

CAPÍTULO NOVENO

DIVERSOS PRINCIPIOS Y BASES CONSTITUCIONALES

I. EN MATERIA DE INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS

Desde el 28 de enero de 1992 la Constitución expresa que la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.⁸⁵¹ El 14 de agosto de 2001 se añadió que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el actual territorio del país al iniciarse la colonización, y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

En esa misma reforma se indicó que se considerarían comunidades integrantes de un pueblo indígena, a las que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio, y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, y que la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

También se dijo que toda comunidad equiparable a los indígenas tendría los mismos derechos tal y como lo establezca la ley. El 9 de agosto de 2019 se reconoció que los pueblos y comunidades afroamericanos son parte de la composición pluricultural de la nación, por lo que tendrían los derechos reconocidos para las comunidades indígenas a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

En 2001 se mandó a las Constituciones y leyes de las entidades federativas, reconocer a los pueblos y comunidades indígenas, tomando en cuenta criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, y las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

Esa reforma dispuso que la Federación, las entidades federativas y los municipios tenían la obligación de promover la igualdad de oportunidades

⁸⁵¹ Artículo 4o. En la reforma del 14 de agosto de 2001 pasó al artículo 2o.

de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, por lo que debían establecer instituciones y políticas que garantizaran los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades. Por ello se precisaron ocho obligaciones concretas de estas autoridades:

La primera, impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas, con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Por ello, se mandó a las autoridades municipales, determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

La segunda, garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, y favorecer la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Por ello, se mandó establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles; definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas, e impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

La tercera, asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, y aprovechar debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

La cuarta, mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

La quinta, propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

La sexta, extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Por ello, se mandó establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

La séptima, apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

La octava, establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

II. EN MATERIA EDUCATIVA

Los principios y bases del sistema educativo se encuentran en el artículo 3o. constitucional, y han sido producto de once decretos de reforma, a los que nos referiremos por su año. Esos decretos son de fechas 13 de diciembre de 1934, 30 de diciembre de 1946, 9 de junio de 1980, 28 de enero de 1992, 5 de marzo de 1993, 12 de noviembre de 2002, 10 de junio de 2011, 9 de febrero de 2012, 26 de febrero de 2013, 29 de enero de 2015, y 15 de mayo de 2019.

Originalmente se estableció que la educación era libre, como lo hacía la Constitución de 1857, aunque los constituyentes agregaron algunos principios que a continuación se comentarán. La libertad educativa desapareció en la reforma de 1934. Y desde 1946 se indica que es obligación del Estado impartir educación.⁸⁵²

1. *Niveles obligatorios*

En el texto original se determinó que la enseñanza primaria fuera obligatoria. En 1993 se incluyó la secundaria en la obligatoriedad. En 2002, también la preescolar. En 2012 se añadió la media superior, y en 2019, la inicial.

⁸⁵² En 1946 se indicaba que el Estado la prestaría a través de la Federación, los estados y los municipios. En 2002 se incorporó al Distrito Federal. Y en 2016, en lugar de hablar del Distrito Federal y de los estados se habla de las entidades federativas.

En 1993 se mandó que además de los niveles obligatorios, el Estado promoviera y atendiera todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo de la nación; que apoyara la investigación científica y tecnológica, y alentara el fortalecimiento y difusión de la cultura.

En la reforma de 2019 se indicó que la educación superior sería “obligatoria para el Estado”, de forma que las autoridades debían establecer políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad en este nivel.

2. *Laicidad y gratuidad de la educación*

En el texto original se precisó que la educación que impartiera el Estado debía ser laica, al igual que la primaria, elemental y superior que impartieran particulares. La reforma de 1934 dejó de referirse expresamente a la laicidad, aunque esta característica se desprendía de la prohibición a las corporaciones religiosas y ministros de culto de participar en esta actividad. En 1946 se volvió a señalar expresamente que la educación impartida por el Estado sería laica.

En el texto original se determinó que la educación primaria impartida por el Estado sería gratuita. En la reforma de 1946 se amplió esta accesibilidad económica, al disponer que toda la educación impartida por el Estado fuera gratuita.

