

**10**  
**Nuestra**  
**Constitución**

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



**DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES  
ARTÍCULOS 24, 25 Y 26**

# 10 Nuestra Constitución

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



**DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES  
ARTÍCULOS 24, 25 Y 26**



# 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 968-805-546-8

CUADERNO No. 10

**DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES**

**ARTÍCULOS 24, 25 y 26**

# ÍNDICE

	Pág.
<b>PRESENTACIÓN</b>	7
<b>INTRODUCCIÓN</b>	9
<b>ARTÍCULO 24. Libertad de culto</b>	11
<b>Marco Histórico</b>	13
Época Prehispánica	
Época Colonial	
Siglos XIX y XX	
<b>Marco Jurídico</b>	31
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
Comentario jurídico	
<b>ARTÍCULO 25. Rectoría económica del Estado</b>	41
<b>Marco Histórico</b>	43
Época Prehispánica	
Época Colonial	
Siglos XIX y XX	
<b>Marco Jurídico</b>	55
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Texto vigente	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
Comentario jurídico	
<b>ARTÍCULO 26. Planeación económica</b>	59
<b>Marco Histórico</b>	61
Época Prehispánica y Colonial	
Siglos XIX y XX	

**Marco Jurídico**

75

**Texto original de la Constitución de 1917**

**Reformas o adiciones al artículo**

**Texto vigente**

**Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

**Comentario jurídico**

**BIBLIOGRAFÍA**

87

## 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

El presente cuaderno se aboca al estudio de tres preceptos fundamentales de la Carta Magna que nos rige: el artículo 24, relativo a la libertad de culto; el artículo 25, referente a la rectoría económica del Estado, y el artículo 26, concerniente a la planeación económica a cargo del Estado.

Es menester indicar que para el análisis histórico de estos temas, existe un punto de ruptura entre las antiguas civilizaciones mesoamericanas y la que da comienzo en la Época Colonial. Por lo anterior, se entiende que a partir de la conquista española se transformó radicalmente la forma de organización sociopolítica, económica y cultural de los pobladores de las tierras americanas, para dar paso a nuevas estructuras importadas de Europa.

En torno al artículo 24, libertad de culto, durante la Colonia se dan las condiciones necesarias para que en el transcurso del siglo XIX se levantaran las voces liberales y proclamaran el pleno derecho de los individuos de profesar la creencia que más les conviniese, las cuales fueron recogidas por el Constituyente de 1917, sancionando así la libertad de creencias, que hasta la fecha se mantiene vigente.

Cuando la Constitución de 1917 fue promulgada, el texto del artículo 25 hacía referencia a la inviolabilidad de la correspondencia, en tanto que el artículo 26 garantizaba el respeto de los miembros del ejército a los hogares de los particulares. Sin embargo, en 1983 los textos de estos artículos fueron agregados al actual artículo 16, quedando en los artículos 25 y 26 el reconocimiento constitucional de la rectoría y planeación económica por parte del Estado.

## **ARTÍCULO 24**

### **Libertad de Culto**

## MARCO HISTÓRICO

### Época Prehispánica

Los testimonios indígenas que sobrevivieron a la conquista, así como las crónicas acerca del México antiguo que se redactaron durante los siglos XVI y XVII, señalan de manera evidente que la sociedad azteca fue intensamente religiosa.

Todas y cada una de las manifestaciones cotidianas de los mexicas estaban revestidas de un sentido religioso y dominadas por un complejo sistema de ritos y ceremonias.

La religión permitía la adoración de un sinnúmero de dioses que regían tanto en el cosmos: *Tonatiuh*, dios del sol; los *Centzon Huitznahuac*, estrellas del sur; *Tlahuizcalpantecutli*, dios del planeta Venus, como en la tierra: *Xochipilli*, dios de las flores; *Centéotl*, dios del maíz; *Huehuetiōtl*, dios del fuego.

La clase sacerdotal *tenochca*, parte importante del grupo dirigente de Tenochtitlan era la encargada de recoger y colocar en un solo grupo de creencias, una serie de tradiciones religiosas, mexicas o foráneas, así como de efectuar el ceremonial correspondiente a cada dios, según el calendario ritual.

Para cada unidad política o señorío como Tenochtitlan, Meztitlan, Texcoco y Tlaxcala, existió un determinado dios patrón. Había, además, dioses patronos de ciudades, barrios, sacerdotes, guerreros, de la gente de palacio, etc. Asimismo, existían divinidades que regían las distintas actividades humanas, fueran éstas naturales, como el parto o las enfer-

medades, o bien, sociales o culturales, como la caza, la guerra, la orfebrería y el comercio.

En relación al grupo de los *pochteca* o comerciantes profesionales predominaban ciertos cultos particulares, aunque también participaron activamente en las ceremonias de los dioses patronos de la unidad política mayor a la cual pertenecían. De esa forma, los *pochtecas* de Tenochtitlan también rendían culto a Huitzilopochtli y los de Cholula a Quetzalcóatl. Es de notar, sin embargo, que la existencia de deidades particulares fue propia de todos los segmentos sociales, sobre todo de los artesanos, y no sólo de los comerciantes.

De lo anterior se desprende que en la época prehispánica existió libertad para poder profesar un sinnúmero de creencias religiosas y realizar los ritos y ceremonias que más se ajustasen a los diversos estratos de la sociedad.

Las autoridades sacerdotales de Tenochtitlan permitían la celebración de las ceremonias de los diversos grupos en espacios abiertos, en tanto que ellas organizaban el elaborado culto del Templo Mayor.\* En éste, además de las 18 fiestas principales que se realizaban con gran esplendor y dispendio de elementos decorativos y simbólicos tenían lugar innumerables ceremonias menores, de manera que no había día sin que se verificaran ritos. Ese ámbito religioso, de igual manera, se daba en cada una de las ciudades-estado de los dominios y localidades del Imperio Azteca.

### **Época Colonial**

A partir de 1521, una vez consumada la conquista de México, la política de conversión al cristianismo impulsada por los españoles, motivó la destrucción de templos, esculturas y códices indígenas, además de la prohibición de las prácticas religiosas mesoamericanas.

La conquista de México no significó solamente la anexión de nuevas extensiones de tierra a los dominios de España, sino que también repre-

---

\* Gran complejo arquitectónico azteca situado en el centro de la capital mexicana. Según el pensamiento indígena, era un lugar sagrado, cargado de magia, y al cual se le consideraba el corazón del Imperio Azteca.



*Los pochtecas de Tenochtitlan también rendían culto a Huitzilopochtli.*

sentó la incorporación de los indígenas al mundo cristiano de Occidente. Esto último, es decir, el adoctrinamiento del indio, fue el medio por el cual la Corona española justificó toda su política expansionista sobre los territorios americanos.

Con Hernán Cortés llegó el primer religioso, Fray Bartolomé de Olmedo, y antes de que hubiera concluido el sitio a Tenochtitlan habían llegado otros tres miembros de la orden de la Merced. En 1523 desembarcaron en tierras mexicanas los primeros franciscanos: Juan de Aora, Juan de Tecto y Pedro de Gante. Debido a la muerte de los dos primeros, Gante comenzó su labor evangelizadora solo, y fue el primer religioso que enseñó el castellano a diversos grupos indígenas.

En 1524 arribó a la Nueva España la primera misión franciscana,\* los llamados "doce", quienes iniciaron la conversión de los indios. Entre esos doce misioneros destacaron Fray Martín de Valencia, Fray Martín de la Coruña, Fray Toribio de Benavente (nombrado por los indígenas "Motolinía"), Fray Luis de Fuensalida y Fray Francisco Jiménez.'

Debido a que los misioneros llegaron amparados con grandes facultades otorgadas por el Papa Adriano VI, pudieron actuar con toda libertad en la aplicación de métodos y recursos para convertir a los indígenas a la religión católica.

Otras órdenes de frailes mendicantes\*\* hicieron su arribo a tierras novohispanas. En 1526 llegaron los primeros dominicos, aunque su labor comenzó propiamente hasta 1528, y en 1533 les siguieron los agustinos.

Los franciscanos, al ser los primeros evangelizadores abarcaron un amplio territorio. En el centro de México: Texcoco, Teotihuacan, Tlaxcala, Huexotzingo, entre otros, y en el occidente llegaron hasta los antiguos reinos de Michoacán y a la zona de Jalisco, la cual les abrió la puerta a la evangelización del norte del país.

---

\* Los misioneros viajaban a las Colonias para cumplir objetivos precisos y disponían de privilegios eclesiásticos, autorizados por el Papa y otorgados directamente por los monarcas españoles.

\*\* Ordenes religiosas fundadas o reorganizadas en el siglo XIII, que tienen por instituto vivir de la limosna.



*Los franciscanos fueron la primer orden religiosa que inició la conersión de los indios a la fe católica, después de la Conquista.*

Los dominicos extendieron sus misiones hacia la Mixteca y las tierras de los zapotecas, en la zona de Oaxaca, en tanto que los agustinos se establecieron, principalmente hacia el noroeste, aunque también en Michoacán, en algunas zonas del Estado de México, en Guerrero y por el camino a la Huasteca y Pánuco. Los conventos Agustinos se encontraban en territorios no ocupados por otras órdenes.

Los religiosos, a pesar de haber sido defensores del indio frente al encomendadero, sometieron a los indígenas a normas, presiones y prohibiciones de origen cristiano, intentando desarraigar lo que para ellos, los evangelizadores, era idolatría. Los medios de imposición y difusión de estas normas fueron varios, principalmente: predicación, confesión, catecismo, enseñanza oral y escrita, y rituales.

La acción independiente de los frailes durante los años posteriores a la conquista, se vio mermada cuando el clero secular, es decir, el dependiente de la autoridad episcopal, se estableció más sólidamente en América, surgiendo así conflictos de jurisdicción religiosa entre el clero secular y el regular, compuesto este último por las órdenes monacales.

En la séptima década del siglo XVI se dio un hecho que marcaría la supremacía del clero secular sobre las órdenes religiosas: Pedro Moya de Contreras, miembro del clero secular, ocupó por primera vez el cargo de arzobispo de México, el cual había sido desempeñado sólo por integrantes de las órdenes. Lo anterior, de alguna forma, señaló el término del papel preponderante de los misioneros, y significó el comienzo de una nueva etapa de la iglesia novohispana.

Otro acontecimiento de vital importancia para la religión cristiana durante la época colonial, lo constituyó el establecimiento en 1571 del Tribunal del Santo Oficio. Dicho órgano sirvió como instrumento para mantener la "pureza" de la ortodoxia católica. Los indios no estuvieron sujetos a la jurisdicción del Santo Oficio, sino a la del Ordinario, esto es, al obispo.

La Inquisición emprendió y sostuvo una drástica política en contra de diversos actos que podrían clasificarse en los siguientes rubros:



*Pedro Moya de Contreras*

*Pedro Moya de Contreras*

*Pedro Moya de Contreras, miembro del clero secular, ocupó por primera vez el cargo de Arzobispo de México, el cual sólo había sido desempeñado por integrantes de las órdenes.*

a) Actos contrarios a las buenas costumbres y a la moral cristiana, tales como la blasfemia, la bigamia, el concubinato y la sollicitación. Esta última consistía en peticiones sexuales por parte de los confesores, a manera de penitencia, a los fieles.

b) Actos contra la fe católica practicados por apóstatas, es decir, aquellos que renunciaban a su calidad de cristianos; herejes, individuos inconformes dentro de la comunidad religiosa católica, y los judaizantes, que practicaban la religión judía y negaban la divinidad de Cristo.

c) Actos contra quienes, siendo cristianos, se habían convertido al protestantismo.

d) Contra la publicación y la posesión de libros que intentaban propagar la herejía.

El Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición amplió sus actividades a lo largo de todo el periodo colonial y hasta su desaparición en 1820, censurando aquellas prácticas que consideró atentatorias a la religión cristiana.

Por lo anterior se concluye que durante los tres siglos de colonialismo hispano, no existió libertad de creencia, imponiéndose la religión católica como religión de Estado.

### **Siglos XIX y XX**

Debido a la tradición católica implantada por los españoles durante la Colonia, no parece extraño que dentro de las primeras leyes que emanaron de la lucha por la Independencia de México, la religión cristiana fuera la única aceptada.

Es importante señalar que a partir de entonces, la legislación normativa de la práctica religiosa estuvo perfectamente delimitada y, en consecuencia, se remarcara constantemente la intolerancia religiosa.\*

---

\* Prohibición de profesar otra creencia o religión que no fuera la cristiana.



Actas de la Inquisición donde se describen y condenan los actos contrarios a la "pureza" de la ortodoxia católica.

En 1813 José Ma. Morelos señaló en el documento base de su doctrina política, "Los Sentimientos de la Nación", que la religión católica sería la única aceptada y reconoció la jerarquía eclesiástica.

De igual forma, el Acta Solemne en la Declaración de Independencia de América Septentrional dada por el Congreso de Anáhuac, en Chilpancingo (1813), señaló que el Congreso no reconocía ni profesaba otra religión que la católica; además aceptó defender y proteger "la pureza de la fe y de sus dogmas", así como la conservación de los cuerpos regulares.

En la Constitución de Apatzingán, sancionada el 22 de octubre de 1814, a semejanza de los documentos anteriores, se reafirmó la intolerancia religiosa, pero bajo términos que ligaban fuertemente la vida política del país con la religión, al establecer en su artículo 1o. "La religión católica apostólica y romana es la única que se debe profesar en el Estado".

Las siguientes leyes que rigieron o intentaron regir la vida independiente de México, como el Plan de Iguala (1821), el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822), el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (1824) y la Constitución Federal del mismo año, establecieron la exclusividad de la religión católica.

Tanto el Acta Constitutiva de la Nación en su artículo 4o., como la Constitución de 1824 en su artículo 3o., estatuyeron: "La religión de la Nación Mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra".

La vigencia de la Constitución de 1824 concluyó cuando los centralistas tomaron el poder político y declararon como leyes rectoras del país a las Bases Constitucionales de la República Mexicana, conocidas como las Siete Leyes (1836).

Dentro de esta Constitución, el ejercicio de la religión católica quedó contenido en el artículo 3o. Este precepto enmarcaba las obligaciones de los mexicanos y entre ellas se encontraba, en primer término, la de "profesar la religión de la patria, es decir, la católica.



*En 1824 llegó a establecerse la exclusividad de la religión católica en la Constitución Federal de ese mismo año.*

La siguiente Constitución, "Bases de Organización Política de la República Mexicana" de 1843, también de carácter centralista, fue menos drástica que su antecesora; si bien no expresó como obligación el ejercicio de la religión católica, sí la estableció como única, además de convertir al Estado en su más fiel defensor.

Realmente, en materia de libertad de culto y de creencias no fue sino hasta 1856 cuando se comenzó a vislumbrar un cambio. En dicho año, como consecuencia de la Revolución de Ayutla, se convocó a un Congreso Constituyente que daría al país su estructura liberal. Las ideas y los ideales de los hombres que formaron parte de este Congreso, se distinguieron por un afán de modernidad y de cambio. Esta transformación, según congresistas relevantes como Ponciano Arriaga, debía realizarse sin demora. Sin embargo, dentro del Congreso Constituyente sólo se logró que las razones fueran escuchadas, y sentando un precedente para las Leyes de Reforma, las cuales sí lograrían un cambio trascendental en la materia.

Cabe señalar que la discusión de este tema fue una de las más extensas y controvertidas. A pesar del liberalismo mexicano de la época, hubo disertaciones magistrales por parte de quienes defendían la libertad de creencias y de culto y de quienes la rechazaban.

El diputado Isidoro Olvera presentó su voto particular en donde se expresó a favor de la tolerancia religiosa:

. . .precisar a un hombre para que crea en determinados dogmas y doctrinas, perseguirlo cuando no las profese, o separarlo del comercio de sus semejantes, es hoy la barbarie más escandalosa. . .

De igual forma, el diputado José María Cortés Esparza declaró que era extraño que un código político contuviera disposiciones de carácter religioso, y señaló:

Que una ley política contenga disposiciones sobre estas materias es tan impropio como que un concilio declarara la soberanía del pueblo. Por ciertos que sean estos principios, siempre deben estar en su lugar. Los legisladores no pueden entrar en

el santuario de las conciencias. El catolicismo no necesita protección porque es una verdad, y las verdades existen y sobreviven por sí mismas. Si nuestras constituciones anteriores no se hubieran ocupado de materias religiosas, el nombre de Dios no se hubiera mezclado en nuestras revueltas. . .

El diputado Marcelino Castañeda continuó con una defensa a la intolerancia religiosa y expuso sus razones tradicionales, pero igualmente válidas. Al referirse a la tolerancia religiosa afirmó:

. . . la tolerancia de cultos es el efecto de costumbres establecidas, es el resultado de hechos existentes. La tolerancia religiosa no puede crearse por la ley, sino reconocerse por el legislador: ella nace del hecho y no del derecho. . .

Finalmente, el artículo 15 originalmente propuesto planteaba que:

. . . No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional.

En virtud de lo anterior, el proyecto pretendía establecer la tolerancia religiosa. Sin embargo, no fue aprobado. En su lugar quedó un precepto híbrido que a nadie satisfizo y que a la letra decía:

. . . Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. . .

La Constitución de 1857, a pesar de no transigir en este punto, en general, representó una fuerte amenaza para los intereses económicos del clero y los privilegios de la milicia. En consecuencia, su promulga-

ción se realizó en medio de una gran efervescencia política. La Iglesia católica mexicana repartió excomuniones y exigió que quienes habían jurado la Constitución se retractaran.

La guerra civil parecía inminente y aunque se trató de conciliar intereses, nada se logró. Se efectuaron elecciones para reorganizar la administración pública conforme a la Carta que se había promulgado e Ignacio Comonfort fue electo Presidente Constitucional.

Debido a las fuertes presiones y a las diferentes tendencias políticas, Comonfort, apoyado por el clero y la milicia, dio un golpe de Estado; Félix María Zuloaga, hombre de todas las confianzas de Comonfort, proclamó el Plan de Tacubaya, en el cual anulaba la Constitución, otorgaba a Comonfort facultades omnímodas y convocaba a un congreso que realizaría una nueva constitución.

La lucha entre liberales y conservadores se agudizó y México fue regido por "dos gobiernos"; uno al frente del cual se encontraba el liberal Benito Juárez, quien había asumido la presidencia por mandato de la constitución entonces vigente; el otro gobierno fue representado inicialmente por Félix Zuloaga y posteriormente por Miguel Miramón, quien entonces contaba solamente con 28 años de edad.

Juárez formó su gabinete en la ciudad de Guanajuato junto con Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Manuel Ruiz y León Guzmán, e instaló su gobierno en Veracruz.

El 7 de julio de 1859 Juárez y algunos de sus ministros expidieron el "Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación" que contenía el programa de la Reforma. Esto incluía, entre otras, transformaciones en las relaciones entre Iglesia y Estado. La nueva legislación se complementaría posteriormente con algunos otros ordenamientos que Juárez expediría en la ciudad de México, tales como la Ley de secularización de hospitales y establecimientos de beneficencia en 1861 y la Ley sobre extinción de comunidades religiosas en 1863.

Resumiendo, las Leyes de Reforma proclamaron una absoluta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos;

suprimieron todas las órdenes religiosas del sexo masculino; extinguieron las cofradías, archicofradías, hermandades y en general las corporaciones de esa naturaleza; cerraron los noviciados en los conventos de monjas y nacionalizaron los bienes del clero. Además, el 4 de diciembre de 1860 Juárez promulgó la Ley Sobre la Libertad de Cultos integrada por 24 puntos. Entre ellos, estableció la protección de las leyes al ejercicio del culto católico y de los demás que existieron en México, "como expresión y efecto de libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de terceros y las exigencias del orden público".

La promulgación de estas leyes fue sin duda alguna una de las mejores hazañas realizadas por el gobierno juarista: estableció una definitiva separación entre el Estado y la Iglesia, además de frenar los terribles abusos que bajo la bandera del cristianismo realizaba el clero, con nula noción de patriotismo.

Maximiliano de Habsburgo encabezaría el Segundo Imperio Mexicano y dictaría su propia legislación, contenida en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865).

A pesar de que el Imperio estuvo respaldado por el clero mexicano, el Estatuto y el "Decreto que establece la libertad de cultos" otorgó, además de esta libertad, una amplia y franca tolerancia a los cultos que no se opusieran a la moral, a la civilización o a las buenas costumbres. Esto ocasionó serios enfrentamientos con la Iglesia católica y su consecuente rechazo. Constantemente amenazado por la lucha del pueblo mexicano para lograr su expulsión, el Imperio duró hasta 1867. Maximiliano fue fusilado y Juárez restituyó la Constitución de 1857.

Al morir Juárez en 1872, Sebastián Lerdo de Tejada ocupó la presidencia provisional para luego ganar las elecciones en 1873. Lerdo realizó algunas reformas a la Constitución de 1857, como la de incorporar las Leyes de Reforma a la Constitución, y la promulgación de la Ley de Adiciones y Reformas, en donde se añadió que el Congreso estaría incapacitado para dictar leyes que establecieran o prohibieran religión alguna (art. 1o.).



*Las Leyes de Reforma proclaman una absoluta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos.*

El gobierno de Lerdo concluyó en 1876 debido a que un movimiento armado, encabezado por Porfirio Díaz, llevó a éste a la presidencia, cargo que ocupó hasta 1910, con excepción del régimen de Manuel González que gobernó de 1880 a 1884.

Durante la dictadura de Díaz el clero fue recuperando gradualmente sus privilegios y comenzó a ser nuevamente protagonista de la vida política mexicana.

Éste y otros motivos de diversa índole ocasionaron la revolución armada de 1910. Desde el punto de vista legislativo, la Revolución Mexicana consiguió grandes logros, como fue la convocatoria a un Congreso Constituyente del que surgió la Constitución de 1917.

En ésta, en cuanto a la libertad de culto, se afirmó la libertad del hombre para profesar la creencia religiosa que más le agradare, siempre y cuando no fuera delito o falta penada por la ley. Además, añadió que los actos religiosos de cultos públicos deberían celebrarse en un templo, bajo la vigilancia de la autoridad.

Los debates concluyeron con la aprobación del artículo, salvo algunas modificaciones de redacción, el 27 de enero de 1917. Dicho precepto continúa vigente y no ha sufrido modificaciones desde 1917.

La cuestión religiosa fue nuevamente abordada al discutirse en el constituyente de 1917 el artículo 130; cuando se analice ese precepto dentro de estos cuadernos se hará el comentario respectivo.

## MARCO JURÍDICO

### Texto original de la Constitución de 1917

ARTÍCULO 24.—Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

Todo acto religioso de culto público deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.

### Reformas o Adiciones al Artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

### Leyes Reglamentarias y Secundarias Vigentes más Relevantes

- Ley sobre delitos contra la Federación en materia de culto religioso y disciplina externa, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de julio de 1926.

### Comentario jurídico

Lic. Patricia Galeana de Valadés\*

---

\* Directora General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Profesora del Colegio de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, especialista en Historia de México del siglo XIX, y autora de varios libros y numerosos artículos sobre el tema.

De todas las libertades, la de creencias es sin duda la fundamental, por ello constituye la esencia del liberalismo.

