en Gran Bretaña), por la enumeración de las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal (Secretarías de Estado, Departamentos y Procuraduría General), de acuerdo con nuestra organización político-administrativa.

### **Texto vigente**

ARTÍCULO 29.—En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o

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

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

Este precepto carece de leyes.

### **Comentario jurídico\***

Dr. Ignacio Burgoa\*\*

La suspensión de garantías individuales es un fenómeno jurídico-constitucional que tiene lugar como antecedente necesario para que la actividad gubernativa de emergencia pueda válidamente desarrollarse. Sin que previamente se decrete la suspensión mencionada por los medios y autoridades a que alude la Ley Fundamental, la labor del gobierno estatal, tendiente a prevenir o remediar los males públicos inherentes a la situación anormal, sería jurídicamente inválida, teniendo el gobernado el derecho de oponerse a ella a través de los conductos que, como el juicio de amparo, la Constitución le brinda. En consecuencia, *antes que las autoridades del Estado estén en condiciones de hacer frente a la situación de emergencia, deben suspender las garantías individuales que constituyan un obstáculo al desarrollo rápido y eficaz de la actividad estatal-autoritaria de prevención o remedio.*

---

\* Tomado de la obra de Ignacio Burgoa *Las Garantías Individuales*, 22a. ed., México, Porrúa, 1989.

\*\* Doctor en Derecho y Maestro Emérito de la UNAM.

Ahora bien, ¿en qué estriba la suspensión de garantías individuales? Ésta implica la *cesación de vigencia* de la relación jurídica que importa la garantía individual, o sea, la paralización de la normatividad de los preceptos constitucionales que la regulan. Consiguientemente, a virtud de la suspensión de garantías individuales, tanto los derechos públicos subjetivos como las obligaciones estatales que se derivan o emanan de la relación jurídica que aquéllas entrañan, dejan de tener eficacia, ejercitabilidad o exigibilidad jurídicas. Por ende, ni el gobernado o sujeto activo de dicho vínculo puede ejercitar los mencionados derechos de que es titular, ni el Estado y sus autoridades están obligados a observarlos o cumplirlos. La cesación de vigencia de las garantías individuales importa también la de sus limitaciones o reglamentaciones legales o constitucionales, puesto que siendo éstas accesorios normativos, por así decirlo, de las primeras, siguen la suerte del objeto limitado o reglamentado. En síntesis, pues, a consecuencia de la suspensión de garantías individuales, tanto los preceptos constitucionales que las consagran como las leyes reglamentarias u orgánicas respectivas, dejan de estar vigentes.

*¿Qué diferencia existe entre la suspensión de garantías individuales y su reglamentación?* La reglamentación, como su nombre lo indica, es un conjunto de reglas o disposiciones que norman en detalle, con cierta minuciosidad, una declaración legal general, estableciendo las bases y criterios para su aplicación, interpretación, alcance, etcétera.

Por ende, la reglamentación de las garantías individuales forma parte integrante de su estructura legislativa. Integra, junto con los preceptos constitucionales que consagran a dichas garantías, su normación jurídica completa. Por tal motivo, la reglamentación constitucional o legal de las garantías individuales tiene, como éstas, el carácter de *permanencia* en cuanto a su vigencia en el tiempo.

La suspensión de garantías individuales, por otra parte, importa la cesación de vigencia temporal y espacial de las mismas. Mientras que la reglamentación de una garantía individual no debe hacer nugatorios los derechos subjetivos públicos y las obligaciones estatales que en ésta se comprenden, ni alterarlos substancialmente, so pena de ostentar el vicio de inconstitucionalidad, la suspensión, por el contrario, la despoja de su imperio normativo. Además, obedeciendo la suspensión de garan-

tías individuales a una situación anómala, de emergencia, su duración tiene que estar en íntima correlación con la persistencia de ésta, por lo que dicha suspensión es de *carácter transitorio*.

¿Cuál es la manera como se realiza la suspensión de garantías individuales, prevista por el artículo 29 constitucional? Para sistematizar este punto, señalaremos las *causas* de la suspensión indicada, las *autoridades* que en su producción intervienen y las diversas *modalidades jurídicas* que en dicho fenómeno constitucional concurren.

#### a) *Causas*

El artículo 29 de la Constitución menciona como *causas específicas* que originan el estado o situación de emergencia que provoca, a su vez, la suspensión de garantías individuales, las siguientes: *Invasión* (o sea la penetración en territorio nacional de fuerzas armadas extranjeras), *perturbación grave de la paz pública* (es decir, alteración de la vida normal del Estado o de la sociedad mediante motines, revoluciones, asonadas, rebeliones, etc.), o *cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grande peligro de conflicto* (guerra, epidemias, etc.). Como se ve, el señalamiento de las causas especiales originadoras de la suspensión de garantías individuales no está expresado en forma limitativa o taxativa, sino *enunciativa*, puesto que deja al arbitrio y discreción de las autoridades a que vamos a aludir a continuación, la estimación de la *índole y gravedad* de una situación de hecho susceptible de provocar la cesación de vigencia de las garantías individuales.

