

# LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SUS PRINCIPIOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES

Miguel de la MADRID H.

SUMARIO: I. *Los principios políticos fundamentales*. II. *El constitucionalismo social*. III. *Los derechos individuales*. IV. *Los derechos sociales*. V. *Los derechos políticos*. VI. *Soberanía popular*. VII. *La forma de gobierno*. VIII. *Régimen económico: economía mixta y rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional*. IX. *Separación del Estado y las iglesias*. X. *Conclusiones*.

Acabamos de celebrar el octagésimo cuarto aniversario de la Constitución de 1917. Ante la juventud de la mayoría de las Constituciones del mundo nuestra carta fundamental es de las más antiguas. La superan sólo algunas, entre otras la de Estados Unidos de América, que permanece vigente en su texto original, salvo unas cuantas enmiendas, pero actualizada permanentemente por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de ese país. La nuestra ha sido objeto de centenares de reformas, adiciones y supresiones —aproximadamente 400—, por el carácter legislativo de nuestro sistema jurídico y por nuestra tradición de subrayar, desde la ley suprema, las normas más importantes de nuestra vida política y económica.

## I. LOS PRINCIPIOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES

Del texto constitucional se puede desprender un conjunto de *principios o decisiones políticas fundamentales* que el pueblo mexicano ha venido adoptando desde los primeros días de nuestra independencia, y que se ha plasmado en las diversas Constituciones que hemos tenido.

En nuestra vida política se destacan tres cartas constitucionales, correspondientes a los tres grandes movimientos que han marcado la evolución política de México: la Constitución de 1824, que organizó políti-

camente al nuevo Estado mexicano; la de 1857, producto de la Reforma, que plasmó el triunfo de los liberales sobre los conservadores, y la de 1917, cuyo nombre oficial es Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la promulgada el 5 de febrero de 1857, para señalar la línea de continuidad entre ambos documentos constitucionales. Ésta no se limitó a reformas o adiciones menores sino que incorporó el nuevo ideario que resultó de la Revolución mexicana, cuyas preocupaciones principales giraron alrededor de los ideales de la democracia, el nacionalismo y la justicia social.

## II. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

En 1917 la Constitución mexicana dio origen al constitucionalismo social, que prevalece hasta nuestros días, según el cual la ley fundamental de los pueblos no se limita a establecer las bases de la organización política de los estados y a reconocer y proteger los derechos del hombre, en su aspecto individual, sino que agrega el valor de los derechos sociales y establece también las bases de nuestro sistema económico.

En efecto, la Constitución establece la propiedad de la nación —dominio directo— sobre las aguas de tipo nacional, así como sobre los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas. Asimismo, el dominio directo se extiende a los minerales o sustancias que en vetas, mantos o yacimientos sean distintas a la de los terrenos. Por reforma de 1938 se estipuló que, tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado, y que la nación llevará a cabo la explotación de estos productos. Disposición análoga se incorporó a la Constitución por reforma de 1960 en lo que se refiere a la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. Es, asimismo, propiedad de la nación el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional. Ulteriormente se determinó la zona marítima exclusiva a 200 millas náuticas, medidas a partir de la línea desde la que se mide el mar territorial, y se precisó que corresponde a la nación el aprovechamiento de combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus

aplicaciones para otros propósitos, que sólo podrán tener fines pacíficos. Todos estos preceptos tienden a asegurar la soberanía territorial del país sobre sus recursos naturales y sobre actividades estratégicas.

### III. LOS DERECHOS INDIVIDUALES

La Constitución de 1917 recogió los principios políticos fundamentales de la carta de 1857 que correspondían a la doctrina del Estado liberal de derecho: protección de los derechos del hombre, en su aspecto individual; el principio de la soberanía nacional (en su llamada parte dogmática), así como las modalidades de su forma de gobierno y de Estado: división de poderes y sistema federal (parte orgánica).

#### 1. *El derecho de propiedad*

En el párrafo tercero del artículo 27, la Constitución revolucionaria estableció un concepto del derecho de propiedad privada que caracterizaría a dicha carta como una Constitución social, ya que establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Este mismo precepto establece que se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Todas estas facultades y otras contenidas a lo largo de la Constitución implicaron ya el concepto de la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional, que se volvería explícito y sistemático por las reformas de 1983, a las que me referiré más adelante.