Desde agosto de 1789 en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se estableció que nadie debía ser molestado por sus opiniones, incluyendo las religiosas, en tanto que no perturbaran el orden público establecido por la ley (artículo 10).

En el mismo año de la declaración revolucionaria de los franceses, fue enmendado el artículo 1o. de la Constitución de Estados Unidos, para especificar que el Congreso no podría aprobar ninguna "ley conducente al establecimiento de religión alguna, ni a prohibir el libre ejercicio de ninguna de ellas".

En México y en el resto de América Latina, esta máxima del liberalismo tardó en establecerse, no obstante que la ideología liberal fue el motor de su lucha independentista. En buena medida esto se debió a que las ideas liberales llegaron a México a través de traducciones españolas expurgadas de ideas antirreligiosas. Si bien hubo quienes como Hidalgo leyeron directamente los textos franceses, las ideas de intolerancia estaban profundamente arraigadas y fue difícil y tardado el proceso para superarlas.

Hay que tener presente que fue la parte conservadora de la Iglesia católica, la española, cuna de la contrarreforma, la que imbuyó ideas dogmáticas en la sociedad mexicana. A diferencia de lo sucedido en la colonización inglesa, donde se buscó una Inglaterra nueva, diferente, para que cada quien pudiera profesar su culto religioso; en la Nueva España se llevó a cabo un trasplante de instituciones, buscando crear otra España, igualmente dogmática en materia religiosa.

En consecuencia, la revolución insurgente de México proclamó la intolerancia religiosa. Asimismo, en el primer proyecto de Constitución política del país, *Los Elementos Constitucionales* de 1811, propuestos por Ignacio López Rayón, se proclamó a la religión católica como única, sin tolerancia de ninguna otra. En este documento se estableció también en su punto 3o., que el dogma sería sostenido por la vigilancia del Tribunal de Fe, después de haber señalado en el punto anterior que los ministros eclesiásticos mantendrían todos sus privilegios.

Tales conceptos coincidieron con lo dispuesto por la Constitución de Cádiz de 1812 en la que se estableció que "la religión de la nación española es y será perpetuamente católica, apostólica, romana, única y verdadera". La cual sería protegida por la Nación mediante leyes sabias y justas, prohibiéndose el ejercicio de cualquier otra.

En el mismo sentido, el caudillo social de la insurgencia José María Morelos, en sus "Sentimientos de la Nación", expresó que la religión católica debía ser la única, sin tolerancia de ninguna otra. Además ratificó el respeto a la jerarquía de la Iglesia, sostenedora del dogma.

Posteriormente, en el acta solemne de la Declaración de Independencia dada en 1813 por el Primer Congreso Constituyente de México, el del Anáhuac en Chilpancingo, se declara que la Nación "no profesa ni reconoce otra religión más que la católica", estableciéndose que se le protegería con todo su poder y que no se "permitirá ni tolerará" la práctica ni "pública ni secreta" de ninguna otra religión.

En todas las constituciones de México anteriores a la de 1857 se estableció la intolerancia religiosa. En la de Apatzingán de 1814 se declaró que la religión católica, apostólica y romana debería ser la única que se profesara en el Estado.

Al llevarse a cabo la consumación de la Independencia por el Ejército Trigarante, se destacó explícitamente que el deseo del ejército era "conservar pura la santa religión. . . católica, apostólica, romana, sin tolerancia de otra alguna".

En las Bases Constitucionales primero y en el Reglamento Provisional Político del primer Imperio Mexicano después, se estableció también que la religión católica sería la única del Estado "con exclusión de toda otra". El gobierno sería su protector reconociendo la autoridad de la santa Iglesia.

En la primera Constitución Federal, de 1824, se decía que la Nación mexicana sería perpetuamente católica y que se le protegería por leyes sabias y justas, prohibiéndose el ejercicio de cualquiera otra, coincidiendo con la redacción de la misma norma en la Constitución de Cádiz.

El Congreso General Constituyente del 24, en el mensaje de octubre del mismo año, señalaba que sin un profundo respeto a la religión sería inútil tener un Código liberal.

En la Constitución centralista de 1836 se estableció como la primera obligación del mexicano: "Profesar la Religión de su Patria". Lo mismo se estableció en todos los proyectos de reforma a dicha constitución, y de igual manera quedó en las Bases orgánicas de 1843, en la que se ratificó la intolerancia, común a todas las cartas constitucionales del país hasta ese momento.

Fue hasta el Constituyente de 1856, integrado por la generación más brillante que ha tenido el país, cuando se rompió por vez primera en la historia de México con el principio de la intolerancia religiosa, radicalmente opuesto a la esencia del liberalismo. En junio de 1856 se declaró que no se expediría "en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso". No obstante se reconocía que habiendo sido el catolicismo la religión exclusiva del pueblo mexicano, la protegería en cuanto no perjudicase "los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional".

El debate más encarnizado de ese Constituyente fue precisamente en el que se discutió la libertad de cultos. Hubo brillantes discursos en torno a este principio. Entre ellos destacan los de Isidoro Olvera, José María Mata, Castillo Velasco, Francisco Zarco, Ponciano Arriaga y Guillermo Prieto, cuyos principales argumentos giraron en torno a la importancia de incorporar al país al progreso, para lo cual eran importantes los proyectos de colonización. Afirmaban que éstos no prosperarían si no se reconocía la libertad religiosa, ya que en efecto, los grupos migratorios europeos eran fundamentalmente protestantes.

Mata insistió en que era imprescindible incorporar a la Constitución "el gran principio de la libertad". Gamboa exclamó que no se tenía derecho de prohibir a nadie que adorara a Dios según sus creencias: "si somos verdaderos liberales, dijo, sancionemos el primero de los derechos, la libertad de conciencia". Nieto señaló que dicho principio era un reclamo de la civilización y de la época. Arriaga hacía ver que tal precepto ya estaba incluido en otras constituciones como la norteamericana.

Mientras el diputado por Guerrero, Rafael Jáquez, reiteraba que es un derecho imprescindible, inalienable, irrestricto, y que sin él no podía haber sociedad. El mismo Jáquez hacía notar cómo la intolerancia había dividido al mundo, provocando guerras de religión. Todos reiteraron la importancia de atraer la inmigración, para el progreso del país.

Los diputados de ideas conservadoras como José María Cortés y Esparza, Marcelino Castañeda y Mariano Arizcorreta, argüían que, siendo la religión católica la de todos los mexicanos, decretar la libertad de cultos era no sólo innecesario, sino contrario a la voluntad nacional.

Que dictar tal medida rompería con el lazo de unión entre los mexicanos, que era la religión católica. Con sus argumentos, los conservadores se oponían a que se legislara en materia de las conciencias, cayendo en una contradicción flagrante, ya que, como se ha visto, hasta ese momento se había legislado para mantener la intolerancia.

Después de todas las argumentaciones y de ser discutido en las sesiones desde diciembre de 56 hasta enero de 57, al llevarse a cabo la votación, ganó el grupo opositor a la libertad de creencias por 64 votos contra 44. En la sesión del 25 de enero de 1857 se retiró definitivamente el artículo 15 sobre libertad de cultos por 57 votos contra 22.

En la redacción final de la Constitución, sancionada el 5 de febrero de 1857, en vez del discutido artículo 15 sobre la libertad de cultos, se incluyó el artículo 123 con la adición presentada por Ponciano Arriaga, que estableció la potestad del Estado para legislar en materias concernientes a la religión. En ella se confería a los poderes federales "ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes".

No obstante, al no decretarse la intolerancia religiosa, quedó implícita por vez primera en la historia de México la tolerancia religiosa. Esto provocó la condena de la Iglesia católica, la cual lanzó su arma más poderosa, la excomunión *ipso facto* para todo aquel que jurara la Constitución.

Se desencadenó la guerra civil más sangrienta de la historia de México del siglo pasado. La sociedad se polarizó a tal punto que liberales y

conservadores recurrieron al extranjero antes que dejarse vencer por sus opositores.

En medio de la guerra, julio de 1859, se dieron las Leyes de Reforma y se decretó la separación Iglesia-Estado y la nacionalización de los bienes de la Iglesia.

En el artículo 3o. de la Ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos se estableció que habría "perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos. El gobierno se limitará a proteger con su autoridad el culto público de la religión católica, así como el de cualquier otra". Por fin se hacía explícita la libertad de creencias.

Posteriormente, el 4 de diciembre de 1860, el presidente Juárez decretó la Ley sobre libertad de cultos, redactada por Juan Antonio de la Fuente, Ministro de Justicia e Instrucción Pública.

En el artículo 1o. de dicha ley se estableció la libertad religiosa, señalando que como éste era un derecho natural "no tiene ni puede tener más límites que el derecho de terceros y las exigencias del orden público". Se reiteró que la independencia entre el Estado y las creencias religiosas "es y será perfecta e inviolable", pero también se señaló que las leyes protegerían al culto católico igual que a las otras religiones que se establecieran en el país.

### *La libertad de cultos en las etapas del Liberalismo Mexicano*

El liberalismo mexicano pasó por seis diferentes etapas en el siglo pasado. En ellas se fue dando una evolución en su contenido. En la primera etapa, que fue la propia guerra de Independencia, se logró la independencia política de España, pero no la interna del Estado mexicano respecto de las corporaciones eclesiástica y militar, y no sólo no se contempló siquiera la posibilidad de establecer la libertad de cultos, sino que se tomó como bandera a la religión católica.

En la segunda etapa se dio el primer intento de reforma liberal para lograr la independencia y consolidación del Estado mexicano. En esta

época tampoco se dio la libertad de creencias porque el propio Dr. José María Luis Mora, autor intelectual de la misma, la consideraba innecesaria, por ser católico todo el pueblo de México. No obstante, sí se planteó la liquidación política y económica de la institución eclesiástica, así como el fin de su monopolio educativo.

Es hasta la tercera etapa del liberalismo mexicano, la reforma triunfante que va desde 1855 a 1860, cuando finalmente se llega a establecer la máxima del liberalismo ortodoxo y se da la libertad esencial para todas las libertades, la de pensar.

En la siguiente etapa que constituye una tercera reforma, durante el Imperio de Maximiliano, se intenta unir a las dos reformas anteriores y a éstas con el sistema monárquico. En ella se ratifica también la libertad de conciencia.

Desde que el ejército francés ocupó la ciudad de México en junio de 1863, el general Forey lanza sendas proclamas en las que señalaba que Napoleón III vería con buenos ojos que se estableciera en México la libertad de cultos, "principio de todas las sociedades modernas".

El archiduque austriaco Maximiliano de Habsburgo tenía ideas liberales. Si bien, como príncipe católico declaró a su religión y la del pueblo de México, la religión oficial del Estado, también decretó la tolerancia de todos los cultos y en el artículo 58 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano se garantizó a todos los habitantes el libre ejercicio de su religión.

Con ello el Gobierno Imperial se ganó la enemistad del clero que había declarado que había apoyado la intervención francesa y al Segundo Imperio, precisamente para conservar entre otras prerrogativas la intolerancia religiosa.

En la quinta etapa del liberalismo mexicano se dio la constitucionalización de las Leyes de Reforma, dándose a la libertad de cultos y a las otras disposiciones dictadas en Veracruz, el rango correspondiente.

En el artículo 1o. de las Adiciones y Reformas de 1873 a la Constitución de 1857, se estableció que no se podrían dictar leyes que prohibieran religión alguna.

La sexta etapa del liberalismo mexicano es la del liberalismo conservador del régimen porfirista. Los liberales dejaron de ser revolucionarios para convertirse en conservadores de la paz y del orden, pero manteniendo, no obstante, la libertad religiosa.

Los precursores de la Revolución Mexicana consideraron que el régimen porfirista había taicionado a la Reforma, por su actitud conciliadora con la jerarquía eclesiástica. Los revolucionarios formaron el Círculo Liberal Ponciano Arriaga, reconociéndose con ello herederos del liberalismo social del siglo XIX, que había quedado inconcluso en el proceso reformista.