#### b) *Autoridades*

En cuanto a las autoridades constitucionalmente competentes para decretar la suspensión de dichas garantías existe una *colaboración funcional* entre los diversos órganos estatales que tienen tal incumbencia. En efecto, de acuerdo con el artículo 29 de la Constitución, *solamente el Presidente de la República*, de conformidad con el Consejo de Ministros (o sea, con los secretarios de Estado, jefes de Departamentos autónomos y Procurador de la República) tiene la facultad de tomar la iniciativa para suspender las garantías individuales, la cual, para que produzca el acto jurídico suspensivo propiamente dicho y, por ende, para que surta

sus efectos legales, requiere la aprobación del Congreso de la Unión o, en los casos de receso de éste, de la Comisión Permanente. Como se ve, en un decreto de suspensión de garantías individuales tienen injerencia el Ejecutivo Federal como autoridad, a quien *exclusivamente* compete la iniciativa, y el Congreso de la Unión, injerencia que se traduce en la realización de dos actos diferentes imputables a cada uno de dichos poderes, a saber, al primero, la formulación de los términos jurídicos en que operará la suspensión, y al segundo, la aprobación de los mismos y de la iniciativa correspondiente propiamente dicha. En cada uno de esos dos actos en que se revela el proceso de la expedición del decreto de suspensión de garantías individuales, tanto el Ejecutivo Federal como el Congreso de la Unión gozan de amplias facultades discrecionales para calificar la existencia y gravedad del estado de emergencia que sea la causa de la situación suspensiva.

### c) *Modalidades jurídicas de la suspensión*

En nuestro orden constitucional, la suspensión de garantías individuales se caracteriza por varias modalidades jurídicas importantes. En primer lugar, el acto que instituye la mencionada suspensión debe ser materialmente legislativo, conteniendo *prevenciones generales*, o sea, sin que el fenómeno suspensivo se contraiga a ningún individuo o individuos determinados. Consiguientemente, un decreto o "ley" que no contenga dicha característica de generalidad, sino que suspenda las garantías individuales en relación con una sola persona moral o física o con un grupo determinado de sujetos, sería inconstitucional a todas luces, en primer término, porque violaría los artículos primero y 29 constitucionales y, en segundo lugar, debido a que tendría la naturaleza de una ley privativa, cuya aplicación está prohibida por el artículo 13 de la Ley Suprema.

Por lo que concierne al *alcance espacial o territorial* de la suspensión de garantías individuales, ésta puede ser *nacional*, o sea, tener vigencia en toda la República, o bien regir solamente en un Estado o región determinados (*local*). Tal podría suceder, verbigracia, en el supuesto de que se tratara de la perturbación de la paz pública en una sola entidad federativa, en la que, para dar fin a la situación anómala, se suspendieran las garantías individuales, sin que tal suspensión se hiciese extensiva a otros Estados del país. en los que no existiese dicha alteración.

Otra de las modalidades jurídicas de la suspensión de garantías individuales que se desprende del artículo 29 constitucional consiste en que el acto o la situación suspensivos tienen un carácter *temporalmente limitado o transitorio*, rigiendo únicamente mientras subsista el estado de emergencia que los motivó. En relación con la cesación de vigencia de la suspensión de garantías individuales se presenta un problema que no deja de tener importancia: esa cesación ¿se produce *ipso iure*, una vez desaparecido el estado de emergencia que provoca la mencionada suspensión, o bien se requiere para ello la expedición de un decreto derogatorio expreso? Estimamos que la suspensión de garantías individuales opera *ipso iure* una vez desaparecida la causa que la determinó, puesto que ni el Ejecutivo ni el Legislativo, ni cualquiera otra autoridad estatal, tienen facultad para retardar dicha cesación (lo cual acontecerá si se requiere una ley o un decreto derogatorios expresos), máxime que la Constitución prohíbe tal posible demora al establecer en el artículo 29 que la suspensión de garantías individuales debe decretarse por *tiempo limitado*, entendiéndose por tal el lapso durante el cual subsista la situación que originó dicha suspensión.

Además, la suspensión de garantías individuales *no necesariamente debe versar sobre todas las que instituye el ordenamiento fundamental*, sino que puede contraerse a aquellas que impliquen un óbice a la actividad gubernativa tendiente a hacer frente rápida y fácilmente a los peligros que entraña el estado de emergencia, independientemente de los derechos públicos subjetivos que involucren. A diferencia del alcance que puede tener el acto o situación suspensivos de garantías individuales en nuestro actual sistema constitucional, en la Constitución de 1857 no eran susceptibles de suspenderse las garantías que asegurasen la vida del hombre. Esta imposibilidad de suspensión implicaba evidentemente la nugatoriedad de las facultades con que debían estar investidas las autoridades superiores del país para hacer frente a los trastornos inherentes a una situación de emergencia.