## 2. Las garantías individuales

El artículo 1o. del título primero de la Constitución de 1917 consagró las garantías individuales de los derechos del hombre, aunque posteriormente se agregaron importantes derechos sociales.

En efecto, dicho capítulo garantizó la *libertad de los hombres*, prohibiendo la esclavitud (artículo 2o.); estableciendo la *igualdad ante la ley del varón y la mujer* (artículo 5o.); el *derecho a decidir*, de manera libre, responsable e informada el *número y espaciamiento de sus hijos* (artículo 4o.); la *libertad de profesión, industria y trabajo*, siendo lícitos (artículo 5o.); la *libertad de manifestación de las ideas* (artículo 6o.); la *libertad de escribir y publicar* escritos sobre cualquier materia (artículo 7o.); el *derecho de libre petición*, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa (artículo 8o.); la *libertad de asociación o reunión* en forma pacífica con cualquier objeto lícito, sin que se proteja la reunión armada o en la que se profieran injurias contra la autoridad, ni se haga uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se deseé (artículo 9o.); el *derecho a poseer armas* en su domicilio para seguridad y legítima defensa (artículo 10); la *libertad de tránsito* para entrar en la república, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia (artículo 11); la *libertad de profesar la creencia religiosa* que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan delito o faltas penadas por la ley (artículo 24).

Los artículos 14-16 contienen diversas *garantías de seguridad* respecto a actos de autoridad para proteger la vida, la libertad o las propiedades, posesiones o derechos (artículo 14), familia, domicilio y papeles (artículo 16).

El mismo artículo 16 y los subsecuentes, hasta el 23, establecen un régimen de garantías frente a actos de autoridad que priven al individuo de su libertad o lo sujeten a procesos penales.

## IV. LOS DERECHOS SOCIALES

Los derechos sociales, al nivel de la ley fundamental, fueron establecidos por primera vez en la técnica constitucional del mundo en la Constitución mexicana de 1917, efectuando uno de los avances más ricos de esta carta suprema, producto de la Revolución mexicana, que se-

guirían después y hasta la fecha muchas Constituciones de otros países. Mención especial ameritan los derechos de los campesinos (artículo 27) y los de los trabajadores (artículo 123).

Con sus diversas reformas y adiciones, los preceptos constitucionales establecen los siguientes derechos sociales:

- a) El *derecho a la educación* —impartida por la Federación, los estados y lo municipios— a nivel preescolar, primaria y secundaria, siendo obligatorias la educación primaria y la secundaria. La educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa. Este precepto (artículo 3o.) señala que la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, y el criterio que orientará a esa educación será democrático, nacional y contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio a la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, religiones, grupos, sexos o de individuos. Como parte del derecho a la educación, el propio artículo 3o. (fracción VII) establece el *derecho de las universidades* y de las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue *autonomía*, de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios del mismo artículo 3o., respetando la *libertad de cátedra y de investigación y de libre examen y discusión de las ideas*.
- b) El *derecho de los pueblos indígenas* para que la ley proteja y promueva el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, y formas específicas de organización social, así como el derecho de sus integrantes al efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.
- c) El *derecho a la protección de la salud* (artículo 4o.).
- d) El derecho de toda persona a un *medio ambiente adecuado* para su desarrollo y bienestar (artículo 46).
- e) El derecho de toda familia a disfrutar de *vivienda digna y decorosa* (artículo 4o.).