Al triunfo de la revolución, en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, se estableció en el artículo 24 que todo hombre era libre de profesar la creencia religiosa que más le agradare. Ningún acto del culto público debía celebrarse fuera de los templos, que están bajo la vigilancia de la autoridad, pero todos los ciudadanos eran libres de practicar las ceremonias de su credo en los templos o en su domicilio.

La Constitución de 1917 recogió el texto de Carranza. En la 29a. Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del jueves 4 de enero de 1917, se leyó el dictamen y voto particular sobre el artículo 24 del Proyecto Constitucional. En él se señaló que son bien conocidos "los antecedentes históricos y políticos que dieron origen a las Leyes de Reforma", una de las más gloriosas conquistas del partido liberal; y por tanto, "sería ocioso" detenerse "a fundar la justicia y la necesidad del precepto". Solamente se hizo una ligera enmienda de estilo en la frase por la cual se prohibía celebrar actos religiosos fuera del recinto de los templos. El resultado de la votación fue de 93 votos contra 63, reconociendo una mayoría abrumadora de los diputados que la libertad de cultos es un derecho del hombre, consecuencia de la civilización.

Este precepto constitucional implica no sólo el derecho de creer, que es un fenómeno de la conciencia, sino el de traducir esas creencias en

actos de culto religioso, y también el derecho de no profesar religión alguna.

Es importante señalar que se reglamenta el culto público externo precisamente para preservar la libertad tanto de los practicantes de una religión como de los no creyentes. Ni a unos ni a otros se les debe imponer un acto religioso determinado.

Asimismo, se establece que los actos religiosos deben de realizarse en los templos o en el domicilio particular; porque de llevarse a cabo en otros edificios a dichas personas se les podría aplicar la ley de nacionalización de bienes eclesiásticos.

El artículo 24 de la Constitución de 1917 permanece vigente en su redacción original.

## **ARTÍCULO 25**

**Rectoría económica del Estado**

## MARCO HISTÓRICO

### Época Prehispánica

Los estudiosos de la antropología, la etnohistoria y la arqueología, han utilizado diversos términos para caracterizar la forma de organización política de los pueblos del México antiguo.

De tal forma, las unidades políticas existentes en el Altiplano central, en la península de Yucatán y en la actual Centroamérica, entre los siglos XI al XV, suelen designarse con el nombre de "señoríos", derivado del feudalismo español, y utilizado ampliamente por los cronistas del siglo XVI; también se les ha designado como "ciudad-Estado", categoría tomada de la época de la Grecia clásica.

Entre los indígenas existía un concepto náhuatl que definía a estos "señoríos" o "ciudades-Estado": el de *tlatocayotl*, "gobierno del *tlatoni*". Cada unidad política comprendía una zona urbana dividida en cuatro barrios orientados hacia los cuatro puntos cardinales, y la zona central donde estaban los edificios públicos, tales como palacio de gobierno, templos ceremoniales y edificios dedicados a la enseñanza.

En los diferentes barrios residían los funcionarios encargados de las diversas tareas administrativas; las familias principales del barrio, los artesanos y los comerciantes que se proveían de los productos agrícolas traídos desde fuera para comercializarlos en los mercados locales. En virtud de que dichas unidades políticas se basaban en una economía agrícola, incluían una población campesina, asentada en zonas rurales de la periferia, organizada en unidades de producción familiar.

Para muchos autores, las unidades político-territoriales básicas durante la época prehispánica fueron los señoríos. Aunque es innegable la existencia de un organismo político de mayor amplitud que integró política y territorialmente a los señoríos de distintas áreas de Mesoamérica, el Imperio Azteca, es preciso indicar que éste nunca llegó a aplicar una administración uniforme ni centralizada en todas las regiones de su jurisdicción.

En realidad, el Imperio Azteca, fue formado por la Triple Alianza de grandes ciudades-Estado: Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan. Cada uno de los tres reinos constituyentes del Imperio estaba encabezado por un rey o *huey tlatoani*, soberano de la ciudad capital de su reino, el cual también comprendía otras ciudades sujetas.

La Triple Alianza tenía funciones limitadas y bien definidas. Básicamente era una coalición para hacer la guerra y cobrar tributos de los lugares conquistados. Cada una de las partes del Imperio podía hacer sus conquistas y tener sus tributarios, pero había también pueblos sojuzgados por la Alianza en su conjunto.

El tributo, elemento esencial de la economía, se acumulaba en los almacenes reales y con él se atendían las necesidades de todos los funcionarios y trabajadores de palacio. De igual manera, dentro de la economía mesoamericana, jugaban un papel preponderante en la producción, los servicios personales de los *macehuales* o trabajadores de las tierras.

Puede decirse que la economía del Imperio Azteca era una economía política en el sentido estricto del término, pues el cuerpo político organizaba directamente los rasgos fundamentales de la economía. El gobierno controlaba los recursos estratégicos: la tierra, el agua y el trabajo; reglamentaba e incluso participaba de modo inmediato en el proceso de producción y decidía las líneas generales de distribución de la riqueza, que beneficiaba de manera principal al estrato dominante.

Utilizando conceptos modernos puede afirmarse que el sector público predominaba, por mucho, sobre el sector privado, entendiéndose por este último a las familias de campesinos que cultivaban tierras, adjudicadas por las autoridades políticas, y confeccionaban algunas artesanías para su propio consumo o para cambios en el mercado.



El tributo, elemento esencial de la economía azteca, se acumulaba en los almacenes reales y con él se atendían las necesidades de todos los funcionarios y trabajadores de palacio.

El papel secundario de la producción privada, tanto de campesinos, como de artesanos, radicaba en el hecho de que parte de sus productos debía de proveerse a los grupos dominantes a manera de tributo.

Podría pensarse que un caso de economía privada lo constituyó la agrupación de los *pochtecas* o comerciantes profesionales, quienes tuvieron una organización corporativa propia. Sin embargo, sus actividades económicas estaban íntimamente vinculadas a las necesidades del gobierno, ya que un *pochteca* que iba en expediciones comerciales a larga distancia, podía actuar como embajador o agente comercial del rey o, en su defecto, como espía.

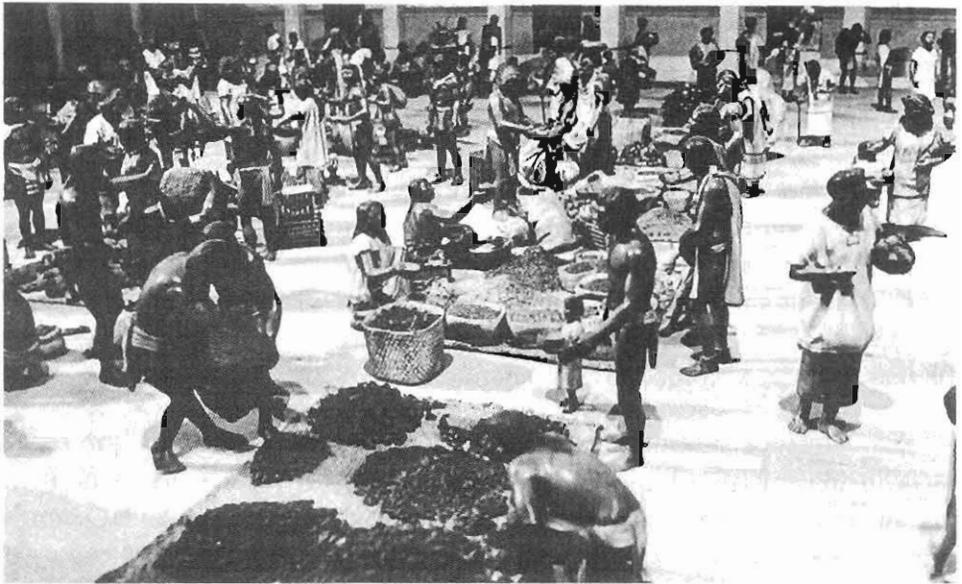
Los mercaderes tenían limitaciones en la acumulación de las riquezas, establecidas por los *tlatoani* o señores. Por ejemplo, para lograr un mejor sitio en la escala social, debían de invertir parte de sus ganancias en el patrocinio de ceremonias religiosas y convites a la población en general. De igual manera se dice que Moctezuma aplicaba penas serias a los *pochtecas* que infringían las leyes o se comportaban con soberbia llegando a sentenciar a muerte o a la confiscación de sus bienes.

## Época Colonial

En 1521 la ciudad de Tenochtitlan sucumbió ante el asedio de los españoles, y a partir de ese momento las formas de organización política prehispánicas fueron, en su mayoría, suplantadas por otras estructuras.

El descubrimiento, conquista y colonización de América fue eminentemente una obra de carácter particular, es decir, en esta magna empresa, predominó el esfuerzo privado sobre la acción oficial de la Corona española. De esta forma, en las expediciones descubridoras, el título jurídico que sirvió de base fue la capitulación o contrato otorgado por la Corona, o sus representantes, al jefe de la expedición proyectada. Las cláusulas de esos contratos estipulaban que los gastos serían pagados por el organizador de la expedición; sólo en contados casos el Estado participó directamente en el financiamiento de algunas expediciones.

Después de conquistar y colonizar nuevos territorios, los particulares eran ampliamente recompensados por los monarcas, al concederles privi-



*A pesar de la organización propia de los pochtecas o comerciantes, la actividad de éstos estaba sujeta a las necesidades del gobierno azteca.*

legios extraordinarios, comúnmente llamados regalías. Es decir, a pesar de la preponderancia del elemento privado en las empresas descubridoras, la presencia del Estado español se dejó sentir al otorgar gracias o mercedes reales, como fueron: la explotación de las minas, el oro “que se coge, pesca, o labra en los ríos o en las vertientes”; las salinas; las perlas, las esmeraldas y otras piedras preciosas; los tesoros que se encontraban en los templos y enterramientos de los indios; las tierras, las aguas, los montes y pastos que no hubieran sido concedidos a otros particulares por la Corona, y la provisión de los oficios públicos.

Todas las regalías o mercedes fueron concedidas por la autoridad real para el libre aprovechamiento de los particulares, con la obligación por parte de éstos de pagar a la Corona la quinta parte de los beneficios que obtuvieran.

La acción del gobierno español en las Indias se caracterizó por una enorme concentración de poderes y atribuciones, propios de las monarquías absolutistas. Los monarcas españoles quisieron tener en sus manos todos los hilos del gobierno de un territorio tan extenso, tan distante y tan complejo; lo mismo se interesaron en conocer sobre los grandes problemas políticos como de los económicos.

En materia económica, la Corona promulgó una legislación que regularía jurídicamente el aprovechamiento de los distintos recursos naturales americanos que, a la sazón, representaban un gran potencial económico, susceptible de explotar, en beneficio tanto de particulares como de la península.

Así pues, surgió un derecho colonial llamado Derecho indiano que reguló materias sobre uso y disfrute de la tierra, la agricultura y la ganadería; también se creó el Derecho novohispano de minería, que mantuvo con firmeza el principio de la separación entre el dominio del suelo y del subsuelo, y se estableció un régimen de comercio y navegación entre España y las Indias, que se sustentó en el principio de monopolio andaluz de Sevilla y Cádiz.

El intervencionismo de la Corona se hizo patente en diversos ramos de la economía. Ésta estuvo basada en dos principios reguladores: el exclusivismo colonial y la llamada teoría de los metales preciosos.



El intervencionismo de la Corona, en diversos ramos de la economía, se basó en dos principios reguladores: el exclusivismo colonial y la llamada teoría de los metales preciosos.