Fue por ello por lo que los Constituyentes de 1916-17 suprimieron la prohibición de que las garantías que asegurasen la vida del hombre fuesen susceptibles de suspenderse, al considerarse que, "cuando se apruebe por el Ejecutivo en consejo de ministros, y por el Congreso, una medida tan grave como la suspensión de garantías, es evidente que la

exigiría la salvación pública; para que tal medida produzca el efecto deseado será indispensable dejar, a los poderes que la decretan, libertad para que ellos mismos fijen el alcance de aquélla en vista de las circunstancias. Casos habrá, y ya se han visto ejemplos prácticos, en que si la suspensión de garantías no comprende también las que protegen la vida, no producirá aquella medida otro resultado que poner en descubierto la impotencia del poder público para garantizar la seguridad social”.

#### LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Una vez suspendidas las garantías individuales, el gobierno estatal tiene que estar investido del cúmulo necesario de facultades para decretar las medidas convenientes e indispensables, a fin de prevenir o remediar los trastornos públicos y sociales propios de una situación anormal provocada por los sucesos a que alude el artículo 29 constitucional.

Percatándose de la necesidad de que el gobierno del Estado actúe dentro de un radio de actividad lo suficientemente amplio para cumplir en forma cabal con su trascendental y difícil cometido, consistente en afrontar la situación de emergencia, el Constituyente de 1916-17 previó la posibilidad de otorgamiento de “facultades extraordinarias” por parte del Poder Legislativo Federal en favor del Ejecutivo de la Unión.

El otorgamiento de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo Federal implica evidentemente una excepción, entre las varias que existen en nuestro sistema constitucional, a la clásica división de poderes tal como la concibió Montesquieu. Ahora bien, de conformidad con el artículo 49 de la Constitución, el Poder Legislativo Federal no es absolutamente libre para delegar parte de su potestad legislativa en el Jefe del Ejecutivo; en otras palabras, el Congreso de la Unión *no puede proceder ad libitum* en el otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar en favor del Presidente de la República. La Constitución, a través del multicitado artículo 49, sólo hace posible la concesión de dichas facultades en los *casos y en los términos previstos en el artículo 29 constitucional*, fuera de los cuales la delegación legislativa no es válida. *Por ende, únicamente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto y previa suspensión de las garantías individuales que impliquen un obstáculo para que la acción gubernativa pueda hacer frente rápida y fácilmente a la*

*situación anómala provocada por dichos acontecimientos*, el Poder Legislativo Federal tiene autorización constitucional para conceder al Ejecutivo de la Unión facultades extraordinarias.

Ahora bien, pero no solamente en los casos a que se refiere el artículo 29 constitucional pueden otorgarse al Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar, sino que el artículo 49 de nuestra Ley Fundamental dispone que dicho otorgamiento también es dable en el caso a que alude el segundo párrafo de su artículo 131. Por tanto, el alcance o la extensión de las facultades mencionadas debe demarcarse mediante una recta y sana interpretación jurídica del invocado artículo 49. Del texto de este precepto se infiere que su contenido involucra las siguientes disposiciones: a) La que se refiere a la consagración del principio clásico de la división o separación de poderes; b) La que alude a la prohibición de que se reúnan dos o más de los poderes en que se desarrolla la actividad estatal en una sola persona o corporación; c) La de que el Poder Legislativo no puede depositarse en un solo individuo, y d) La que estriba en que dicho Poder Legislativo puede depositarse en un solo individuo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, *conforme a lo dispuesto por el artículo 29 constitucional y al segundo párrafo del artículo 131 de la Ley Suprema.*

En conclusión, suponer que fuera de los casos previstos en los artículos 29 y 131, párrafo segundo, constitucionales, el Congreso de la Unión pudiese delegar sus facultades o poderes legislativos al Presidente de la República o a cualquier otra autoridad, significaría admitir la posibilidad de que constante y reiteradamente se quebrante la Ley Fundamental, con menoscabo y desprecio del principio de supremacía constitucional consagrado en su artículo 133, al considerar que a los órganos legisladores fuese dable alterar caprichosamente su órbita de facultades y proyectarla hacia el Ejecutivo en alguna, en varias o en todas las materias legislables, propiciándose con ello el tremendo absurdo en Derecho Constitucional de que un órgano creado por la Constitución pudiese válidamente desconocer la fuente misma de su existencia y de su actividad.