3. *Educación impartida por particulares*

En el texto original se permitían las escuelas primarias particulares, pero mandaba que se sujetaran a vigilancia oficial. Sin embargo, se prohibió que las corporaciones religiosas y los ministros de culto establecieran o dirigieran estas escuelas.

En 1934, esa norma se cambió, para disponer que podría concederse autorización a los particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal, siempre y cuando esa educación fuera socialista; estuviera a cargo de personas que en concepto del Estado tuvieran suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología; no participaran corporaciones religiosas, ministros de culto, asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, y que se ajustaran a los planes y programas de estudio estatales. Además, se permitió al Estado, revocar las autorizaciones, y se dispuso que contra esa decisión no procedería recurso alguno.

Eso estuvo vigente hasta 1946, cuando se permitió a los particulares, impartir educación en todos sus tipos y grados, aunque se dispuso que para hacerlo en los niveles de primaria, secundaria, así como la destinada a obreros y a campesinos, requerían de autorización expresa del poder público; cumplir con los fines y criterios educativos establecidos por la misma Constitución, y cumplir los planes y los programas oficiales. Se precisó que esa autorización podría ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones procediera juicio o recurso alguno. Sin embargo, se reiteró que las corporaciones religiosas, los ministros de culto, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no podrían intervenir en forma alguna en planteles en que se impartiera educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros o a campesinos. Esta disposición se eliminó en 1992.

En 1993 se reiteró que los particulares podían impartir educación, pero se sujetó a que obtuvieran un reconocimiento de validez oficial de estudios, que quedaba sujeto, en el caso de la educación básica, a cumplir con los planes y programas de estudio estatales, y apegarse a los fines educativos previstos por la propia Constitución. En 2002, también la educación normal quedó sujeta a este régimen.

Hay que señalar también que en el texto original se prohibió revalidar, otorgar dispensa o darles validez a los estudios realizados en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos,⁸⁵³ y se dispuso que la autoridad que lo hiciera sería sancionada penalmente, además de que se consideraría nulo ese título profesional. En la reforma de 1992 se derogó esta disposición.

4. *Fines y criterios de la educación*

En la reforma de 1934 se dispuso que la educación impartida por el Estado sería socialista, y que además de excluir toda doctrina religiosa combatiría el fanatismo y los prejuicios, por lo cual buscaría crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

Esa norma se sustituyó en 1946, para señalar que la educación debía desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. En esa reforma se dispuso, además, que la educación debía ser democrática, nacional, y contributiva a la mejor convivencia humana.

⁸⁵³ Artículo 130.

En la reforma de 2011 se añadió el respeto a los derechos humanos como uno de los fines de la educación.

En la reforma de 2019 se añadieron como fines las libertades, la cultura de paz, la promoción de la honestidad, los valores, y se indicó que se basaría en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Además, en esa reforma se agregaron como criterios educativos la equidad, la inclusión, la interculturalidad, la integralidad y la excelencia.

5. *Autonomía universitaria*

En la reforma de 1980 se permitió al legislador, conceder autonomía a las universidades e instituciones de educación superior para gobernarse a sí mismas; determinar sus planes y programas; fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y administrar su patrimonio. Se precisó que estas instituciones debían realizar sus funciones de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios constitucionales, y respetar la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas. Esa norma sigue en vigor.

6. *Planes y programas de estudio*

En la reforma de 1993 se dispuso que el Ejecutivo Federal determinara los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, para lo cual debía considerar la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación. En la reforma de 2013 se añadieron, como sujetos de participación, a los maestros y a los padres de familia; sin embargo, desaparecieron en 2019, y se incluyó dentro de la facultad ejecutiva la determinación de los principios rectores y objetivos de la educación inicial

En 2019 también se dispuso que el contenido de los proyectos y programas educativos debían contemplar las realidades y contextos regionales y locales; debían tener perspectiva de género y una orientación integral, y se mandó que inculcaran el conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lectoescritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida salu-

dables, la educación sexual y reproductiva, y el cuidado al medio ambiente, entre otras.