Apoyados en esos principios, los reyes de España declararon a las Indias como territorio abierto única y exclusivamente a los vasallos de Castilla y cerrado a los súbditos de otras naciones. Un ejemplo de lo anterior lo evidencia la minuciosa y exclusivista reglamentación del comercio entre España y las Indias.

La política monopolizadora y proteccionista de los artículos españoles y europeos, que la península exportaba a las Indias, motivó el desarrollo de una fuerte corriente comercial de carácter clandestino, en la que vendían productos como: sedas, lino, cáñamo, vinos, etc. Los puertos más importantes de este comercio de contrabando fueron las costas del Caribe y el puerto de Buenos Aires. Es preciso indicar que la situación de restricciones mercantiles cambió radicalmente a lo largo del siglo XVIII con el surgimiento de nuevas doctrinas económicas de tipo liberal.

Por otra parte, el intervencionismo económico del Estado español en sus territorios de ultramar se pronunció decididamente por el proteccionismo de la minería, con objeto de fomentar el envío a la península de los metales preciosos, mismos que no se producían en España.

En general, la economía de las colonias tuvo que orientarse a la producción de artículos de los que España carecía, oro y plata, fundamentalmente, y que garantizaban no presentar competencia a la producción peninsular. El intercambio comercial entre América y España sólo se hacía a través de naves españolas.

## **Siglos XIX y XX**

Para realizar un análisis histórico del camino que recorrió en el siglo XIX la historia económica de México, se deben mencionar los objetivos políticos predominantes de la época.

Se encuentra como una constante la incesante lucha entre liberales y conservadores. En términos generales, el liberalismo abogaba por el federalismo, separación entre la Iglesia y el Estado, ampliación de libertades, gobierno mayoritario, etc.; la facción conservadora, a su vez, pugnaba por el centralismo, ampliación de privilegios y la alianza Estado-Iglesia, entre otros.

Sin embargo, y a través de los diferentes gobiernos, centralistas o federalistas, el Estado se mantuvo al margen de la rectoría económica; más bien se limitó a intervenir en las relaciones económicas cuando éstas presentaban algún conflicto, es decir, el Estado se caracterizó por ser un mediador.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1824, ley fundamental con carácter federal, México vivió una lucha económica que presentaba dos alternativas: el proteccionismo o una economía de libre cambio.

Una vez sustituida la Constitución de 1824 por las Siete Leyes (1836), tendientes al centralismo, la economía nacional se distinguió hasta 1846 por su acentuado proteccionismo y latifundismo. Un año después la economía se vio aún más debilitada por la invasión norteamericana. El apoyo monetario de las élites pudientes, como el de la Iglesia, fue nulo y el poco dinero existente en las arcas se malgastó en complacer intereses diversos.

Liberales y conservadores intentaron regir el destino nacional hasta que, en 1853, Antonio López de Santa Anna dejó el poder a raíz del levantamiento armado en Guerrero y el Plan de Ayutla. Con esta revolución se eliminó a Santa Anna de la esfera política y se terminó con el desorden imperante. Asimismo, se emitió la convocatoria para la creación de una nueva Constitución.

Por lo que se refiere al aspecto económico, el Constituyente de 1856-1857 se pronunció a favor del liberalismo clásico, es decir, "dejar hacer, dejar pasar", la no intervención del Estado en el desarrollo económico y la protección constitucional a la propiedad privada.

La vigencia de esta Constitución fue corta debido a los conflictos existentes entre liberales y conservadores, y a la intervención francesa que implantó un régimen monárquico, encabezado por Maximiliano de Habsburgo (1864-1867).

El gobierno de Juárez triunfó sobre el invasor y se retomó la Constitución de 1857. Al morir éste, en 1872, Sebastián Lerdo de Tejada ocupó

la presidencia y durante este periodo incluyó las Leyes de Reforma al texto constitucional, afectando de manera decisiva la economía mexicana al incorporar al mercado de bienes raíces las propiedades eclesiásticas, tanto los inmuebles como las propiedades rurales (ranchos, haciendas, fondos mineros, etc.); los bienes de los ayuntamientos y los de las comunidades indígenas.

Al iniciarse la prolongada administración del general Porfirio Díaz, existían al lado de los grandes latifundios, propiedad de nacionales y extranjeros, una serie innumerable de pequeñas unidades económicas que producían para su consumo inmediato.

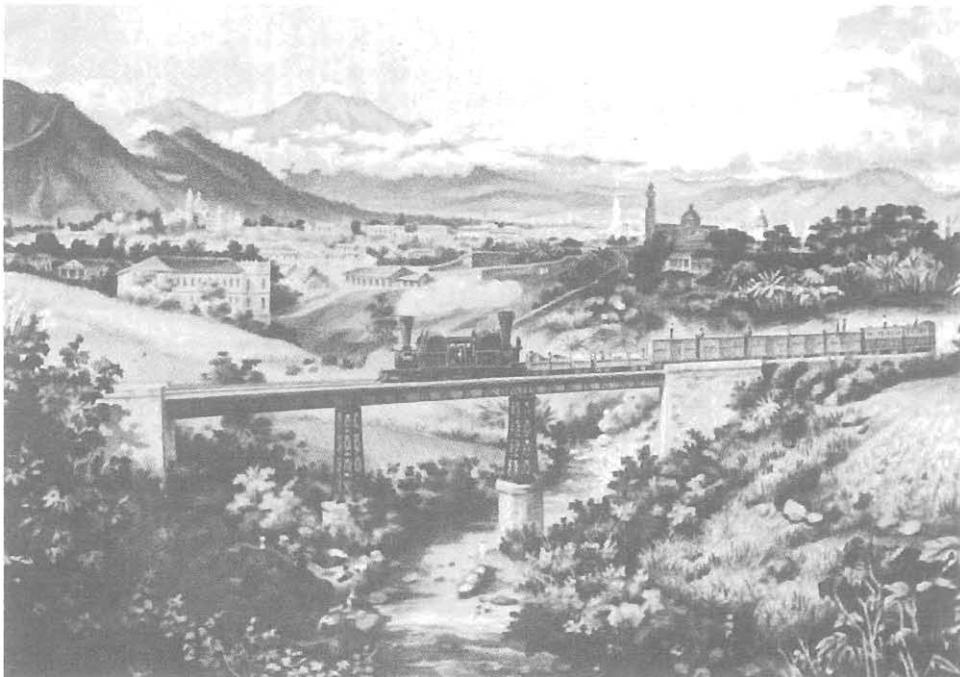
Esta situación fue cambiando debido al incremento de comunicaciones, como las vías férreas, las rutas postales, el telégrafo, el cable, el teléfono; así como a la creación de bancos y a la protección al comercio exterior, entre otros.

Sin embargo, todos estos avances en gran parte fueron producto de las inversiones extranjeras que, a la postre, poco beneficiaron a los grandes grupos desprotegidos de la población.

Tal situación se hizo insostenible y el descontento en todos los niveles sociales se patentizó a tal grado, que en 1910 se desencadenó en todo el país un movimiento armado: la primera gran Revolución del siglo XX. Uno de los logros de la Revolución fue la convocatoria a un Congreso que se encargaría de la revisión de la Carta Magna de 1857.

En cuestión económica los triunfos de la Constitución de 1917 fueron: el abandono del liberalismo clásico y la adopción de un sistema sustentado en la participación activa del Estado, o sea la instrumentación de un sistema económico con participación estatal.

A través de estos principios el desarrollo de México ha ido ocurriendo con una mayor planeación de la economía nacional. Esto se evidenció mediante algunas reformas constitucionales y leyes tales como la Ley de Monopolios, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, y las diferentes leyes de Planeación Nacional.



La inversión extranjera contribuyó al gran avance de la economía porfirista. No obstante, la mayoría de la población no se vio beneficiada.

Para ello se hizo necesario llevar a cabo una serie de estrategias económicas que conjugaran el sistema de economía mixta, planteado por el Constituyente de 1917 con las atribuciones a la administración pública, las cuales sintetizan la obligación de ésta de coordinar, señalar objetivos y concertar la aplicación de la planificación económica nacional. Con tales propósitos se declaró al Estado rector del desarrollo integral del país, fortaleciendo la soberanía nacional y consolidando el régimen democrático de la Nación.

## MARCO JURÍDICO

### Texto original de la Constitución de 1917

ARTÍCULO 25.—La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

### Reformas o adiciones al artículo

El artículo 25 de la Constitución de 1917 señalaba, como ya vimos, lo referente a la libertad de correspondencia. Esta disposición pasó a formar parte del antepenúltimo párrafo del artículo 16 constitucional.

Con motivo de estas reformas, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983, el actual artículo 25 de nuestra Carta Magna integró, al igual que los artículos 26 y 28 de la misma, el capítulo correspondiente a la Rectoría Económica del Estado.

Tanto el artículo 25, como el 26 constitucional conforman la estructura básica de la Rectoría Económica del Estado, denominada por algunos autores como el “Nuevo Derecho Constitucional Mexicano”.

### Texto vigente

ARTÍCULO 25.—Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más 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 esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del

sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

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

- Ley de Monopolios, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1934.
- Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1950.
- Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983.

Cabe anotar que estas leyes a pesar de ser anteriores a la reforma al artículo 25, son aplicables en la actualidad a este artículo.

## **ARTÍCULO 26**

### **Planeación económica**

## MARCO HISTÓRICO

### Época Prehispánica y Colonial

Los señores o *tlatoanis*, en su carácter de autoridades gubernamentales superiores del Imperio Azteca, eran los encargados de conducir y coordinar la actividad económica derivada del sistema tributario prevaleciente.

Los principales miembros de la Triple Alianza —confederación formada por los señoríos de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan— se reservaban para sí el derecho de señalar y reglamentar tanto la producción agrícola y alimentaria en general como la de todo tipo de productos de consumo necesario como indumentaria, enseres domésticos, joyería, alfarería, armas y enseres rituales y religiosos de utilidad básica para los tres señoríos mencionados.

La alianza se hizo por razones políticas con el fin de igualar el poder entre los “aliados” y sellar compromisos de guerra y conquista. Las grandes decisiones para llevar a efecto una conquista quedaban en manos del estamento dominante que, a la sazón, estaba compuesto por los sacerdotes, los nobles y los guerreros, con participación de los políticos o mercaderes.

La gente común, o *macehuales*, se limitaba a participar en la producción económica de bienes y servicios; aquellos que se distinguían por su talento natural eran seleccionados para acceder a mayores niveles educativos, pudiendo, mediante méritos personales, convertirse en guerreros y aun ennoblecerse. Los estratos sociales formados por artesanos, agricultores, herbolarios, lapidarios, mineros y demás actividades productivas,



*Los señores o tlatoanis eran los encargados de coordinar la actividad económica derivada del sistema tributario prevaeciente.*

contribuían con el *tequitl* o tributo al sostenimiento de la nobleza, el sacerdocio, la educación y la guerra, fuera mediante realización de trabajos personales o el tributo en especie.

Cabe destacar que el grupo de los mercaderes profesionales o *pochtecas*, a pesar de que detentaban un gran poder económico, tenían un peso político limitado, ya que en la toma de decisiones, no eran considerados para señalar las líneas generales de la economía ni las relaciones con otros señoríos.