#### LAS LEYES DE EMERGENCIA

Las facultades extraordinarias que otorga el Legislativo Federal al Ejecutivo de la Unión, en los términos ya indicados, versan sobre la potestad

legislativa; en consecuencia, el Presidente de la República, en uso de las mismas, expide lo que se llama *Leyes de emergencia* cuando se ejercitan en los casos señalados por el artículo 29 de la Constitución. Éstas, por el hecho de implicar disposiciones legales, participan del carácter material de toda ley, esto es, *son creadoras, modificativas o extintivas de situaciones jurídicas abstractas*, sin que su imperio regulador se pueda contraer a una sola persona física o moral o a un grupo numéricamente determinado de ellas, pues de lo contrario se violarían los artículos primero y 29 constitucionales por razones obvias.

Por otra parte, la posibilidad de expedición y la validez de las leyes de emergencia no son absolutas; en otras palabras, el Ejecutivo Federal no está autorizado constitucionalmente para crear disposiciones legales de tal índole en forma irrestricta. En efecto, siendo la potestad legislativa de emergencia una consecuencia o, mejor dicho, el contenido general mismo de las facultades extraordinarias, aquélla debe tener el alcance y extensión de éstas. Por consiguiente, las leyes de emergencia deben tener por objeto, *exclusivamente*, desde el punto de vista constitucional, prevenir o remediar en forma directa o indirecta, y *previa la suspensión de las garantías individuales que tiendan a afectar*, los males y trastornos públicos y sociales propios de la situación anormal creada por los acontecimientos a que alude el artículo 29 de la Ley Suprema.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA Saignes, Miguel. *Los pochteca. Ubicación de los mercaderes en la estructura social tenochca*, México, Sociedad de alumnos de la Escuela Nacional de Antropología, 1945. (Acta Antropológica 1: 1.)
- ARIZPE Rafael, R. *El alumbrado público en la Ciudad de México*, México, La Europea, 1900.
- BAZDRESCH, Luis. *Las Garantías Constitucionales*, 3a. ed., México, Trillas, 1987.
- BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, 22a. ed., México, Porrúa, 1989.
- CARRASCO, Pedro. "La economía prehispánica de México", en: *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina (1500-1975)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.
- CARRASCO, Pedro. "La sociedad mexicana ante la conquista", en: *Historia General de México*, vol. I, México, El Colegio de México, 1976.
- CASTILLO Farreras, Víctor M. *Estructura económica de la sociedad mexicana, según las fuentes documentales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (comentada), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985. (Textos y estudios legislativos: 59.)
- CUE Cánovas, Agustín. *Historia social y económica de México 1521-1854*, México, Trillas, 1983.
- DABDOUB, Claudio. *México. Estudio socioeconómico 1521-1976*, México, ed. Tradición, 1977.
- DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1983.

- Diccionario Porrúa. Historia, biografía y geografía de México*, 5a. ed., México, Porrúa, 1986.
- FLORESCANO, Enrique e Isabel Gil Sánchez. "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico 1750-1808", en: *Historia General de México*, vol. I, México, El Colegio de México, 1976.
- FLORES Humana, Horacio. *El monopolio y el artículo 28 constitucional* (tesis), México, [s.e.], 1949.
- KATZ, Friederich. *Situación social y económica de los aztecas durante los siglos XV y XVI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1966.
- La Revolución Mexicana a través de sus documentos*, tomos III y IV, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
- LIRA, Andrés y Luis Muro. "El siglo de la integración", en: *Historia General de México*, vol. I, México, El Colegio de México, 1976.
- Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2a. ed., México, Congreso de la Unión —Cámara de Diputados, L Legislatura—, Manuel Porrúa, 1979.
- LÓPEZ García, Nicolás. *El artículo 28 constitucional* (tesis), México, [s.e.], 1949.
- LÓPEZ Rosado, Diego G. *Los servicios públicos de la Ciudad de México*, México, Porrúa, 1976.
- MONTIEL y Duarte, Isidro. *Estudios sobre las garantías individuales*, 2a. ed., México, Porrúa, 1973.
- MORENO, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Pax, 1983.
- OTS y Capdequi, José María. *El Estado español en las Indias*. México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- PALERM, Angel. "Sobre la formación del sistema colonial: apuntes para una discusión", en: *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina (1500-1975)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.
- RABASA O., Emilio y Gloria Caballero. *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados, 1988.
- RAMÍREZ Fonseca, Francisco. *Manual de derecho constitucional*, México, Pax, 1988.
- VÁZQUEZ, Josefina, "Los primeros tropiezos", en: *Historia General de México*, 3a. ed., tomo II, México, El Colegio de México, 1981.

Esta obra se terminó de imprimir en el mes de octubre de 1990 en los TALLERES GRÁFICOS DE LA NACIÓN, Canal del Norte 80, C.P. 06280, México, D.F. Su tiraje consta de 20,000 ejemplares.