7. Pertinencia de la educación

En la reforma de 2013 se dispuso que el Estado debía garantizar la calidad en la educación obligatoria, de forma que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garantizaran el máximo logro de aprendizaje de los educandos. Esta disposición se derogó en 2019. En su lugar se expresó la pertinencia como excelencia, entendida como el mejoramiento integral constante que promueve el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad. Además, mandó garantizar que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones del entorno sean idóneos y contribuyan a los fines de la educación.

8. Docentes

En la reforma de 2013 se dispuso que el ingreso al servicio docente, la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado debía llevarse mediante concursos de oposición que garantizaran la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. Además, mandó a la ley, fijar los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio docente.

En 2019, esa norma se eliminó. En su lugar se mandó que la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión se realizara a través de procesos públicos, transparentes, equitativos e imparciales de selección a los que concurran los aspirantes en igualdad de condiciones, en los que debían considerarse los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos.

Además, se reconoció la contribución a la transformación social de las maestras y los maestros, como agentes fundamentales del proceso educativo. Por ello, se les otorgó derecho de acceder a un sistema integral de formación, de capacitación y de actualización retroalimentado por evaluaciones

diagnósticas; además, se ordenó fortalecer a las instituciones públicas de formación docente, de manera especial a las escuelas normales, y se mandó al legislador establecer un sistema para la carrera de las maestras y los maestros en sus funciones docente, directiva o de supervisión, e indicó que correspondería a la Federación su rectoría, y, en coordinación con las entidades federativas, su implementación

III. EN MATERIA CONTRACTUAL Y DE ESTADO CIVIL

El texto original prohibía celebrar convenios que tuvieran por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad, fuera por causa de trabajo, educación o de voto religioso. Por ello, prohibió las órdenes monásticas.⁸⁵⁴ En la reforma del 28 de enero de 1992 desaparecieron las causas concretas, y se eliminó la prohibición de las órdenes monásticas.

También, el texto original prohibió los convenios en los que una de las partes pactara su proscripción o destierro, o en que renunciara temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.⁸⁵⁵

Asimismo, desde la redacción original se establece que la simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen sujeta al que la hace, en caso de que faltara a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.⁸⁵⁶

El texto de 1917 dispuso que el matrimonio era un contrato civil, e indicó que éste y los demás actos del estado civil eran de la competencia exclusiva de las autoridades civiles, y que la ley fijaría su fuerza y validez.⁸⁵⁷ En la reforma de 1992, esa redacción se sustituyó, y pasó a indicar que los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y que tendrán la fuerza y validez que las mismas leyes les atribuyan.

IV. EN MATERIA DE INFORMACIÓN PÚBLICA

El derecho de acceso a la información pública se garantiza desde el 6 de diciembre de 1977.⁸⁵⁸ Sin embargo, se introdujeron los principios rectores de este derecho en la reforma del 20 de julio de 2007.

⁸⁵⁴ Artículo 5o.

⁸⁵⁵ *Idem.*

⁸⁵⁶ Artículo 130.

⁸⁵⁷ *Idem.*

⁸⁵⁸ Artículo 6o. Desde 2014, es su apartado A.

En esa reforma se dispuso que toda información de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal o municipal era pública, y sólo podría reservarse temporalmente por razones de interés público, en los términos que fijaran las leyes, y que debía prevalecer el principio de máxima publicidad.

En la reforma del 7 de febrero de 2014 se precisó que las autoridades a las que obligaba este principio eran los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, cualquier persona física, moral o sindicato que recibiera y ejerciera recursos públicos o realizara actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal. Además, se permitió la reserva por seguridad nacional.

En 2007 se dispuso que la información referente a la vida privada y los datos personales debía ser protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. En la reforma de 2014 se añadió que la ley debía establecer qué información debe considerarse reservada o confidencial.

Desde 2007 se manda a los sujetos obligados, preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados, y publicar, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos. En la reforma de 2014 se les añadió la obligación de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, y precisó que la ley determinaría los supuestos específicos bajo los cuales procedería la declaración de inexistencia de la información.