- f) El *derecho de los niños y de las niñas* a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Es deber de los padres preservar estos derechos de los menores y la ley determinará los apoyos a la protección de los mismos, a cargo de las instituciones públicas (artículo 4o.).
- g) Las *bases de la reforma agraria*, mediante el reconocimiento de la personalidad de los núcleos ejidales y comunales y la protección de su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. Se prohíbe el latifundio y se define la pequeña propiedad agrícola y la ganadería (fracciones VII-XVIII del artículo 27).
- h) Derecho a la *justicia expedita y honesta para los campesinos* en lo que se refiere a la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad (fracción XIX).
- i) Derecho al *desarrollo rural integral* (fracción XX), para lo cual el Estado promoverá las condiciones que generen y garanticen a la población campesina el bienestar y su participación en el desarrollo nacional.
- j) El *derecho de toda persona al trabajo digno y socialmente útil*, mediante la creación de empleos y la organización social para el trabajo (artículo 123). Este mismo precepto contiene una amplia gama de disposiciones para regular la *relación de trabajo*, en aspectos tales como la protección a menores, el descanso semanal, las vacaciones, la protección a mujeres embarazadas, disposiciones protectoras del salario, participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, horas extras, vivienda obrera, capacitación y adiestramiento para el trabajo, responsabilidad de los patrones por accidentes de trabajo y por enfermedades profesionales, normas de higiene y seguridad en los centros de trabajo, así como los derechos colectivos de trabajadores y empresarios para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera, derechos de huelga y paro y, en fin, bases para la justicia laboral a cargo de tribunales especializados (juntas de conciliación y arbitraje) integrados por igual número de representantes de obreros, patrones y uno del gobierno, así como también un amplio catálogo de derechos individuales y colectivos de los trabajadores, entre los que destacan la

institución del patrimonio familiar y el establecimiento del Seguro Social (artículo 123, apartado A).

El apartado B del propio artículo 123 regula las relaciones laborales entre los poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Estas relaciones entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados (artículo 16, fracción IV), así como las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores (artículo 15, fracción VIII), en ambos casos con base en el artículo 123.

La base y la concepción de los derechos individuales y de los derechos sociales son distintas. Tratándose de los derechos individuales, éstos son, o bien, anteriores y superiores a la sociedad (doctrina del derecho natural), o bien, condiciones necesarias para el pleno respeto a la dignidad de la persona humana y a su libre e integral desarrollo que debe garantizar el orden jurídico positivo, de preferencia en las Constituciones (doctrina positivista del derecho).

Los derechos individuales del hombre exigen la abstención de las autoridades estatales de actos que puedan vulnerarlos, y para ello se establecen los recursos jurídicos necesarios en favor de los individuos (en nuestro caso, el juicio de amparo).

Los derechos sociales parten del reconocimiento de que la dignidad, la libertad y la justicia entre individuos y grupos sólo es posible si la sociedad y su organización política, el Estado, se articulan en tal forma que se generen las condiciones materiales e institucionales para su realización y desarrollo. En el caso de los derechos sociales, el Estado está obligado a su cumplimiento directo cuando las leyes así lo señalen, y en los términos que se establezcan en ellas. En todo caso, el Estado está obligado a establecer el orden normativo, las políticas públicas y las instituciones que propicien el goce y disfrute de esos derechos sociales. Obvio es decir que el alcance de las obligaciones del Estado para atender los derechos sociales dependen del potencial económico de cada país y de su sistema de distribución de la riqueza y el ingreso. Sin embargo, el derecho internacional ha producido declaraciones de derechos sociales que inducen a los Estados nacionales y a las organizaciones internacionales a promover y a hacer efectivos tales derechos. Tal es el caso de la Declaración de los Derechos Humanos, suscrita por los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde

1948, y de otras varias declaraciones derivadas de la propia ONU o de organismos internacionales como es la Organización de Estados Americanos (Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948; Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969).

## V. LOS DERECHOS POLÍTICOS

Son ciudadanos de la república los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir (artículo 34).

Son prerrogativas del ciudadano: *a)* votar en las elecciones populares. *b)* poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro cargo o comisión teniendo las cualidades que establezca la ley; *c)* asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; *d)* tomar las armas en el ejército o guardia nacional para la defensa de la república y de sus instituciones, en los términos que prescriban las leyes, y *e)* ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición (artículo 35).

El ejercicio de la acción política mediante la organización colectiva se realiza a través, principalmente, de los partidos políticos, que son definidos por la Constitución como entidades de interés público, los cuales tienen el derecho de participar en las elecciones federales, locales y municipales. Los partidos tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos —no las organizaciones— pueden afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos (artículo 41, párrafo segundo).

## VI. SOBERANÍA POPULAR

Otro de los principios fundamentales que sustenta la Constitución de 1917 es el de la soberanía popular. El texto constitucional señala: “La soberanía residen esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye en beneficio de éste. El pueblo

tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

El artículo 135 de la Constitución establece la facultad de revisar la misma mediante adiciones o reformas, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en el Congreso de la Unión y la aprobación de las legislaturas de los estados. A la participación del Congreso y de las legislaturas, para este propósito, se le denomina *poder revisor de la Constitución*.