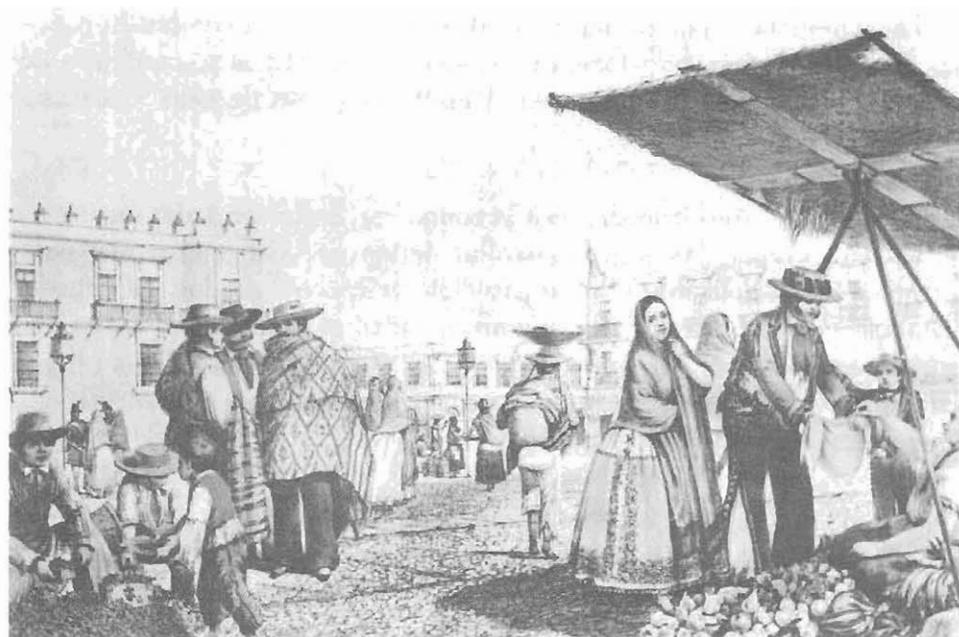
La conquista y colonización de México-Tenochtitlan y demás regiones mesoamericanas transformó la realidad socio-política y económica de los pueblos indígenas, dando paso al establecimiento de usos y costumbres de origen español.

Durante los años inmediatos a la conquista, las autoridades españolas no estaban preparadas para desarrollar de manera sistemática una política económica aplicable a los territorios recién colonizados. La enorme distancia "entre los mandos", la gran variedad geográfica del vasto Continente americano y su complejidad social, fueron factores primordiales para que a la Corona se le dificultara definir las líneas que en materia económica habrían de seguirse.

Por esa razón, los monarcas permitieron a todo súbdito de la Colonia, incluso a los caciques indígenas, participar por medio de correspondencia con sus opiniones o sugerencias acerca de las diversas medidas que, tanto a nivel económico como político, podían implementarse para la solución de problemas concretos.

Sin embargo, el derecho de opinión que se brindaba al considerar la participación libre y activa de los distintos sectores de la sociedad novohispana, no tenía un carácter democrático sino que, en realidad, intentaba reforzar el conocimiento del monarca sobre la dinámica social y económica que prevalecía en el virreinato.

Asentado más sólidamente el dominio español en la Nueva España, y en América en general, la metrópoli pudo establecer una reglamentación económica colonial, que respondió exclusivamente a los intereses de la



*La Colonia transformó las relaciones económicas de los pueblos indios y dio paso al establecimiento de usos y costumbres de origen español.*

monarquía absoluta. Esto, al cabo de un tiempo, llevó a un estancamiento, e inclusive al empobrecimiento del virreinato, lo que hizo crisis por primera ocasión al finalizar el siglo XVII.

En el siglo XVIII las reformas económicas de los Borbones llegaron demasiado tarde a la Nueva España, siendo insuficientes para frenar los levantamientos y revueltas, por demás frecuentes, de una población cada vez más descontenta con las desigualdades económicas y sociales.

### **Siglos XIX y XX**

Durante el siglo pasado las diversas legislaciones que rigieron a nuestro país no se ocuparon específicamente de un artículo referente a la planeación de la economía nacional.

La falta de organización se debía a la bancarrota que sufrían las finanzas mexicanas, por lo que fijar criterios de desarrollo económico era imposible.

Sin embargo, es importante señalar que durante el gobierno de Anastasio Bustamante (1830-1832), con Lucas Alamán al frente del ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, hubo un intento de organizar el desarrollo económico nacional.

Lucas Alamán proyectó la creación del Banco del Avío, con miras a fomentar el crecimiento industrial de México. Se pretendió que las funciones de esta institución fueran la compra y la distribución de maquinaria adecuada para impulsar la industria, además de suministrar capital suficiente a las compañías particulares, dándole preferencia al ramo de tejidos de algodón y lana, y a la cría y elaboración de la seda.

No obstante su continua actividad, el Banco enfrentó graves problemas, sobre todo la escasez de capital. Ello ocasionó que el 23 de septiembre de 1842, Antonio López de Santa Anna, entonces presidente de México, decretara su desaparición.

La fuerte monopolización que el gobierno de Bustamante intentó ejercer sobre la economía nacional ocasionó graves descontentos que contribuirían a la caída de este régimen.



*Lucas Alamán proyectó la creación del Banco del Avío, con miras a fomentar el crecimiento industrial de México en el periodo 1830-1832.*

El movimiento popular que derrocó a Bustamante en diciembre de 1832 puso a la cabeza del gobierno a Manuel Gómez Pedraza, y en abril de 1833 Santa Anna fue electo presidente y Valentín Gómez Farías vicepresidente, este último apoyado por el partido del Progreso, en el que militaba también José María Luis Mora.

Tanto Gómez Farías como el doctor Mora se dieron a la tarea de realizar un proyecto liberal dirigido a transformar las condiciones sociales y políticas del país, que conllevaría modificaciones a nivel económico.

Para realizar estos cambios se propusieron, entre otras cosas, la ocupación de los bienes pertenecientes al clero regular, a las cofradías y archicofradías y decomisar los réditos vencidos y corrientes de los capitales piadosos, destinándolos a servir de hipoteca de la deuda pública y al pago de sus réditos.

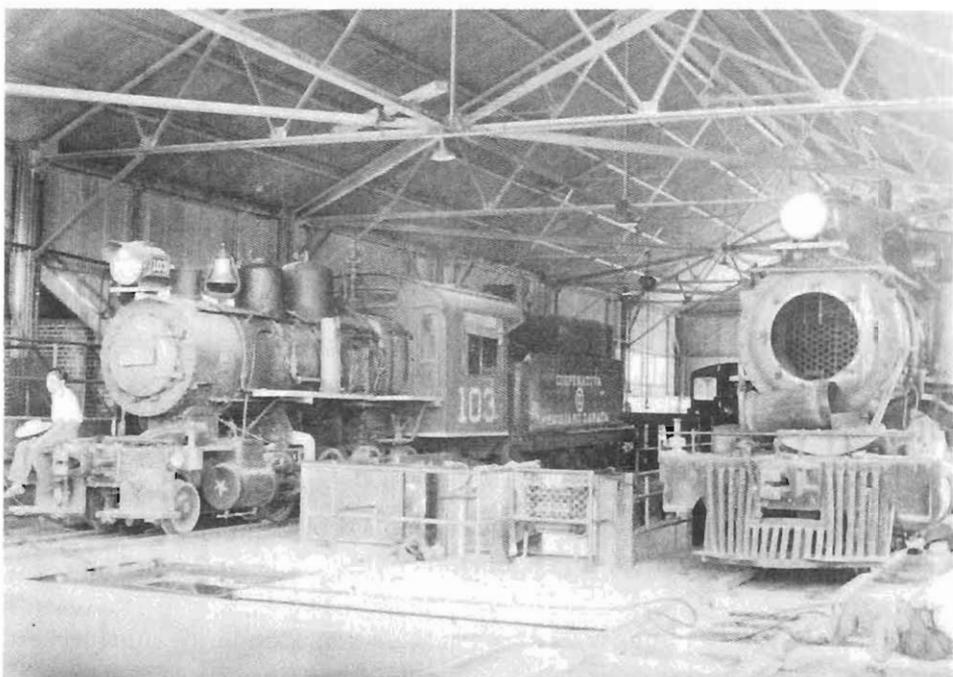
Los planteamientos de esta reforma hubieran podido ser realmente efectivos si no se hubiera generado un gran descontento entre las clases afectadas: el clero y la milicia, lo que ocasionó su falta de aplicación real.

Durante la segunda década del siglo XIX no fue posible llevar a cabo ningún nuevo intento de ordenamiento de la economía nacional, debido a las constantes revueltas, a las guerras civiles y a la invasión francesa.

Restaurada la República, en 1867, la situación económica continuó en déficit para el erario nacional.

Al triunfo del Plan de Tuxtepec, en 1876, Porfirio Díaz llegó al poder, y durante varios periodos presidenciales, a excepción del de 1880-1884 de Manuel González, la economía nacional enfrentó un desarrollo sustancial, pero encaminado a favorecer a las clases privilegiadas, así como a los extranjeros. Esto motivo en un principio la concentración de la riqueza en unas cuantas manos, y posteriormente, el estallamiento del movimiento armado de 1910.

Como resultado de esta guerra se realizó el Congreso Constituyente de 1916-1917, en donde se delimitaron diversos aspectos sobre la resolu-



*La economía nacional enfrentó un desarrollo sustancial durante el porfirismo, pero encaminado a favorecer a las clases privilegiadas y a los extranjeros.*

El movimiento popular que derrocó a Bustamante en diciembre de 1832 puso a la cabeza del gobierno a Manuel Gómez Pedraza, y en abril de 1833 Santa Anna fue electo presidente y Valentín Gómez Farías vicepresidente, este último apoyado por el partido del Progreso, en el que militaba también José María Luis Mora.

Tanto Gómez Farías como el doctor Mora se dieron a la tarea de realizar un proyecto liberal dirigido a transformar las condiciones sociales y políticas del país, que conllevaría modificaciones a nivel económico.

Para realizar estos cambios se propusieron, entre otras cosas, la ocupación de los bienes pertenecientes al clero regular, a las cofradías y archicofradías y decomisar los réditos vencidos y corrientes de los capitales piosos, destinándolos a servir de hipoteca de la deuda pública y al pago de sus réditos.

Los planteamientos de esta reforma hubieran podido ser realmente efectivos si no se hubiera generado un gran descontento entre las clases afectadas: el clero y la milicia, lo que ocasionó su falta de aplicación real.

Durante la segunda década del siglo XIX no fue posible llevar a cabo ningún nuevo intento de ordenamiento de la economía nacional, debido a las constantes revueltas, a las guerras civiles y a la invasión francesa.

Restaurada la República, en 1867, la situación económica continuó en déficit para el erario nacional.

Al triunfo del Plan de Tuxtepec, en 1876, Porfirio Díaz llegó al poder, y durante varios periodos presidenciales, a excepción del de 1880-1884 de Manuel González, la economía nacional enfrentó un desarrollo sustancial, pero encaminado a favorecer a las clases privilegiadas, así como a los extranjeros. Esto motivo en un principio la concentración de la riqueza en unas cuantas manos, y posteriormente, el estallamiento del movimiento armado de 1910.

Como resultado de esta guerra se realizó el Congreso Constituyente de 1916-1917, en donde se delimitaron diversos aspectos sobre la resolu-

ción inminente de problemas económicos, pero no quedaron plasmados en la Constitución de 1917, por lo que el contenido del artículo 26 se mantuvo, con reglamentaciones sobre el comportamiento de los miembros del Ejército.

En lo que respecta al mejoramiento y organización de las condiciones económicas del país, los gobiernos emanados de la Revolución continuaron abocados a enfrentar la situación y ofrecer nuevas alternativas.

Con el fin de resolver los graves problemas originados por la guerra, Venustiano Carranza se centró en la estabilización de la moneda y el crédito, y en el desarrollo industrial.

Durante el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924) se intentó realizar una reorganización de la administración pública; por ejemplo, se creó la Secretaría de Educación Pública, cuyas actividades más importantes fueron: la campaña masiva de alfabetización, el incremento de escuelas elementales y de escuelas nocturnas, y la promoción del establecimiento de escuelas agrícolas (normales rurales y misiones culturales), labores en donde cabe mencionar la destacada participación de José Vasconcelos. Por otro lado, la Secretaría de Hacienda se dedicó a la reestructuración del crédito externo e interno y a la organización fiscal. Además, Obregón dictó decretos para reglamentar la función de los bancos y la emisión de moneda.