Otro de los mandatos incorporados en 2007 fue el de establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos ante órganos especializados, imparciales y con autonomía operativa y de gestión. En la reforma de 2014 se indicó que éstos se sustanciarían ante los organismos autónomos especializados e imparciales que se incorporaron en esa misma reforma. A nivel federal se creó un organismo, al que nos referimos en el capítulo de órganos constitucionales autónomos. Y para las entidades federativas se mandó establecer organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados.

Desde 2007 se dispone que la ley debía determinar la manera en que los sujetos obligados deberían hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales, y que la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública sería sancionada por la ley.

V. EN MATERIA DE RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES

En la reforma del 11 de junio de 2013 se incorporaron principios y bases en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.⁸⁵⁹ Se dispuso que las telecomunicaciones eran servicios públicos de interés general, por lo que el Estado debía garantizar que fueran prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

En materia de radiodifusión se estableció que se trataba de un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población; preservar la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional.

Asimismo, se dispuso que la ley debía establecer los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección. No obstante el mandato al legislador, desde el texto constitucional se prohibió la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa, y que debían establecerse las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.

Finalmente, se dispuso que el Estado debía garantizar a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.

VI. EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES

En la reforma del 11 de mayo de 1988 se establecieron los principios que deben seguirse en la conducción de la política exterior: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.⁸⁶⁰ En la reforma del 10 de junio de 2011 se añadió el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos.

⁸⁵⁹ Artículo 6o., apartado A.

⁸⁶⁰ Artículo 89, fracción X.

No obstante, desde el texto original se prohibía la celebración de tratados para la extradición de reos políticos o de aquellos delincuentes del orden común que hubieran tenido la condición de esclavos en el país donde cometieron el delito, así como de convenios que alteraran las garantías individuales.⁸⁶¹ En la reforma de 2011, el objeto de esta última prohibición se reformuló, para referirse a los derechos humanos reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales.

El 20 de junio de 2005 se autorizó al Ejecutivo, con aprobación del Senado, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en cada caso.⁸⁶²

El 4 de febrero de 1977 se permitió que los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encontraran compurgando penas en países extranjeros podrían ser trasladados a México, y que los reos de nacionalidad extranjera por sentencias federales o del Distrito Federal podrían ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales; aunque se precisó que el traslado sólo podría efectuarse con el consentimiento expreso de los reclusos.⁸⁶³ En la reforma del 18 de junio de 2008 se permitió el traslado de todos los reos sentenciados en el orden común, y no sólo en el Distrito Federal.

El 3 de septiembre de 1993 se dispuso que las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serían tramitadas por el Ejecutivo federal, con la intervención de la autoridad judicial, y permitir que el auto del juez que mandara cumplir la requisitoria sería suficiente para motivar la detención por hasta sesenta días naturales.⁸⁶⁴

VII. EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

En la reforma del 18 de junio de 2008 se incluyó el mandato al legislador de prever mecanismos alternativos de solución de controversias, y se señaló que en la materia penal debía regular su aplicación, asegurar la reparación del daño y establecer los casos en los que se requiriera supervisión judicial.⁸⁶⁵

⁸⁶¹ Artículo 15.

⁸⁶² Artículo 21.

⁸⁶³ Artículo 18.

⁸⁶⁴ Artículo 119.

⁸⁶⁵ Artículo 17.

VIII. EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO

En la reforma del 6 de junio de 2019 se mandó al legislador, determinar las formas y modalidades para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho en el Ejecutivo federal y sus equivalentes en las entidades federativas, así como en los organismos autónomos.

IX. EN MATERIA DE FALTAS ADMINISTRATIVAS

En el texto original se dispuso que era facultad de la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.⁸⁶⁶ También indicaba que estas sanciones podían consistir en multa o en arresto por hasta treinta y seis horas. En la reforma del 18 de junio de 2008 se añadió la posibilidad de sancionar con trabajo a favor de la comunidad.