El artículo 136 establece el principio de la inviolabilidad de la Constitución:

Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier transtorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia y, con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

La Constitución vigente no contempla la posibilidad de que un nuevo congreso constituyente sea convocado para elaborar y promulgar una nueva Constitución que la sustituya. Las modificaciones a la misma sólo pueden realizarse mediante el procedimiento que señala el artículo 135. Si se decidiera en el futuro convocar a un nuevo congreso constituyente tendría que adicionarse la actual Constitución mediante un precepto específico que determinara el procedimiento para hacerlo. En mi opinión, la nueva Constitución no podría suprimir o afectar sustancialmente a decisiones o principios políticos fundamentales de la vigente y, en todo caso, el proyecto aprobado por la nueva asamblea constituyente debería someterse a un referéndum especial, con el voto universal, directo y secreto de todos los ciudadanos de la República, así como al voto de las legislaturas de los estados, dada la forma federal de nuestra organización política.

Respecto a la cuestión de eventuales cesiones de soberanía a favor de organismos supranacionales mediante tratados internacionales, el artículo 133 es claro: para ser ley suprema de la Unión, los tratados deben estar de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y ser celebrados por el presidente de la república, con aprobación del

Senado. Ningún tratado internacional podría desconocer los principios políticos fundamentales que sostiene la Constitución.

El ejercicio originario de la soberanía popular se efectuó al reunirse el Congreso Constituyente de 1917, como resultado de la Revolución mexicana. *Un ejercicio derivado de la soberanía lo puede realizar el poder revisor de la Constitución que prevé el artículo 135, el cual, en mi opinión, no puede suprimir o alterar sustancialmente los principios o decisiones políticos fundamentales que dan base e incorporan la Constitución vigente.* En mi opinión, estos principios o decisiones políticos fundamentales son los siguientes: *a) soberanía popular, lo cual lleva implícita la independencia nacional; b) el concepto de los derechos individuales y sociales del hombre; c) el sistema representativo de gobierno; d) la división de poderes; e) el sistema federal; f) la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y la economía mixta, y g) la separación del Estado y las iglesias.*

Otra forma de ejercicio derivado de la soberanía es el que efectúa el pueblo por medio de los poderes federales, en los casos de competencias de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus régimen internos, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán controvertir las estipulaciones del pacto federal (artículo 41). Estas facultades de autodeterminación relativa son conocidas como *autonomía*.

## VII. LA FORMA DE GOBIERNO

La Constitución señala en su artículo 40 que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental”.

Este mismo precepto se origina desde el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, que se ratifica y amplía en la Constitución del 4 de octubre del mismo año.

El precepto que se comenta establece la *democracia representativa*. Hasta ahora, no se han establecido formas o matices de democracia directa, como serían el plebiscito, el referéndum, la consulta y la iniciativa populares. Sería recomendable que, en caso de introducirse estas formas

de democracia directa, se obrara con gran prudencia para no desfigurar, en lo fundamental, el régimen representativo y evitar acciones tendentes a desplazar o disminuir los poderes constituidos. No olvidemos que estas formas de democracia plebiscitaria han sido usadas en otros países para justificar o legitimar dictaduras demagógicas o Estados totalitarios.

*La democracia mexicana* está definida en el artículo 3o., fracción II, inciso *a* no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Es, pues, una concepción de democracia integral que abarca los diversos aspectos de la vida social de los mexicanos. Esta tesis es producto de la Revolución mexicana y sustenta la caracterización del sistema mexicano como un Estado social de derecho. La democracia mexicana sí tiene adjetivos.

## 1. *El sistema federal*

Los artículos 40 y 41 prescriben claramente como forma de Estado y de gobierno el Estado federal.

La federación fue adoptada desde el 31 de enero de 1824 para mantener unidas las distintas provincias del reino de la Nueva España, algunas de las cuales amenazaban con separarse del nuevo Estado si se adoptaba como forma de Estado el régimen centralista, como lo deseaban las fuerzas conservadoras. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre ratificó y amplió el Acta Constitutiva de la Federación mexicana y puede ser considerada, con justicia, la primera gran Constitución mexicana.