Desafortunadamente, las dificultades que atravesó el gobierno de Obregón, tales como la actitud hostil norteamericana, claramente expuesta en los Tratados de Bucareli, en donde se establecieron las obligaciones del Estado mexicano y las reclamaciones de los ciudadanos estadounidenses respecto a sus propiedades; el reacomodo de las fuerzas internacionales, consecuencia de la Primera Guerra Mundial, entre otros, impidieron la realización de sus objetivos. Consecuentemente, Obregón tuvo que dedicarse a la resolución de dos problemas básicos para el país: devolver el crédito al gobierno mexicano mediante la iniciación del pago de la deuda externa y evitar por todos los medios la intervención norteamericana, a través del reconocimiento de su gobierno.

Una vez concluido el periodo presidencial de Obregón, el presidente electo, Plutarco Elías Calles (1924-1928), pretendió desarrollar la

“Nueva Política Económica” con el objetivo de liberar a México del dominio económico extranjero. Para tal efecto realizó una reorganización política y económica que conllevó principalmente la fundación del Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de Crédito Agrícola, entre otros.

Además, se crearon proyectos destinados a la construcción de carreteras y a la elaboración de programas agrícolas.

De igual forma, la Nueva Política Económica puso en práctica una serie de medidas destinadas a explotar racionalmente los recursos naturales como la minería, la electricidad y el petróleo.

Con estos antecedentes se sentaron las bases que estructurarían durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1932-1940) el Plan Sexenal, que involucraba una serie de normas rectoras del gobierno, que buscaban la autosuficiencia económica del país. Para esto, se modificó, entre otras cosas, la política gubernamental frente a las compañías petroleras, hecho que culminó con la nacionalización de esta industria.

La economía mexicana vivió un proceso de cambio importante durante el gobierno de Miguel Alemán Valdés (1946-1952): las inversiones privadas aumentaron, creció la demanda de importaciones, se incrementó la inversión extranjera y el turismo, y se comenzó a hablar de “economía mixta”; el Estado se convertiría en rector de la economía mediante el control de las industrias básicas que impulsarían las actividades económicas; además, el propio Estado se hizo cargo de la extracción y procesamiento del petróleo y las comunicaciones ferroviarias.

El gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) contempló dentro de su proyecto gubernamental la creación de Consejos de Planeación Económica, entre la Federación, los Estados y los Municipios, con la finalidad de fomentar la autosuficiencia del país; también se instauró una Comisión intersecretarial para planificar el desarrollo de México.

Durante el periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz, la labor gubernamental se abocó a la tarea de mantener la estabilidad económica, poniendo en marcha el Programa de Desarrollo Económico-Social durante los años 1964-1970.



*La reorganización política y económica de Plutarco Elías Calles conllevó principalmente a la fundación del Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de Crédito Agrícola, entre otros.*

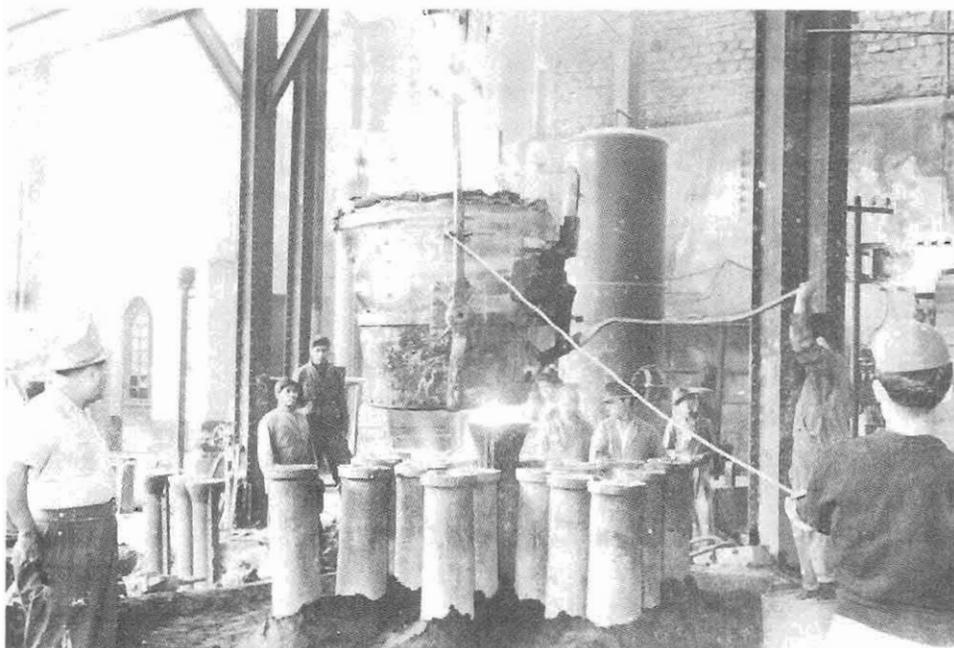
La política de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) modificó la estrategia de desarrollo mediante una "democracia social", como lo hace constar el Programa General de Descentralización, que buscó el desarrollo industrial regional.

José López Portillo (1976-1982) delineó nuevas políticas tendentes a mejorar el desarrollo y crecimiento de la economía mexicana. De esta manera, se diseñó un programa quinquenal del sector público para orientar la elaboración del presupuesto; se puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, el Plan Nacional de Industrialización, el Programa Nacional de Desarrollo de Autotransporte Federal y el Proyecto Alfa-Omega, entre otros.

Sin embargo, fue hasta 1983, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, que la planeación económica se estableció constitucionalmente y se señalaron de manera explícita las normas básicas de la planeación democrática nacional. Esto significó que el Estado no sólo intervendría en el desarrollo económico, sino que establecería las pautas de coordinación de los diferentes sectores de la economía.

México, como una sociedad moderna, se ha planteado objetivos concretos y ha definido los mecanismos para aplicar las medidas que hagan posible alcanzarlos.

Para llegar a estas finalidades existe el Plan Nacional de Desarrollo, lo que implica la documentación explícita de los objetivos y los medios para lograrlos. Además esta ley ha definido que de manera obligatoria, los programas de la Administración Pública han de sujetarse a dicho Plan.



*"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"* (artículo 26).

## MARCO JURÍDICO

### Texto original de la Constitución de 1917

ARTÍCULO 26.—En tiempo de paz, ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

### Reformas o adiciones al artículo

El artículo 26 de la Constitución de 1917 señalaba lo referente a que en tiempo de paz ningún miembro del Ejército podría alojarse en casa de un particular.

Esta disposición pasó a formar parte del último párrafo del artículo 16 constitucional.

Con motivo de reformas a la Constitución, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1893, el actual artículo 26 de nuestra Carta Magna pasó a integrar, junto con los artículos 25 y 28, la Rectoría Económica del Estado.

### Texto vigente

ARTÍCULO 26.—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.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

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

- Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983.

## **Comentario jurídico de los artículos 25 y 26**

Dr. José Juan de Olloqui\*

### *Introducción*

Los antecedentes de la legislación en materia económica son bastante amplios en el caso de México, particularmente a partir de la Constitución

---

\* Doctor en Derecho y miembro del Consejo Asesor del Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de la UNAM. Consejero Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), y autor y traductor de numerosas obras, artículos y reseñas bibliográficas sobre temas económicos y jurídicos.

de 1917 que desde sus inicios marcó lo que sería una potencial planeación económica y la intervención del Estado en el quehacer económico del país.

Sin embargo, es hasta 1983 cuando se establecen en forma explícita, en los artículos 25 y 26, las bases fundamentales de la rectoría del Estado, la Economía Mixta y el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo.

Esta medida permitió actualizar y ordenar las atribuciones del Estado en materia económica, ofreciendo la necesaria seguridad jurídica para que a través de la ley y del derecho se permita la convergencia de los esfuerzos de los sectores público, social y privado que conforman la economía mixta, dentro de nuestro modelo propio de desarrollo.

El análisis de estas disposiciones y su aplicación durante los últimos siete años confirman la tesis que el autor de los comentarios que se publican en este cuaderno sugirió en el trabajo que presentó para obtener el grado de doctor en derecho, "El Derecho como Factor de Desarrollo", UNAM, 1979, y en la obra "Financiamiento Externo y Desarrollo en América Latina", Editorial Porrúa, 1984.

En dichos trabajos se planteó la cuestión de si el derecho antecede a la economía, es decir, la legislación fomenta el desarrollo económico, o le sigue, esto es, reglamenta aquello que ya se dio.

Sin duda la evolución jurídica de México ha sido, en algunas etapas, una superestructura derivada de las estructuras económicas imperantes en la sociedad, aunque tampoco cabe duda que el derecho en México ha sido, a partir de 1917, agente efectivo en el desarrollo social y económico, y en ocasiones ha creado el marco jurídico que requería el proceso de desarrollo específico del país en su momento.

El caso de los artículos 25 y 26 constitucionales demuestra que la legislación puede crear un ambiente que propicie el desarrollo, esto es, que lo fomente o canalice, antecediendo con ello a la economía.

## *Desarrollo*

En febrero de 1983 se reformó nuestra Constitución para fortalecer la estructura jurídica del sistema económico nacional y establecer las bases fundamentales de la rectoría del Estado, la economía mixta y el sistema de planeación democrática del desarrollo.

Antes de esta reforma, el artículo 25 se refería a la garantía de inviolabilidad de la correspondencia y el artículo 26 a la prohibición de que en tiempos de paz, los miembros del ejército se alojen en casas de particulares contra su voluntad. El texto de estas disposiciones se incorporó al artículo 16, que contiene otras garantías de seguridad jurídica.

Las reformas y adiciones de los artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestra Constitución actualizaron e incorporaron los principios del desarrollo económico a nuestra Carta Magna, contando a partir de entonces con un conjunto explícito de atribuciones, consistente y definido en sus alcances.

Estos preceptos, junto con los artículos 3o., 5o., 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123 y 131 establecen las bases constitucionales que fundamentan las atribuciones del Estado mexicano en materia económica, luego de un largo proceso que partió del liberalismo clásico a la participación activa del Estado en la vida económica del país.

La Constitución de 1917, resultado de una auténtica Revolución, inauguró la etapa del constitucionalismo social representando un gran avance respecto al constitucionalismo clásico del siglo pasado, que recogía los principios básicos del individualismo y del liberalismo económico.

Nuestra Constitución y las leyes que de ella emanan forman parte del movimiento histórico de la nación en tanto que responden a las demandas que se generan en el transcurso de los años. Debemos estar conscientes del importante papel que juega el derecho como factor del desarrollo económico, la estrecha relación que existe entre el derecho y la economía, entre la legislación y el proceso económico.

En las distintas épocas y países se da una interrelación peculiar entre legislación y proceso económico. Siempre he sostenido la tesis de que en

México el derecho antecede a la economía y es un factor decisivo para su desarrollo.

El periodo colonial tuvo un papel trascendente en la formación de nuestra tradición jurídica. La extensión de los dominios de España, por una parte, y las ideas mesiánicas de los colonizadores, por otra, fueron creando un divorcio entre la ley y la realidad. Esto trajo como consecuencia un sinnúmero de disposiciones que eran a tal grado confusas, que no en vano el monarca español tuvo que acuñar la frase "Obedézcase pero no se cumpla".

Por otro lado, existió desde el comienzo de nuestra vida independiente la necesidad de crear un cuerpo jurídico que impulsara nuestra economía. Una vez que los estragos de la lucha habían terminado, se promulgaron medidas para favorecer las exportaciones, el comercio, la inmigración y la captación de recursos financieros.