En el texto original se disponía que si se imponía como sanción una multa, y no era pagada, se permutaría por arresto, que no podía exceder de quince días. El 3 de febrero de 1983 el límite al arresto de permuta se redujo a treinta y seis horas.

Originalmente se preveía que si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía era jornalero no podía ser sancionado con una multa mayor a la del importe de su jornal o del sueldo de una semana. En la reforma de 1983 se topó la multa en el importe del jornal o salario de un día. Asimismo, se dispuso que tratándose de trabajadores no asalariados la multa no podía exceder del equivalente a un día de su ingreso.

X. EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

El 31 de diciembre de 1994 se añadieron los principios en materia de seguridad pública.⁸⁶⁷ Se estableció que era una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios.⁸⁶⁸

Asimismo, se precisó que la actuación de las instituciones policiales se regiría por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honra-

⁸⁶⁶ Artículo 21.

⁸⁶⁷ *Idem.*

⁸⁶⁸ En 1994 decía que era una función a cargo de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. En la reforma del 29 de enero de 2016 se habló de entidades federativas en lugar de los estados y del Distrito Federal.

dez. En la reforma del 18 de junio de 2008, en lugar de hablar de instituciones policiales se habló de instituciones de seguridad pública, y se aumentaron los principios de objetividad y respeto a los derechos humanos.

En la reforma de 2008, además, se indicó que la función de seguridad pública comprendía la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, y que las instituciones de seguridad pública serían de carácter civil, disciplinado y profesional.

Sistema Nacional de Seguridad Pública

En la reforma del 18 de junio de 2018 se dispuso que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno debían coordinarse para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarían el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se señaló que ese sistema se encargaría de regular la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

Otra de sus facultades fue el establecimiento de bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública, y que ninguna persona podría ingresar a las instituciones de seguridad pública si no había sido certificada y registrada en el sistema. En la reforma del 26 de marzo de 2019 se dejó de hablar de bases de datos, y en su lugar se habló de un sistema nacional de información en seguridad pública, y se precisó que estaría a cargo de la federación, pero que las entidades federativas y los municipios debían proporcionar información.

En 2008 se le encomendó al sistema la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos, así como la participación de la comunidad en la evaluación de estas políticas.

Finalmente, en 2008 se dispuso que los fondos de ayuda federal para la seguridad pública a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines

XI. EN MATERIA DE CONSULTA POPULAR

Las consultas populares se incorporaron a la Constitución en la reforma del 9 de agosto de 2012.⁸⁶⁹

⁸⁶⁹ Artículo 35, fracción VIII.

Se estableció que no podrían ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos; los principios consagrados en el artículo 40; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional, y la organización, funcionamiento y disciplina de la fuerza armada permanente. El 20 de diciembre de 2019 se añadió a la lista de materias vedadas la permanencia de servidores públicos, las obras de infraestructura en ejecución y el presupuesto de egresos de la Federación.

Desde 2012 se dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver, antes de que fuera convocada, si la materia de la consulta era constitucional.

La reforma de 2012 dispuso que las consultas serían convocadas por el Congreso de la Unión a petición del presidente de la República, o del equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión; o de los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

En 2019 se reiteró la legitimación ciudadana, pero se acotó a los supuestos en que la consulta verse sobre temas de trascendencia nacional, pues se dispuso que si la consulta versa sobre temas de trascendencia regional se requiere del dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan.

En cualquier caso, desde 2012 se prevé que el Instituto Nacional Electoral deberá verificar este requisito.⁸⁷⁰ Con excepción de la última hipótesis prevista, se señaló en ese año que la petición debería ser aprobada por la mayoría de cada cámara del Congreso de la Unión.

Al establecerse en 2012, se determinó que las consultas se realizarían el mismo día de la jornada electoral federal; que el Instituto Nacional Electoral tendría a su cargo la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, y que las resoluciones de este órgano podrían ser impugnadas. En 2019 se modificó la fecha en que se realizarían, y se previó que debían ser el primer domingo de agosto.

En cuanto a los efectos de la consulta, en 2012 se dispuso que cuando la participación total correspondiera al menos al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado sería vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes.