Cuando los conservadores lograron suspender el régimen federal, el país sufrió la separación de Texas y los intentos independentistas de Yucatán. En el primer caso se dio pretexto a la guerra injusta con Estados Unidos de América, manifestación de la expansión imperialista de esa joven nación, acarreándonos la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio original. En el caso de Yucatán, prevaleció la voluntad mexiciana de los yucatecos.

## 2. *El municipio*

El principio político fundamental del federalismo se caracteriza de manera importante en nuestro régimen constitucional con la institución

del municipio, que está regulado en el artículo 115, reformulado por una importante reforma en 1983 y por otra subsecuente de 1987. El precepto citado establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular y teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases que el propio precepto establece.

En virtud de las disposiciones constitucionales federales, la facultad de los estados para autodeterminarse políticamente y conducir las atribuciones de sus poderes se rigen, en primer término, por la propia Constitución federal, por lo que algunos autores, con razón, niegan que las entidades federativas sean realmente soberanas, por lo que prefieren calificar sus facultades políticas bajo el término de *autonomía*.

Todavía más limitadas están las facultades de los municipios que están determinadas tanto en la Constitución federal como en las Constituciones y en las leyes locales, por lo que su autonomía es todavía más limitada y derivada, en todo caso, de la Constitución federal y de las Constituciones y leyes de los estados.

### 3. *División de poderes*

La Constitución de 1917 establece en su artículo 49 que el supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo conforme a lo dispuesto en los artículos 29 y 131.

El Poder Legislativo federal se deposita en un Congreso general, que se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Salvo las facultades exclusivas de sendas cámaras, las demás facultades del Congreso, generalmente las de naturaleza legislativa, son ejercidas por ambas cámaras.

El Poder Ejecutivo Federal se deposita en un sólo individuo denominado “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, que es electo en forma directa y por voto universal.

El Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito, estando a cargo del Consejo de la Ju-

dicatura Federal la administración, vigilancia y disciplina, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 105).

Tanto el texto constitucional como su práctica le han dado preponderancia al Poder Ejecutivo, el cual, a su vez, tiene el carácter de jefe de Estado. Durante los últimos años ha habido una clara tendencia para procurar un mejor equilibrio entre los poderes de la Unión, acotando las facultades del presidente de la República.

### VIII. RÉGIMEN ECONÓMICO: ECONOMÍA MIXTA Y RECTORÍA DEL ESTADO SOBRE EL DESARROLLO NACIONAL

Tal como lo hemos indicado anteriormente, la Constitución de 1917, desde su texto original, estableció un régimen de economía mixta con rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional. Así lo prueban las disposiciones que hemos comentado en materia de propiedad y de derechos sociales. A través de su aplicación, estos principios fueron ampliándose y precisándose, pero no es sino mediante las reformas constitucionales de 1983 cuando estos principios quedaron claros y explícitamente expuestos en el texto constitucional, en los actuales artículos 25 y 26.

El artículo 25 establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, y para que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y la justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución. Asimismo, reafirma el carácter mixto de nuestra economía, estableciendo que al desarrollo económico nacional concurren con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado y que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan para este propósito. El artículo 28, en efecto, señala las siguientes *áreas estratégicas*: correos; telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; materiales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Por otra parte, la combinación vía satélite y

los ferrocarriles son *áreas prioritarias* para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución; el Estado, al ejercer en ellos su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación (artículo 28, párrafo cuarto).

En el párrafo sexto del propio artículo 28 se establecen como atribuciones exclusivas del Estado las de acuñación de moneda y emisión de billetes, a través de un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, siendo su objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo que corresponde al Estado. La autonomía se manifiesta en que ninguna autoridad puede ordenar al banco conceder financiamiento. En mi opinión, este texto constitucional relativo al banco central no excluye que dicha institución, en sus operaciones, se preocupe también por los otros objetivos de la política económica, que son el crecimiento y el empleo y la justa distribución del ingreso y la riqueza, coordinando sus políticas con las dependencias competentes del gobierno federal en materias económicas, muy particularmente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 26 de la Constitución establece que el Estado organizará un *sistema de planeación democrática* del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

El mismo precepto establece que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación y que ésta será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales. Señala, asimismo, que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. En consecuencia, creemos que las vertientes de coordinación e inducción del sistema de planeación, al no tener el carácter de obligatorias, deben desarrollarse a través de acuerdos y convenios con las partes respectivas, esto es, con particulares y entidades federativas, y además por la aplicación de las diversas políticas públicas.

El propio artículo 28 de la Constitución protege el *sistema de mercado o de libre competencia*, al establecer que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas,

los estancos y las exenciones de impuestos, y que el mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

Establece, además, que 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, dice este mismo artículo, 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 en el alza de precios. El artículo 28 establece también que la ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

Este mismo precepto, que caracteriza esencialmente al sistema económico mexicano, establece que no constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses, y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores. 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.

También se prescribe que el Estado, sujetándose a las leyes, podrá, en casos de interés general, concedionar la prestación de servicios públicos o la expedición, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación y que la sujeción a regímenes de servicio público se apoyará en lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Finalmente, este artículo clave para la configuración del sistema económico mixto establece que se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación.

## IX. SEPARACIÓN DEL ESTADO Y LAS IGLESIAS

Otro principio político fundamental que ha venido configurando nuestro régimen constitucional es el de la separación del Estado respecto de las iglesias. Esta materia fue objeto de polémicas y luchas muy intensas en el primer medio siglo de nuestra vida independiente. El partido liberal sostenía que para configurar adecuadamente el estado moderno en México era indispensable un Estado laico, esto es, no comprometido ni en pro ni en contra de religión o iglesia alguna. La libertad religiosa fue uno de sus principales postulados.

Después del fallido intento de la prerreforma de 1833, bajo el patrocinio de Valentín Gómez Farías, que duró poco por la reacción de las fuerzas conservadoras, no fue sino hasta el triunfo de la Revolución de Ayutla cuando los liberales comenzaron a implantar su ideario con las llamadas Leyes de Reforma. El texto original de la Constitución de 1857 precisó algunas ideas que provocaron, por cierto, la llamada Guerra de Reforma o de Tres Años, cuando nuevamente combatieron los ejércitos liberal y conservador; los liberales, con el presidente Benito Juárez a la cabeza, triunfaron. Pero este no sería el episodio final: las fuerzas conservadoras intentaron un recurso desesperado, invitar a un príncipe extranjero a ser emperador de México, bajo el patrocinio de Napoleón III, que envió a tropas francesas para imponer su designio. Después de esa lucha encarnizada, nuevamente triunfó el Partido Liberal, se fusiló a Maximiliano de Habsburgo, se restableció la Constitución de 1857 y continuó el presidente Juárez en la Presidencia de la República restaurada. Pero fue a partir de 1873 cuando el presidente Sebastián Lerdo de Tejada obtuvo la incorporación de las Leyes de Reforma a la Constitución, incluidas, desde luego, las relativas a la separación entre el Estado y las iglesias.

Las disposiciones relativas a esta materia continuaron vigentes en un ambiente de reconciliación y tolerancia entre el gobierno y la jerarquía católica, pero en opinión de los liberales puros el porfiriato representó una creciente influencia indebida de la iglesia católica en la vida nacional.

Al estallar la Revolución en 1910, la iglesia y el partido católicos presentaron una fuerte oposición a los diversos grupos revolucionarios, lo cual alentó un espíritu anticlerical de corte jacobinista que se haría presente con gran fuerza en el Congreso Constituyente de 1916-1917. Lo anterior explica que la Constitución de 1917 adoptara disposiciones su-

mamente duras que dieron pie a la enérgica oposición de la alta jerarquía católica, apoyada por el Vaticano, que desembocaría en la Guerra Cristera, verdadera guerra civil que ocasionó millares de muertos. En 1929, el presidente Portes Gil pactó con los católicos un *modus vivendi* que equivalió a la suspensión de las disposiciones constitucionales que agravian a la iglesia católica. Esta actitud conciliatoria prevaleció durante los gobiernos subsecuentes —Ortíz Rubio, Abelardo L. Rodríguez, Lázaro Cárdenas y se subrayó a partir del gobierno de Manuel Ávila Camacho—.

De esta manera, se asentaron sus bases para reformar los derechos y disposiciones constitucionales que tocaban esta materia.

El presidente Salinas de Gortari promovió, durante su gobierno, las reformas constitucionales correspondientes, destacando la del artículo 130 que reafirmó el principio histórico de la separación entre el Estado y las iglesias, estableciendo una serie de bases sobre las cuales el Congreso de la Unión legislaría en materia de culto público, de iglesias y agrupaciones religiosas.

Fue así que la Constitución reconoció personalidad jurídica a las iglesias y asociaciones religiosas, prohibiendo que las autoridades interviniieran en la vida interna de las mismas. Se ratificó la libertad religiosa contenida en el artículo 24 y se reconoció el derecho de los mexicanos para ejercer el ministerio de cualquier culto, siempre y cuando, al igual que los extranjeros, satisficieran los requisitos señalados por la ley.

Si bien se reconoció el derecho del voto activo a los ministros de cultos, se prohibió que ellos pudieran desempeñar cargos públicos o de elección popular; asimismo se prohibió la asociación de los ministros con fines políticos y la realización de proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán los ministros en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar de cualquier forma los símbolos patrios. Quedó estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. Se prohíbe toda reunión de carácter político en los templos.

De esta manera se superó la situación anormal de la suspensión parcial de las disposiciones constitucionales y legales en esa materia y se asentaron las bases para evitar en el futuro eventuales conflictos políti-

cos por esta razón, que fueron para México fuente de destrucción y discordia en el siglo XIX y en la Guerra Cristera de finales de los años veinte. La separación entre el Estado y las iglesias sigue siendo un principio político fundamental del constitucionalismo mexicano.

## X. CONCLUSIONES

*Primera.* La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se basa en un conjunto de principios o decisiones políticas fundamentales que el pueblo mexicano ha venido adoptando gradualmente desde los primeros días de nuestra independencia.

*Segunda.* Estos principios políticos fundamentales son los siguientes: *a)* soberanía popular, lo cual lleva implícita la Independencia nacional; *b)* el concepto de los derechos individuales y sociales del hombre; *c)* el sistema representativo de gobierno; *d)* la división de poderes; *e)* el sistema federal; *f)* la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y la economía mixta, y *g)* la separación entre el Estado y las iglesias.

La Constitución mexicana prevé la posibilidad de ser reformada y adicionada mediante el poder revisor de la Constitución que establece el artículo 135 de la misma, integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.

*Tercera.* La Constitución vigente no contempla la posibilidad de que un nuevo congreso constituyente sea convocado para elaborar y promulgar una nueva Constitución que la sustituya. Si el consenso mayoritario del pueblo mexicano decidiera en el futuro convocar a un nuevo Congreso Constituyente tendría que adicionarse la actual Constitución mediante un precepto específico que determinara el procedimiento para hacerlo. El proyecto aprobado, en su caso, por la nueva asamblea constituyente debería someterse a un referéndum especial, con el voto universal, directo y secreto de todos los ciudadanos de la República, así como el voto de las legislaturas de los Estados.

*Cuarta.* Una nueva Constitución no podría suprimir o afectar sustancialmente los principios o decisiones políticas fundamentales de la vigente, que se han venido definiendo en el curso de nuestra historia política y constitucional por el pueblo mexicano y que integran un conjunto de bases supraconstitucionales que no deben ser desvirtuadas.

*Quinta.* Ha sido parte de nuestra costumbre constitucional reformar o adicionar el texto de nuestra ley fundamental en forma permanente para adaptar su texto a la realidad cambiante de nuestro país y a las circunstancias tanto actuales como previsibles. Es aconsejable que cualquier proyecto de reformas o adiciones a la Constitución vigente sea producto de una reflexión seria y prudente y que se induzca una amplia discusión pública sobre las iniciativas correspondientes, antes de ser aprobadas por el poder revisor de la Constitución.

*Sexta.* En las circunstancias actuales es aconsejable que las revisiones constitucionales que se propongan se adopten de manera gradual y sistemática mediante la acción del poder revisor de la Constitución. Este procedimiento es más apropiado y seguro que el de convocar a un nuevo congreso constituyente que tendría el riesgo de provocar divisiones y querellas entre los mexicanos y de resultar en un texto inmaduro y precipitado.