Al triunfo de la Revolución de 1917, la Carta Magna reguló no sólo la realidad económica existente en esos momentos sino que también, como respuesta a las expectativas que la lucha armada había creado en los sectores populares, estableció disposiciones tendientes a devolver a la Nación el dominio sobre sus recursos con el fin de promover un crecimiento independiente y crear una sociedad más justa. Surgiendo así las garantías sociales consagradas en los artículos 27 y 123 que introducen una modificación sustancial al abandonar el Estado la pasividad hasta entonces existente y adoptar una participación activa en la vida económica del país.

En las etapas siguientes a la Revolución se crearon los instrumentos necesarios para avanzar en el desarrollo económico del país y se fortaleció una superestructura jurídica capaz de anteceder y estimular la formación de nuevas actividades económicas.

Es entonces cuando se originaron casi todas las leyes comerciales vigentes, se sentaron las bases para la creación de un modelo de desarrollo más autónomo, se definió el papel de la inversión extranjera dentro del proceso económico y se marcaron las pautas de la acción del Estado como rector y propulsor de los procesos de desarrollo económico y social.

La crisis económica de 1982 fue aprovechada para cambiar la estructura económica mediante una magna reforma de su marco jurídico, a partir de principios constitucionales del desarrollo económico nacional que actualizaron y ordenaron las atribuciones existentes, estableciendo la seguridad jurídica para que a través de la ley y del derecho se permitiera la convergencia de los esfuerzos de los sectores de la economía mixta dentro de nuestro modelo propio de desarrollo.

La práctica de la planeación no era nueva en México. El establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática representó un paso más en los esfuerzos iniciados desde 1930 con la Ley sobre Planeación General de la República, para orientar y promover racionalmente las acciones de desarrollo económico y social hacia la consecución del proyecto nacional contenido en la Constitución.

Durante varios decenios el Estado mexicano llevó a cabo numerosos esfuerzos y utilizó diversos instrumentos de planeación, desde el Plan Sexenal 1934-1940 hasta el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Sin embargo, el diseño de planes de mediano plazo no fue acompañado en general de un desarrollo similar en la capacidad para traducirlos en disposiciones de gasto y en acciones susceptibles de ser evaluadas.

Los principios del desarrollo económico contenidos en la Constitución a partir de la Reforma de 1983 se refieren a la rectoría del Estado, la economía mixta y el establecimiento de un sistema de planeación democrática del desarrollo. En sus disposiciones se fijan bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, órganos descentralizados y empresas de participación estatal. También se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional.

El artículo 25 establece en un solo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado para el desarrollo nacional.

La rectoría del desarrollo nacional garantiza que éste sea integral, es decir, que abarque a toda la población y actividades, evitando privilegios

indebidos a determinados sectores. De igual manera es finalidad de la rectoría fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático.

En lo que corresponde al fortalecimiento democrático, es de entenderse que la rectoría deberá fundarse en la participación de todos los sectores en esas decisiones e igualmente en que sea democrática o participativa la derrama de beneficios que tales decisiones impliquen.

El propio artículo 25 señala las finalidades del desarrollo al decir que éste permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de individuos, grupos y clases sociales. En esta parte el artículo contempla conceptos valorativos como son la libertad y la dignidad, así como otros de orden sociológico, como los grupos y las clases. Los grupos sociales podemos entenderlos como conjuntos organizados para determinada finalidad, como las asociaciones, o bien los que surgen de las mismas condiciones objetivas, como la familia y los grupos étnicos; en tanto, el concepto de clase social tiene un contenido más económico para diferenciar a sus conglomerados, ya que puede distinguir entre los obreros, los empresarios, los jubilados o los campesinos.

Considerando las finalidades a lograr, se plantean las acciones que el Estado debe llegar a realizar para el logro de aquéllas, y que son: planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica. La conducción hace sobreentender el trabajo directivo gubernamental traducido a los actos legislativos y ejecutivos y las gestiones directas en las ramas económicas que maneja directamente el Estado. La coordinación supone la concertación de las acciones entre los tres niveles en que se desenvuelve el Estado mexicano, que son la Federación, los Estados y los Municipios, respetando las atribuciones de cada uno. La orientación se lleva a cabo con medidas inductivas que tiendan a fomentar o desalentar diversas ramas de actividad de los particulares para armonizar los fines generales de la comunidad.

La regulación y fomento de las actividades antes mencionadas, de acuerdo al propio texto, deberá efectuarse en el marco de las libertades que otorga la Constitución; es decir, la rectoría económica del Estado tendrá como límite las demás libertades de los gobernados.

En su tercer párrafo el artículo 25 constitucional introduce el concepto de sector económico al mencionar que al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social y privado. El sector público de la economía está integrado por las empresas de propiedad pública; al sector social lo forman las personas o grupos cuya actividad económica se funda en la propiedad social o de aportación colectiva, como son los ejidos, las cooperativas, las comunidades agrarias o los sindicatos; y el sector privado está en manos de individuos que en lo particular efectúan actividades económicas.

La posibilidad de que estos tres sectores concurren al desarrollo económico nacional plantea un principio democrático que deberá ser cuidadosamente manejado en la legislación secundaria para efectos de que se conserve una economía mixta que garantice la coexistencia de la propiedad pública, social y privada, sujetas al interés de la nación.

El cuarto párrafo de este artículo se refiere al manejo exclusivo de las áreas estratégicas que se encomiendan al sector público; es decir, lo que se ha dado en llamar los "Monopolios de Estado", estas áreas suponen actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo porque constituyen el fundamento de otras actividades prioritarias o bien porque se refieren a recursos no renovables.

Al facultarse al sector público a participar por sí o con los sectores social y privado en el impulso y organización de áreas prioritarias de desarrollo, entendiéndose éstas como las que resulta conveniente fomentar y que no son fundamentales o básicas como las estratégicas, se reafirma la función rectora del Estado en materia económica.

De esta manera, el artículo 25 constitucional establece y ordena las atribuciones del Estado en materia económica, refiriendo estas atribuciones siempre al interés general y limitándolas en la propia Constitución y en las leyes.

La definición del sector social y el reconocimiento de la función que desempeña el sector privado, dentro del texto constitucional, son de gran interés ya que con ello se facilitan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la empresa privada y la participación fundamental del

sector social, sujetando su desarrollo al interés público y al mismo tiempo protegiendo su actividad.

El presidente Carlos Salinas de Gortari ha expresado con plena claridad el significado de rectoría del Estado y economía mixta, al señalar:

La rectoría del desarrollo por parte del Estado es el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico. Cualquier Estado moderno promueve, induce y orienta la participación de la sociedad y utiliza los diversos instrumentos que la ley le proporciona para este propósito, como la acción tributaria, la del gasto público, la arancelaria, la financiera o la comercial.

Ningún Estado moderno puede abdicar de su responsabilidad para conducir de manera soberana la marcha de su economía. La responsabilidad de rectoría del desarrollo que tiene el Estado no se le determina en razón a su tamaño.

La rectoría económica se lleva a cabo no a través de un tamaño creciente ni preponderante, sino mediante su acción exclusiva en las áreas estratégicas que ya marca la Constitución, y su participación conjunta con los otros sectores en ramas definidas como prioritarias. La responsabilidad de rectoría, para ejercerse cabalmente en los términos que establece la Constitución, requiere fundamentalmente de un sector público eficiente.

La vinculación entre el Estado rector del desarrollo y la sociedad se da mediante el proceso de planeación, que requiere de su activa participación para garantizar que efectivamente sea democrático y para que los planes y programas se cumplan.

El artículo 26 establece expresamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, anteriormente implícitas en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias. Al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y la participación de toda la sociedad en el pro-

ceso, se fortaleció la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de México.

La planeación organiza el trabajo y las tareas del sector público y permite incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Constituye un proceso de participación social en el que la consolidación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad.

El Congreso de la Unión forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática y a través del Congreso participan los partidos políticos.

La planeación democrática debe atender al fortalecimiento de la soberanía y la independencia nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural, como expresión de nuestro nacionalismo revolucionario. Favorece una distribución más equitativa del ingreso, la atención de las necesidades básicas de la población y su mejoría en la calidad de vida.

La planeación atiende también a la preservación y al perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que establece la Constitución, así como a la consolidación de la democracia como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática establece cuatro vertientes en la Ley de Planeación:

- La vertiente de obligación se aplica a la Administración Pública Federal Centralizada y a la Paraestatal.
- La vertiente de coordinación incorpora las acciones en materia de planeación que la federación realiza con los gobiernos de los Estados, y a través de éstos, con los de los Municipios.
- La vertiente de inducción se refiere al manejo de instrumentos de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la planeación.

- La vertiente de concertación comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho social y privado.

La concertación se ha consolidado como uno de los capítulos más significativos del presente régimen. A través de ella se ha logrado tomar importantes decisiones para el desarrollo y la modernización de México.

En el propio discurso de toma de posesión, el presidente Carlos Salinas de Gortari planteó la propuesta de que la instrumentación de la nueva política económica se haga en el marco de la concertación. La planeación democrática queda claramente definida por él cuando manifiesta:

La planeación constituye el instrumento privilegiado de la rectoría del Estado en el marco de nuestro régimen de economía mixta.

La planeación debe concebirse, no tanto como una instancia administrativa de corrección o regulación de los mecanismos del mercado, sino como un instrumento político que permita ordenar la acción del sector público, alentando y encauzando la participación de la sociedad civil.

También ha subrayado que el ejercicio de la rectoría económica no requiere de un Estado grande sino democráticamente fuerte. La expansión indiscriminada del Estado como política de desarrollo no resuelve los problemas, y sí conduce a congestionarlo y a disminuir su eficiencia para atender áreas estratégicas.

Para concluir, debemos señalar que los principios constitucionales que establecen los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dan bases adecuadas para la nueva etapa de desarrollo de nuestra nación, la cual exige armonía entre los esfuerzos de la iniciativa privada, el sector social y el sector público, un nuevo tipo de relación que supere tutelaje y paternalismo y una rectoría del Estado que asegure la congruencia de las políticas, la eficacia de la inversión y la justicia de la distribución.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAZDRESCH, Luis. *Las Garantías Constitucionales*, 3a. ed., México, Trillas, 1987.
- BRODA, Johanna. "La expansión imperial mexicana y los sacrificios del Templo Mayor", en: *Mesoamérica y el Centro de México*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1985.
- BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, 22a. ed., México, Porrúa, 1989.
- CARRASCO, Pedro. "La sociedad mexicana antes de la Conquista", en: *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985. (Serie A: Fuentes B), Textos y estudios legislativos: 59.
- CIÉ CÁNOVAS, Agustín. *Historia social y económica de México (1521-1854)*, 3a. ed., México, Trillas, 1963.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo IV, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.
- FRAGA, Gabino. *Derecho administrativo*, 26a. ed., México, Porrúa, 1987.
- KRAUZE, Enrique, et al. *La reconstrucción económica*, México, El Colegio de México, 1981, (Historia de la Revolución Mexicana: 10).
- LÓPEZ Austin, Alfredo. "Organización política en el Altiplano Central de México durante el postclásico", en: *Mesoamérica y el Centro de México*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1985.
- MEYER, Lorenzo. *Los inicios de la institucionalización*, México, El Colegio de México, 1981, (Historia de la Revolución Mexicana: 12).

- MEYER, Lorenzo, *et al.* *Estado y sociedad con Calles*, México, El Colegio de México, 1981, (Historia de la Revolución Mexicana: 11).
- MORENO, Toscano, Alejandra. "El siglo de la Conquista", en: *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- OTS y Capdequi, José María. *El Estado español en las Indias*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- RABASA, Emilio y Gloria Caballero. *Mexicano: esta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados, LIII Legislatura, 1988.
- SOUSTELLE, Jacques. *El Universo de los aztecas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- TENA Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México (1808-1964)*, 2a. ed., México, Porrúa, 1964.

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.