⁸⁷⁰ En 2012 se le asignó esta facultad al Instituto Federal Electoral. En la reforma del 10 de febrero de 2014 se le asignó a su órgano sustituto, el Instituto Nacional Electoral.

XII. EN MATERIA DEL REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS

El 6 de abril de 1990 se dispuso que la organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos, y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana, eran servicios de interés público, y por tanto, una responsabilidad que correspondía al Estado y a los ciudadanos.⁸⁷¹

XIII. EN MATERIA DE RELACIONES CON IGLESIAS, AGRUPACIONES RELIGIOSAS Y MINISTROS DE CULTO

El texto original les daba a los poderes federales el poder de intervenir en materia de culto religioso y disciplina externa, según lo dispusieran las leyes, y se indicó que las demás autoridades actuarían como auxiliares de la Federación.⁸⁷² También se precisó que las infracciones a las bases constitucionales sobre esta materia no podrían ser vistas en jurado.

Esta disposición se modificó en la reforma del 28 de enero de 1992, al facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de culto público y de Iglesias y agrupaciones religiosas, y al darle intervención al resto de las autoridades en los términos que determinara la ley.⁸⁷³

Desde la primera redacción se le ha prohibido al Congreso de la Unión dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.⁸⁷⁴

Originalmente, la Constitución establecía que no se les reconocía personalidad a las agrupaciones religiosas denominadas Iglesias.⁸⁷⁵ En la reforma de 1992 se dispuso que las Iglesias y las agrupaciones religiosas tendrían personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtuvieran su correspondiente registro; que era la ley la que debía regular a esas asociaciones y determinar las condiciones y requisitos para el registro constitutivo. Además, se les prohibió a las autoridades, intervenir en la vida interna de las asociaciones religiosas.

⁸⁷¹ Artículo 36.

⁸⁷² Artículo 130.

⁸⁷³ En esa reforma se hablaba de autoridades federales, estatales, del Distrito Federal y de los municipios. En la reforma del 29 de enero de 2016 se habló de las autoridades federales, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

⁸⁷⁴ Artículo 130. En la reforma del 28 de enero de 1992 pasó al artículo 24.

⁸⁷⁵ Artículo 130.

Desde el texto original se ha prohibido la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa, y se ha prohibido celebrar en los templos, reuniones de carácter político. En la reforma del 19 de julio de 2013 se precisó que nadie podría utilizar los actos públicos de expresión de la libertad religiosa con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.⁸⁷⁶

El texto original⁸⁷⁷ dispuso, además, que las publicaciones periódicas de carácter confesional (por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias) no podrían comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas. Esta disposición se derogó en la reforma de 1992.

1. *Templos*

Por lo que hace a los templos, en el texto original se precisaba que para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesitaba permiso de la Secretaría de Gobernación, y oír previamente al gobierno del estado, y que todo templo debía tener un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa y de los objetos pertenecientes al culto.

Se indicaba que el encargado del templo, junto con diez vecinos, debía avisar a la autoridad municipal quién era el encargado; que todo cambio se avisaría por el encargado que cesara y diez vecinos más, y que la autoridad municipal debía cuidar el cumplimiento de ello bajo pena de destitución y multa de hasta diez mil pesos.

Mandaba también a las autoridades municipales dar aviso de todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo a cambio de un encargado a la Secretaría Gobernación, por conducto del gobernador del estado.

Finalmente, permitía recaudar donativos en objetos muebles en el interior de los templos.

Todas estas normas se eliminaron en la reforma de 1992.

⁸⁷⁶ Artículo 24.

⁸⁷⁷ Artículo 130.

2. *Ministros de culto*

El texto original consideraba a los ministros de culto como personas que ejercen una profesión, por lo que estarían sujetos a las leyes que sobre la materia se dictaran, y se dispuso que las legislaturas de los estados tenían facultad para determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros en cada estado. Esta disposición se derogó en 1992.

Decía el texto original que para ejercer como ministro de cualquier culto se necesitaba ser mexicano por nacimiento. En la reforma de 1992 se dispuso que los mexicanos podrían ejercer el ministerio de cualquier culto, y que los mexicanos y los extranjeros debían, para ello, satisfacer los requisitos de ley.

Originalmente se les prohibía a los ministros de culto, criticar las leyes fundamentales del país, a las autoridades en particular, o en general al gobierno, en las reuniones públicas o privadas constituidas en juntas, o en actos del culto o de propaganda religiosa. En la reforma de 1992 se mantuvo esta prohibición, aunque limitada a las reuniones públicas, a publicaciones de carácter religioso y a los actos de culto o de propaganda religiosa, y comprendía la oposición a las leyes del país o a sus instituciones y el agravio a los símbolos patrios.

En el texto original se les negó a los ministros de culto el voto activo y pasivo, así como el derecho de asociarse con fines políticos. En la reforma de 1992 se les reconoció el derecho a votar, pero no a ser votados; y en caso de que dejaran el ministerio, podrían ser votados conforme lo estableciera la ley. Por lo respecta a la asociación, en 1992 se mantuvo la prohibición para hacerlo con fines políticos, al igual que se les impidió realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política algunos.

En el texto original se les prohibió recibir, bajo ningún título, inmuebles ocupados por asociaciones de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Esta disposición se derogó en la reforma de 1992.

Los constituyentes de 1917 establecieron que los ministros de culto no tenían capacidad para ser herederos por testamento de otros ministros del mismo culto o de particulares con los que no tuvieran parentesco dentro del cuarto grado. En la reforma de 1992, la incapacidad para heredar pasó no sólo a los ministros de culto, sino también a sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquéllos pertenezcan, y se hizo respecto de los bienes de las personas a quienes los ministros hubieran dirigido o auxiliado espiritualmente sin tener parentesco dentro del cuarto grado.

XIV. EN MATERIA DE OBLIGACIONES GENERALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El texto original dispuso que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, debe prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.⁸⁷⁸ La norma no ha sido reformada.

En la reforma del 27 de enero de 2015 se estableció la obligación de los servidores públicos de presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.⁸⁷⁹

XV. EN MATERIA DE AUTORIDAD MILITAR

Desde el texto original se ha establecido que en tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Asimismo, se dispuso que solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno federal, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, se establecieran para la estación de las tropas.⁸⁸⁰

XVI. EN MATERIA DEL TRABAJO

1. *Salario mínimo*

El texto original dispuso que la fijación del salario mínimo se haría por comisiones formadas en cada municipio, sujetas a una junta central de conciliación de cada estado.⁸⁸¹ En la reforma del 4 de noviembre de 1933 se añadió que en defecto de las comisiones, el salario podría ser fijado por la junta central.

El 21 de noviembre de 1962 se dispuso que el salario mínimo se fijaría por comisiones regionales integradas por representantes de los trabajadores,

⁸⁷⁸ Artículo 128.

⁸⁷⁹ Artículo 108.

⁸⁸⁰ Artículo 129.

⁸⁸¹ Artículo 123.

de los patrones y del gobierno; pero su decisión estaría sometida a la aprobación de una comisión nacional.

El 23 de diciembre de 1986 se determinó que los salarios mínimos se fijarían por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podría auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

En la reforma del 27 de enero de 2016 se precisó que el salario mínimo no puede ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

2. Principios de las negociaciones colectivas de trabajo

En la reforma del 24 de febrero de 2017 se establecieron dos principios que deben seguirse en las negociaciones colectivas de trabajo:⁸⁸² la representatividad de las organizaciones sindicales y la certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo.

Asimismo, se agregó que para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes, el voto de los trabajadores sería personal, libre y secreto.

3. Principios de la participación de los trabajadores en las utilidades

El texto original dispuso que el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores lo determinarían comisiones que se formarían en cada municipio, sujetas a una junta central de conciliación de cada estado.⁸⁸³

En la reforma del 21 de noviembre de 1962 se dispuso que lo haría una comisión nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno.

En esa reforma se determinó que esa comisión practicaría investigaciones y realizaría los estudios necesarios para conocer las condiciones generales de la economía nacional; que tomaría en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales, y que podría modi-

⁸⁸² Artículo 123, apartado A, fracción XXII bis.

⁸⁸³ Artículo 123.

ficar el porcentaje fijado cuando existieran nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen.

También permitió exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración, y a otras actividades. Asimismo, dispuso que para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomaría como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y que los trabajadores podrían formular ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes.

4. *Vivienda para los trabajadores*

El texto original consideraba de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

En la reforma del 14 de febrero de 1972 se le dio el mismo carácter de utilidad social a la ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Se precisó que dicha ley regularía las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores pudieran adquirir en propiedad habitaciones.

5. *Colocación de trabajadores*

El texto original dispuso que el servicio para la colocación de los trabajadores sería gratuito para éstos, tanto si se efectuaba por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular.

En la reforma del 31 de diciembre de 1974 se añadió que este servicio tomaría en cuenta la demanda de trabajo, y que en igualdad de condiciones tendría prioridad quien representara la única fuente de ingresos en su familia.

6. *Principios de los contratos de trabajo*

El texto original señaló que el contrato de trabajo sólo obligaría a prestar el servicio convenido por el tiempo fijado por la ley, sin poder exceder

de un año en perjuicio del trabajador, y que no podría pactarse la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.⁸⁸⁴

Asimismo, dispuso que la falta de cumplimiento del contrato de trabajo sólo lo haría responsable civilmente, sin que en ningún caso pudiera hacerse coacción sobre su persona.

También indicó que el contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero debía legalizarse por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul a donde el trabajador tuviera que ir; mandaba que debía especificarse que los gastos de repatriación quedarían a cargo del contratante.⁸⁸⁵

El texto original estableció la nulidad de siete cláusulas que se expresaban en los contratos de trabajo:

En primer lugar, las que estipularan una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

En segundo lugar, las que estipularan un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

En tercer lugar, las que señalaran como lugar para pagar el salario un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda.

En cuarto lugar, las que entrañaran obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

En quinto lugar, las que permitieran retener el salario en concepto de multa.

En sexto lugar, las que implicaran que el obrero renunciara a las indemnizaciones a que tuviera derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedirse de la obra.

Y en séptimo lugar, las que implicaran renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes.

Además, el texto original estableció la nulidad de las cláusulas que fijaran un salario que no fuera remunerador a juicio de la junta de conciliación y arbitraje. En la reforma del 24 de febrero de 2014, en vez de las juntas se habló de los tribunales laborales.

7. Relaciones laborales especiales entre el Estado y sus trabajadores

En la reforma del 5 de diciembre de 1960 se dispuso que la ley determinaría los cargos que serían considerados de confianza, y que quienes los

⁸⁸⁴ Artículo 5o.

⁸⁸⁵ Artículo 123.

desempeñaran tendrían derecho a las medidas de protección al salario y gozarían de los beneficios de la seguridad social.

Esa misma reforma dispuso que los militares, marinos, miembros de cuerpos de seguridad y el personal del servicio exterior se registrarían por sus propias leyes. En la reforma del 8 de marzo de 1999 se unieron a esta lista los agentes del Ministerio Público y los peritos; además, en lugar de hablar de miembros de cuerpos de seguridad se refirió a los miembros de las instituciones policiales.

En la reforma del 10 de noviembre de 1972 se dispuso que el Estado debía satisfacer el derecho a la vivienda a los miembros en el activo del ejército, fuerza aérea y armada.

En la reforma de 1999 se dispuso que los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales podrían ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Se determinó que no procedía recurso contra la remoción, y que, en todo caso, los medios de defensa darían lugar a una indemnización.

En la reforma del 8 de junio de 2008, en vez de prohibir el recurso contra la remoción, se dispuso que si la autoridad judicial resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio hubiera sido injustificada, el Estado sólo pagaría la indemnización y demás prestaciones a que tuviera derecho, sin que procediera su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiera promovido.

En esa misma reforma se mandó a las autoridades tanto federales como de las entidades federativas y municipales, implementar sistemas complementarios de seguridad social tanto para el personal del Ministerio Público como de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes.