La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1917-2017

A

100

AÑOS

Jorge Olvera García • César Octavio Camacho Quiroz
Cruz Juvenal Roa Sánchez • Georgina Flores García
María Elena Bribiesca Sumano • Brenda Jacqueline Vázquez Montes de Oca

Coordinadores

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1917-2017

A



AÑOS

UAEM | Universidad Autónoma del Estado de México

LIX LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO
Junta de Coordinación Política

Dr. en D. Jorge Olvera García
Rector

Dr. en Educ. Alfredo Barrera Baca
Secretario de Docencia

Dra. en Est. Lat. Ángeles Ma. del Rosario Pérez Bernal
Secretaria de Investigación y Estudios Avanzados

Dr. en D. Hiram Piña Libien
Secretario de Rectoría

Dra. en D. María de Lourdes Morales Reynoso
Secretaria de Difusión Cultural

M. en E.F. María de los Ángeles Bernal García
Secretaria de Extensión y Vinculación

M. en E. Javier González Martínez
Secretario de Administración

Dr. en C. Pol. Manuel Hernández Luna
Secretario de Planeación y Desarrollo Institucional

M. en A.E.D. Yolanda E. Ballesteros Sentíes
Secretaria de Cooperación Internacional

Dr. en D. José Benjamín Bernal Suárez
Abogado General

Lic. Juan Portilla Estrada
Director General de Comunicación Universitaria

Lic. Jorge Bernáldez García
Secretario Técnico de La Rectoría

M. en A. Ignacio Gutiérrez Padilla
Contralor Universitario

M. en A. Emilio Tovar Pérez
Director General de Centros Universitarios y Unidades Académicas Profesionales

Dip. Cruz Juvenal Roa Sánchez
Presidente

Dip. Juan Manuel Zepeda Hernández
Vicepresidente

Dip. Anuar Roberto Azar Figueroa
Vicepresidente

Dip. José Francisco Vázquez Rodríguez
Secretario

Dip. Jacobo David Cheja Alfaro
Vocal

Dip. Mario Salcedo González
Vocal

Dip. Francisco Agundis Arias
Vocal

Dip. Carlos Sánchez Sánchez
Vocal

Dip. Aquiles Cortés López
Vocal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1917-2017

A



AÑOS

Jorge Olvera García • César Octavio Camacho Quiroz

Cruz Juvenal Roa Sánchez • Georgina Flores García

María Elena Bribiesca Sumano • Brenda Jacqueline Vázquez Montes de Oca

Coordinadores

UAEM Universidad Autónoma del Estado de México

Cámara de Diputados LXIII Legislatura

Diputados Locales Estado de México

100 Años Centenario de las Constituciones Mexicana y Mexiquense

2015-2017

SIyEA Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
1917-2017, a 100 años

1a edición, febrero 2017

Libro de investigación e interés académico y sin fines de lucro.

ISBN: 978-607-422-796-3

D.R. Universidad Autónoma del Estado de México
Instituto Literario núm. 100 Ote., Centro, C.P. 50000
Toluca, México
http://www.uaemex.mx

Parte de las imágenes que contiene este libro son reproducción autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

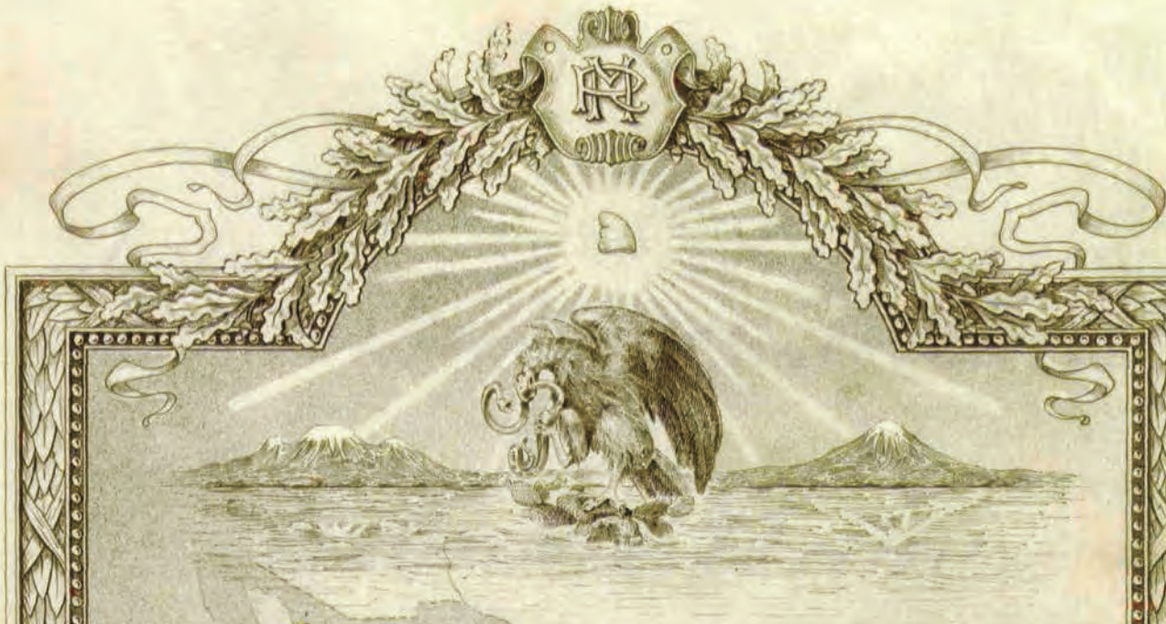
Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

El contenido de esta publicación es responsabilidad de los autores.

Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito del titular de los derechos en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y en su caso de los tratados internacionales aplicables.

Derecha

Portada interior original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1917.

Presentación XIII

Prefacio XV

Prólogo XIX

Introducción XXI

I. Evolución del constitucionalismo mexicano: de Apatzingán en 1814 a Querétaro en 1917 1

Víctor Humberto Benítez Treviño
Pascacio José Martínez Pichardo



II. La herencia liberal de la Constitución de 1917 33

María de Lourdes Morales Reynoso
Tania Morales Reynoso

III. Demografía electoral y los diputados queretanos en el Constituyente de 1917 51

Francisco Javier Meyer Cosío

IV. El derecho cultural como derecho fundamental en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 75

Carlos Muñiz Díaz

105 V. Artículo 2o. constitucional: derecho de los pueblos y comunidades indígenas
Ma. Enriqueta Lecuona Miranda

137 VI. La visión educativa del Congreso Constituyente de 1917 y el México actual
Eruviel Ávila Villegas

159 VII. Obligatoriedad educativa en la Constitución de 1917
Rosa María Hernández Ramírez
Graciela Isabel Badía Muñoz



187 VIII. Constitución, educación y sociedad en Querétaro
Luz Amelia Armas Briz

221 IX. Artículo 3o. de la Constitución de 1917. La educación es laica
Elvia Montes de Oca Navas

255 X. El concepto de *Estado laico* en la Constitución Política de México y el *habitus religioso* de los mexicanos: una aproximación
Virginia Aspe Armella

XI. ¿Derecho o privilegio? La defensa por la educación superior: el caso del Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí (1912-1917) 285

Tomás Gómez Mata

XII. Un bi/centenario de lucha por la ciudadanía de las mujeres en México 313

Elva Rivera Gómez

XIII. El debate ideológico que dio origen al artículo 27 de la Constitución de 1917 339

Gloria Pedrero Nieto
Andrea Ma. del Rocío Merlos Nájera



XIV. El dominio del agua y sus interpretaciones. El artículo 27 constitucional 391

Gloria Camacho Pichardo
Ma. del Carmen Chávez Cruz

XV. La justicia electoral en el sistema democrático mexicano: una centuria de sucesos constitucionales 427

Joaquín Ordóñez Sedeño

XVI. El modelo de Administración Pública en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cien años de su promulgación 459

Gustavo Aguilera Izaguirre

483 XVII. El municipio, factor fundamental para la gobernabilidad local en el sistema federal mexicano

Roberto Emilio Alpízar González

507 XVIII. La necesidad de la reforma constitucional del *Estado de Excepción* para enfrentar con efectividad la creciente inseguridad en México

Felipe Carlos Betancourt Higareda

533 XIX. Reflexiones acerca de la seguridad pública en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Rafael Santacruz Lima
José Alfredo Martín Montes de Oca Mercado



561 XX. Impacto de la mediación en la educación superior como medio alterno de solución de conflictos

Inocenta Peña Ortiz
Edith Lara Pérez

591 XXI. Principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de cara a su primer centenario

Jorge Olvera García
Manuel Alejandro Jiménez Ortiz
María José Bernáldez Aguilar

637 Sellos de los gobiernos estatales para la jura de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

641 Índice iconográfico

Presentación

El resultado de la primera revolución social del siglo XX fue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, documento que plasmó las aspiraciones de toda una nación, marcando el rumbo de nuestro país hacia la democracia. Gracias a la Carta Magna hoy tenemos garantizados amplios derechos y podemos ejercer plenamente nuestras libertades.

Celebro que la Universidad Autónoma del Estado de México conmemore los cien años de nuestra Constitución con la publicación de este libro, elaborado por un grupo multidisciplinario de investigadores, pertenecientes a diversas instituciones educativas del país, que analizan los diferentes artículos de la Constitución de 1917, desde los ámbitos histórico, filosófico, jurídico, educativo y social.

Para el Gobierno del Estado de México, un libro conmemorativo de nuestra Carta Magna es invitación a reflexionar sobre las características de nuestras instituciones, así como la conveniencia de mantener o reformar sus artículos para continuar respondiendo a las necesidades de la ciudadanía.

En cada propuesta de este libro, desde sus respectivos campos de estudio, los autores analizan los retos de la sociedad actual; además en su lectura e interpretación demuestran que los 136 artículos no son letra muerta, siguen vigentes.

Cada página de la Constitución es herencia de las aspiraciones de los revolucionarios, es nuestro deber que las luchas pasadas se conviertan en la inspiración y guía para que México sea más grande, fuerte y próspero.

Dr. Eruviel Ávila Villegas
Gobernador Constitucional del Estado de México
Febrero de 2017
Año del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



Pluma con que firmaron el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913 y la Constitución el 31 de enero de 1917.

Prefacio

Crisol de principios y valores que sintetizan a la Nación y organizan al Estado, la Constitución es historia y destino; reflejo fehaciente del espíritu de nuestra patria, pues se ha forjado a través de generaciones de mexicanos que le han dado forma.

Pasado el tiempo, ambiciones y luchas de mexicanos de otrora se convirtieron en entorno jurídico cotidiano de las generaciones posteriores. Durante el siglo que sucedió a la promulgación de la Constitución de 1917, los legisladores que nos antecedieron adecuaron el texto constitucional a los tiempos que corrían y las grandes reformas del Poder Legislativo lograron grandes hitos en el constitucionalismo mexicano durante el siglo XX.

Así, se logró el reparto agrario y dotación de tierras y aguas a campesinos; se consolidaron instituciones que proveyeran seguridad social a los trabajadores y a sus familias; se incorporó el derecho de la mujer a votar y ser votada; se permitió el acceso de los jóvenes a los cargos de elección popular. Se abrió la puerta para que nuevas fuerzas políticas tuvieran legisladores en ambas cámaras del Congreso de la Unión; se reconocieron los derechos humanos y se dio rango constitucional a los tratados internacionales en la materia. Se fortaleció a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se ciudadanizó al Consejo General del Instituto Federal Electoral, a la par que se democratizó el Distrito Federal para dar paso a la elección del Jefe de Gobierno. Se elevaron a rango constitucional la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México y el Instituto Federal Electoral, entre tantos otros organismos. Se promulgó la Ley de Transparencia para hacer más pública la vida pública y se ensancharon las competencias de la Suprema Corte de Justicia para reconocer su carácter de tribunal constitucional. En suma, se incrementaron los derechos de los ciudadanos, al tiempo que se establecieron límites al poder de los gobernantes, para generar un mayor equilibrio.

Conscientes de que la alternancia es una manifestación más del potencial de la democracia —sobre todo en el contexto de sociedades cada vez más maduras políticamente como la nuestra— los ciudadanos le dieron su voto, nuevamente, en 2012, al otrora partido hegemónico, dando paso a la segunda alternancia en la Presidencia de la República.

Si la Constitución de 1917 consagró una visión de Estado liberal y social que reconocía la estructura grupal de la sociedad y, por tanto, la necesidad de armonizar los intereses de los grupos, garantizando siempre sus derechos, el Gobierno de la República ha sido un fiel heredero de esta doctrina, pues se ha esmerado en dar vida a un Estado que haga efectivos no sólo los derechos políticos, sino los económicos y, sobre todo, los sociales.

Llamadas a ser punta de lanza, las LXII y LXIII legislaturas lograron impulsar nueve reformas constitucionales que establecieron una educación integral y de calidad para niñas, niños y jóvenes; garantizaron que la riqueza petrolera se traduzca en bienestar para todos, fomentado una mayor calidad democrática, basada en el ensanchamiento de los derechos políticos de los ciudadanos; han puesto a los medios de comunicación al servicio de las personas. También han permitido mejores servicios para la ciudadanía, gracias a una mayor competencia entre las empresas; encauzado una recaudación más eficaz y más justa, que garantiza una administración responsable del gasto público; generan un sistema de transparencia y rendición de cuentas robusto, que protege y garantiza el derecho de acceso a la información pública de los mexicanos. Han consolidado un aparato público eficiente que contribuye a abatir la corrupción y robustece la relación entre ciudadanos y gobierno; y sustentan reglas de carácter nacional, para entidades federativas y municipios, fortaleciendo las finanzas públicas del Estado.

Muchos resultados alcanzados y otros tantos retos superados, las reformas transformadoras representaron la suma de voluntades ciudadanas y la adhesión de diversas fuerzas políticas, pues el único interés ha sido y es México; y no está de más afirmar que el nuevo marco constitucional es expresión de avance en la consolidación de la nueva constitucionalidad que demandan los mexicanos; que el poder no sólo se adquiera, sino que se ejerza democráticamente para vivir con prosperidad, seguridad, justicia y paz; por ello, mucho más allá de actualizar a la Constitución, las reformas transformadoras han dado paso a un nuevo constitucionalismo.

Fruto del trabajo coordinado entre la UAEM y la LIX Legislatura del Estado de México, esfuerzo liderado por Juvenal Roa, diputado que ha convertido el debate republicano en acuerdos para beneficio de los mexiquenses; y por el doctor Jorge Olvera, universitario distinguido, humanista transformador y rector de la gran casa de estudios de nuestro estado, esta obra recopila las opiniones

y visiones de distinguidos académicos, investigadores e intelectuales, entre las que destaca la del Gobernador Eruviel Ávila, hombre que honra la palabra empeñada, y conocedor del Derecho, convirtiéndolo en herramienta para la buena política y el servicio comunitario.

La presente obra representa una oportunidad para darle al texto constitucional una mirada a 100 años que, más allá de describir el pasado, proyecta su futuro.

Dr. César Octavio Camacho Quiroz
Diputado Federal
LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados

Prólogo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido, a lo largo de un siglo, el garante principal de nuestros derechos, el eco de una sociedad que no solamente se mantiene atenta a los actos de sus gobernantes, sino que procura y fomenta una sana convivencia, un entendimiento basado en la democracia, sostenido en los postulados de un documento que representa una fuerza inspiradora.

Para conocer el presente y proyectar el futuro, es necesario realizar un análisis del pasado que condujo a la circunstancia actual de una nación. Hoy, gracias a la participación coordinada de la LIX Legislatura del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México, ese análisis se ve materializado con la obra que el lector tiene en sus manos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017, a 100 años es la recuperación de la memoria de los hombres que concretaron y firmaron la Carta Magna que nos ha regido hasta nuestros días y que hoy es vista con los ojos críticos de hombres y mujeres, académicos de nuestro tiempo.

Recordar la historia de nuestra Constitución y, sobre todo, confrontarla con nuestra realidad actual, representa una práctica sana que hoy nos permite mirarnos como una nación que vive un constante proceso de evolución.

La ideología que durante un siglo nos ha amparado es el documento que rige, ante todo, la protección de los derechos humanos, el ejercicio democrático del poder público y es, por ende, la base que fundamenta el progreso nacional.

Al ser pionera mundial en incorporar los derechos sociales, nuestra Carta Magna concentra los ideales de la Revolución mexicana, que permitieron al país colocar los cimientos de libertad e igualdad. Por tal razón, es oportuno ejecutar un balance y trazar las rutas posibles para construir un México acorde con las demandas vigentes.

Las y los académicos que participan en este análisis realizan un trabajo multidisciplinario y con ello contribuyen a que la obra presente una visión global, que permite conocer aspectos fundamentales de la vida de la nación. Además de observar a la Constitución desde un ángulo retrospectivo, se proponen algunas posibles reformas que permitan mejorar las condiciones de convivencia social, lo que da a este trabajo un valor adicional: plantear las proyecciones que puedan hacer de un documento signado hace un siglo, un instrumento vigente y dinámico, que continúe regulando la vida nacional a partir de principios que no solamente se mantienen, sino que se renuevan y nos dan la pauta para convertirnos en una nación donde prevalezcan el respeto a los derechos humanos y la justicia social.

Mtro. Cruz Juvenal Roa Sánchez
Presidente de la Junta de Coordinación Política
LIX Legislatura del Estado de México

Introducción

El siglo XX fue convulso, apasionante, acelerado, reformista, revolucionario. Cambió la historia de la humanidad, del planeta mismo, con sus revoluciones tecnológicas, económicas, sociales y políticas. Cada país vivió y sufrió las consecuencias de todas estas vertiginosas transformaciones. En particular, México abrió los ojos al siglo XX con una serie de declaraciones hechas por Ignacio Montes de Oca y Obregón, obispo de San Luis Potosí en el Congreso Católico, celebrado en París el 7 de agosto de 1900, cuyo argumento principal era la molestia contra la separación de la Iglesia y el Estado, producto de las Leyes de Reforma llevadas a cabo por Juárez.

Al ponerse en entredicho la Constitución de 1857 con sus reformas liberales adicionadas después de la llamada guerra de los Tres Años o de Reforma, ¿cómo quedaba la figura de Juárez ante esas declaraciones?, ¿cómo aparecían las luchas de los liberales con tanta sangre derramada? Por eso, la guardia liberal de los diferentes estamentos sociales, desde Camilo Arriaga hasta Juan Sarabia, no hizo esperar sus respuestas y organizó el Partido Liberal Mexicano.

En 1901, después de la convocatoria de Camilo Arriaga, este partido quedó conformado por los intelectuales Ricardo, Enrique y Jesús Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio Díaz Soto y Gama, Librado Rivera, entre otros, quienes elaboraron un proyecto de nación: Programa del Partido Liberal Mexicano, que iniciaba con un apartado denominado Reformas constitucionales. Posteriormente incluía tópicos como Mejoramiento y Fomento de la Instrucción, Extranjeros, Capital y Trabajo, Tierras, Impuestos, etcétera. Estos mismos temas se discutirían en profundidad en el Congreso Constituyente de 1916, concretándose de la

siguiente manera: Instrucción (educación), en el artículo 3o.; Tierras, artículo 27; Capital y Trabajo, artículo 123,[1] y relación Estado-Iglesia, artículo 130.

Al Programa del Partido Liberal se sumaría el incumplimiento de la Constitución Política de 1857 —texto constitucional con espíritu liberal, pero no tan marcado por el contexto de México en ese momento: trescientos años sin la existencia de las garantías individuales; la exclusividad de la propiedad de la tierra para unos cuantos, y la Iglesia católica como la más grande institución económica y social, fueron factores que impidieron establecer una República Democrática, Federal y Soberana—, más treinta años de porfiriato que requerían una nueva visión del mundo, acorde con los avances del momento: la inclusión de la mujer en la población económicamente activa; mano de obra calificada para la industria moderna; una educación para propiciar la reflexión y la toma de decisiones, contraria a la instrucción generadora sólo de obediencia, pues la mayoría de la población era analfabeta y vivía en condiciones precarias de trabajo; además de que gran parte de los mexicanos habían sido desposeídos de sus tierras y maltratados como trabajadores de haciendas y ranchos.

A raíz de lo anterior surge un movimiento insurgente encabezado por Camilo Arriaga, los hermanos Flores Magón, Antonio Díaz Soto y Gama, entre otros, que continuará en una cruenta guerra acaudillada por Madero, Villa, Zapata, Obregón y Carranza. El Primer Jefe Constitucionalista, Venustiano Carranza, estableció, en el estado de Querétaro, el Congreso Constituyente de 1916, presidido por Luis Manuel Rojas y conformado por representantes de todas las entidades del país (220 delegados, entre ellos abogados, oficiales de alto rango, agricultores, ingenieros, profesores, médicos, periodistas, artesanos, comerciantes y empleados).[2] Sus sesiones iniciaron en diciembre de 1916 y finalizaron el 31 de enero del siguiente año, meses en los cuales se presentaron acalorados debates entre los constituyentes de todas las entidades federativas,[3] para la elaboración

[1] El movimiento revolucionario ha sido calificado como campesino y al artículo 27 constitucional se le conoce como un acto de justicia para el campo. También es cierto que la industria y dentro de ésta los obreros fueron pieza clave en el movimiento armado, por ello los precursores intelectuales de la lucha hicieron hincapié en el capital y el trabajo, exigiendo ocho horas de jornada máxima, salario mínimo suficiente para satisfacer las necesidades de alimento, vestido, casa, educación, recreación, etcétera, peticiones que se plasmaron en el artículo 123 constitucional.

[2] El Teatro Iturbide, actualmente de la República en Querétaro, y el salón de actos de Bellas Artes, perteneciente a la Universidad Autónoma de Querétaro, albergaron a los constituyentes; entre sus paredes quedaron los sonidos de aquellas voces, vehementemente hablando, de los artículos tan reformados a lo largo del siglo XX, como el 1o., 3o., 27, 123, 130 y otros más que han hecho de esta nación un gran país.

[3] Lo propuesto por el Partido Liberal Mexicano sería discutido durante estas sesiones de los constituyentes de 1916 en Querétaro, con una diferencia de fondo que no se apreciaba a simple vista: la ideología; los precursores revolucionaros partían desde una plataforma anarco sindicalista, mientras los constituyentes lo hacían desde un liberalismo jacobino. Los intereses de clase y los depositarios de los beneficios eran completamente diferentes; sin embargo, todos luchaban para obtener justicia, libertad e igualdad.

del documento máximo que rige a esta nación: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, documento de vanguardia en el contexto mundial.[4]

Con esta obra, la Universidad Autónoma del Estado de México y la H. LIX Legislatura del Estado de México rinden un homenaje y reconocimiento a los cien años de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este libro es el fruto del esfuerzo conjunto de investigadores de la propia Casa de Estudios (de las Facultades de Humanidades y Derecho), de El Colegio Mexiquense, de la Universidad Autónoma de Querétaro, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, de la Universidad Panamericana y de la Sociedad Mexicana de Historia de la Educación (SOMEHIDE); quienes, comprometidos con el devenir histórico, aportaron su conocimiento y trabajo para elaborar con emotivo interés el presente texto.

Se incluyen veintiún capítulos para abordar desde diferentes aristas el centenario de nuestra Carta Magna. El primero, "Evolución del constitucionalismo mexicano: de Apatzingán en 1814 a Querétaro en 1917", escrito por Víctor Humberto Benítez Treviño y Pascacio José Martínez Pichardo, anuncia los antecedentes primeros de la Constitución de 1917, desde la Gaditana, los Sentimientos de la Nación (que dieron pie a la Constitución de Apatzingán, considerada por algunos juristas e historiadores la primera constitución mexicana), la primera Constitución de 1824 (donde se reconoce al territorio como República Federal), hasta la Carta Magna de 1857; este análisis proporciona los antecedentes que enmarcan el resto de nuestros capítulos.

El segundo, "La herencia liberal de la Constitución de 1917", de María de Lourdes Morales Reynoso y Tania Morales Reynoso, muestra cómo el liberalismo ha permeado el desarrollo constitucional de nuestro país; someramente señala de qué manera la igualdad y la libertad se reflejan desde la Constitución de 1857 hasta la de 1917, sus modificaciones y evolución dentro de la Constitución actual.

El capítulo tercero, de la autoría de Francisco Javier Meyer Cosío, titulado "Demografía electoral y los diputados queretanos en el Constituyente de 1917", es un recuento histórico e historiográfico sobre la presencia de los Constituyentes en ese estado; nos permite mirar a los personajes que discutieron los artículos de la Constitución Política; da estadísticas acerca del número de habitantes por los que se elegía un diputado y sectoriza al estado de Querétaro en distritos

[4] Félix Fulgencio Palavicini se encargó de escribir la *Historia de la Constitución de 1917*, al recabar la palabra de los diferentes diputados. Con un lenguaje heredado del romanticismo se notan los argumentos, en las más de las veces bien estructurados, para los diferentes artículos que conformarían la Carta Magna. Palavicini tuvo las características de un historiador: actor, espectador y autor; gracias a sus escritos, hoy podemos recrear la memoria de esos días.

electorales; manifiesta las vicisitudes en la elaboración del texto constitutivo, entre ellas destaca el motivo hipotético de la elección de Querétaro como capital del país.

México inició 1916, dice Meyer, con dos epidemias (viruela y tifo epidémico), las cuales mermaron considerablemente a la población; sin embargo, esto no interrumpió la vida político electoral del país; así, veremos a Carranza nombrar a Querétaro capital de la república el 2 de febrero del mismo año, llevando a los queretanos tranquilidad y mejoras económicas. Las palabras escritas por el autor nos dan la fortuna de reconocer un Querétaro pocas veces leído, enmarcando acontecimientos tan importantes como lo fueron los trabajos del Congreso Constituyente para elaborar la Carta Magna.

Carlos Muñiz Díaz presenta, en el cuarto capítulo "El derecho cultural como derecho fundamental en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917", la importancia de los derechos culturales que devienen de los derechos humanos —concebidos de esta manera por la Organización de las Naciones Unidas, en la década de los cuarenta—, resaltando el carácter vanguardista de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por vislumbrarlos desde 1917 como derechos sociales o garantías individuales; además, la Constitución mexicana es la primera en reconocer la conservación de la cultura (artículos 6o., 7o. y 28) para preservarla en nuestra historia. Este autor hace un ejercicio interdisciplinario —entre jurisprudencia, sociología, educación, artes, antropología, entre otras disciplinas— para que el lector tenga una mejor comprensión de los artículos referentes al derecho cultural.

El quinto capítulo, "Artículo 2o. constitucional: derecho de los pueblos y comunidades indígenas", de Ma. Enriqueta Lecuona Miranda, se concentra en los derechos de pueblos y comunidades indígenas, quienes tienen una presencia de entre 9 y 10% sobre el total de la población, y con ello argumenta: la Constitución ha proveído históricamente de derechos a estos pueblos y comunidades, pues el primer párrafo del artículo 4o. constitucional sentó las bases del reconocimiento multicultural y, por ende, pluriétnico; no obstante, falta mucho por hacer: por ejemplo, hasta el tercer lustro del siglo XX la lucha de los pueblos afrodescendientes logró concretar el ejercicio de sus derechos en las constituciones de los estados de Guerrero y Oaxaca, pero falta su inclusión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual sólo considera a los pueblos existentes antes de la colonización española.

En "La visión educativa del Congreso Constituyente de 1917 y el México actual", sexto capítulo, Eruviel Ávila Villegas discute la importancia de la educación y las diferentes reformas educativas que el artículo 3o. tuvo a lo largo del siglo XX; después de señalar las figuras de importancia e impacto en este artículo constitucional —como los constituyentes Félix F. Palavicini y Francisco J. Múgica

o José Vasconcelos y Jaime Torres Bodet, Secretarios de Educación—, aterriza en lo nodal de la reforma educativa actual.

Como acertadamente afirman Rosa María Hernández Ramírez y Graciela Isabel Badía Muñoz, en el séptimo capítulo "Obligatoriedad educativa en la Constitución de 1917", desde los años de estudios primarios se enseña al niño mexicano uno de los artículos constitucionales de mayor importancia para la sociedad: el artículo 3o., donde se señala que la educación debe ser *laica, gratuita* y *obligatoria*. Sin embargo, de acuerdo con las autoras, la obligatoriedad no se aborda ahí, sino en el artículo 31 del mismo documento.

Es evidente cómo ambas historiadoras reflejan su oficio de educar en la historia y desde la historia, cuando hacen un rápido recorrido de la enseñanza y la educación desde el México antiguo hasta llegar al siglo XX en la Constitución de 1917 para argumentar ampliamente la obligatoriedad de la educación. Después de conceptualizar la educación y diferenciarla de la *escolarización*, asumen que el común de la sociedad compara una y otra; por ende, es obligación del Estado mexicano proveer de educación al niño (considerada en ese momento como elemental), de acuerdo con la Carta Magna de 1917.

El artículo 3o. también se discute de forma local en el capítulo octavo, "Constitución, educación y sociedad en Querétaro". Luz Amelia Armas Briz presenta la educación escolarizada en Querétaro (las leyes de instrucción decretadas durante el siglo XIX, el número de escuelas, el alfabetismo y analfabetismo existente) con un panorama pocas veces logrado por las entidades en los albores del siglo XX: un estado con la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza señalada dentro de su constitución, donde el camino a la laicidad no estaba lejos, aun cuando se trataba de una sociedad eminentemente católica. De igual forma, argumenta que un factor determinante para la elección de Querétaro como capital del país se debió al ejemplo de la sociedad queretana respecto a la laicidad en la educación.

El tema continúa en el noveno capítulo "Artículo 3o. de la Constitución de 1917. La educación es laica" de Elvia Montes de Oca Navas, quien enmarca conceptualmente el laicismo desde el significado medieval hasta el actual, considerando su imposición en una sociedad católica. Al hablar del laicismo, involucra al liberalismo y a los liberales, a la religión y a sus jerarcas, en todo momento depositario de las leyes al pueblo; entonces, con algunas comparaciones entre lo religioso y civil de los santos de los altares a los héroes en los altares de la Patria, símbolos de unidad civil, Montes de Oca nos muestra un rico recorrido por la historia del laicismo en México —propiciador de una "religión" civil y que tanta confusión causó en el siglo XX— y su establecimiento en el artículo 3o. constitucional de 1917, declarando la educación como laica y a cargo implícitamente del Estado mexicano.

De forma inversa al capítulo anterior, en "El concepto de *Estado laico* en la Constitución Política de México y el *habitus religioso* de los mexicanos: una aproximación", Virginia Aspe Armella inicia la historia del laicismo, aduciendo los usos y costumbres arraigados desde el siglo XIX, hasta la Constitución de 1917. Con ello, reconoce los cambios realizados a la Constitución que han permitido la libertad no sólo en los documentos, sino también en los hechos, porque al dar libertad de conciencia se reconoce la "legítima expresión externa de sus prácticas y actos exteriores", lo anterior pareciera contradecirse con el laicismo, pero la Carta Magna sigue firme en su aplicación.

El undécimo capítulo de la autoría de Tomás Gómez Mata, "¿Derecho o privilegio? La defensa por la educación superior: el caso del Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí (1912-1917)", versa en torno al artículo tercero visto desde la educación superior en San Luis Potosí, a través del Instituto Científico y Literario, réplica de los que funcionaron en diferentes entidades del país. Esta entidad fue cuna del Partido Liberal Mexicano, por ello es lógico pensar en la buena escuela para aprender y exigir reformas en el marco del constitucionalismo de los jóvenes del Instituto Científico y Literario; así, se presentan los antecedentes ideológicos de la formación de los Institutos Científicos y Literarios, una justificación clara del importante abordaje de la Educación Superior en el Congreso Constituyente de 1916 y la huelga institutense de 1912.

Por otro lado, aun cuando fue un gran logro político haberse otorgado el derecho al voto a la mujer desde mediados del siglo XX, su lucha por la equidad de género ha durado siglos. Los estudios sobre el tema están documentados en el mundo, a través de la exigencia hecha por Olympe de Gouges, en Francia, en 1791: tener derechos iguales a los declarados para los hombres. De ahí la presencia del capítulo duodécimo "Un bi/centenario de lucha por la ciudadanía de las mujeres en México", donde Elva Rivera Gómez hace un recorrido por las vicisitudes de la mujer desde el siglo XIX, para llegar a ser reconocida como ciudadana, pues ni la Constitución Política de 1917, que consideraba por primera vez los derechos del hombre, la reconoce. La autora nos conduce didácticamente, a través de su investigación historiográfica y documental, para hacer un balance de los logros y tomar en cuenta que aun cuando nos falta mucho por recorrer, el camino legado por nuestras antepasadas es digno de reconocerse.

Por su parte, el decimotercero capítulo afronta uno de los más acendrados problemas de la Revolución mexicana: la restitución de las tierras y el reparto agrario, que llevó varias sesiones de discusión a los miembros del Congreso. El tema de la tierra ocupó una gran cantidad de tinta y papel desde 1906 hasta 1917, sin mencionar el periodo novohispano y la actualidad, por eso, en "El debate ideológico que dio origen al artículo 27 de la Constitución de 1917", Gloria Pedrero Nieto y Andrea Ma. del Rocío Merlos Nájera hacen un recuento de los "grandes problemas" vividos por el campo desde el final del porfiriato y

durante el movimiento armado, muestran la importancia que todos y cada uno de los Planes y Proclamas agrarias tuvieron para el país y repercutieron en los alegatos del Constituyente de 1916, considerando nodales las palabras y los discursos de los diferentes caudillos y representantes campesinos de todos los pueblos. Los ideólogos y defensores de la tenencia de la tierra aparecen y nos aclaran por qué la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 con su artículo 27, en particular, fue una Carta de vanguardia mundial.

La tierra es importante y fue el punto de partida para el artículo 27, pero en ella también hay *montes y aguas*, y de estas últimas se ocupa el decimocuarto capítulo, "El dominio del agua y sus interpretaciones. El artículo 27 constitucional"; en él, Gloria Camacho Pichardo y Ma. del Carmen Chávez Cruz, a través de su larga experiencia en esta línea temática, hacen un excelente análisis historiográfico para permitir al lector adentrarse en dicho problema desde el periodo novohispano y la lucha que se logró fraguar con el artículo 27 de nuestra Carta Magna. Nos muestran los problemas de la gente de carne y hueso luchando por sus tierras, por sus aguas, por sus propiedades, por sus derechos; veremos, entonces, haciendas, ranchos, manantiales que hoy ya no existen porque la urbe o la desecación los ha desaparecido.

Hasta aquí, los trece capítulos enumerados a pinceladas deben mirarse con una lupa política desde el sistema político democrático y, por ende, electoral, tópico desarrollado en el siguiente capítulo.

El decimoquinto texto, "La justicia electoral en el sistema democrático mexicano: una centuria de sucesos constitucionales" de Joaquín Ordóñez Sedeño, permite al lector discurrir en torno a la justicia electoral: quiénes ocupan las *sillas* del poder y toman las decisiones para generar las reformas agrarias, educativas, laborales, empresariales, etcétera. Ordóñez Sedeño ofrece la oportunidad de observar el documento constitucional con una óptica de justicia y democracia electoral; a través del debate y la reflexión, nos conmina a conocer el avance que ha tenido en esta materia la Carta Magna, durante los últimos cien años.

En tanto, en el decimosexto capítulo, "El modelo de Administración Pública en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cien años de su promulgación", Gustavo Aguilera Izaguirre propone una evolución de la Constitución a la par de la evolución de su sociedad; el sistema político del Estado mexicano ya no es el mismo que el del México de 1917, por ende, para gobernar y ser gobernados se requiere un aparato adecuado a las necesidades del Estado, es decir, la sociedad, el gobierno y su territorio. Este capítulo muestra con claridad la evolución de la Administración Pública en relación con la evolución del Estado mexicano, además resulta obligado para los interesados en el constitucionalismo y de vital interés para los estudiosos de la Administración Pública y la Ciencia Política.

Después de observar, en capítulos anteriores, el sistema político mexicano y dentro del mismo la administración pública, el decimoséptimo apartado permite visualizar el microcosmos de gobierno en cada municipio del país. Roberto Emilio Alpízar González, en "El municipio, factor fundamental para la gobernabilidad local en el sistema federal mexicano", subraya que el municipio, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser la parte más pequeña de la división política, territorial y administrativa, es el eje rector de la sociedad de convivencia, el lugar donde la comunidad cristaliza las políticas públicas, pues se establece el contacto entre las partes de un mismo entramado social, porque el presidente municipal y los regidores son personas de la comunidad, mientras que las autoridades estatales y federales son actores visibles, pero no cercanos a la comunidad.

Los capítulos posteriores no hacen una revisión histórica profunda sino, por el contrario, llegan a la piel y tocan muy de cerca porque abundan en temáticas cotidianas actuales como la seguridad, la inseguridad y la necesidad de estudios para la paz y la convivencia, por esto resulta importante detenernos a leerlos con mayor calma y tranquilidad.

En el capítulo decimoctavo "La necesidad de la reforma constitucional del *Estado de Excepción* para enfrentar con efectividad la creciente inseguridad en México", Carlos Felipe Betancourt Higareda induce a cavilar acerca de la violencia natural y, a la vez, la vulnerabilidad del ser humano; nos muestra cómo la falta del ejercicio del derecho debilita al Estado, llevando al país a un estado donde se violan a los derechos humanos, donde el crimen organizado somete a las autoridades de los diferentes estratos gubernamentales, convirtiendo el estado de derecho en su rehén; propone, entonces, que las instituciones responsables de analizar y establecer las reglas jurídico constitucionales expuestas en el artículo 29 de la Carta Magna, la normatividad y la máxima autoridad legislativa, generen leyes contundentes para contravenir estas prácticas y evitar que se vuelvan "normales".

En un tenor parecido, en el decimonoveno apartado "Reflexiones acerca de la seguridad pública en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Rafael Santacruz Lima y José Alfredo Martín Montes de Oca Mercado hacen un recorrido constitucional de la seguridad pública en México, comienzan con las primeras propuestas legislativas —Apatzingán, la Constitución gaditana, las constituciones del sistema centralista mexicano— para llegar a la Constitución del 17. Señalan las obligaciones del presidente de la república en materia de seguridad pública y los artículos que marcan las atribuciones judiciales del Estado para mantenerla; desde el inicio enfatizan su función: el Estado debe ser el garante de la tranquilidad, armonía y seguridad de los integrantes de la sociedad. El ejercicio de observar el pasado, con las reformas de seguridad pública, establecidas en 1917, y regresar a la actualidad para configurar un

futuro, despierta en el lector la imperiosa necesidad de intervenir desde cada trinchera para que el Estado mexicano garantice la seguridad pública.

El vigésimo capítulo, "Impacto de la mediación en la educación superior como medio alterno de solución de conflictos", escrito por Inocenta Peña Ortiz y Edith Lara Pérez, propone alternativas constitucionales para lograr la paz en nuestro país. A partir de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, donde se determina que las leyes prevengan mecanismos alternativos de controversias y el impacto de la mediación en educación superior, sugiere que nuestra institución tome cartas en el asunto, como lo está haciendo prácticamente desde el final del siglo pasado, encaminándose por el rumbo de los estudios para la paz.

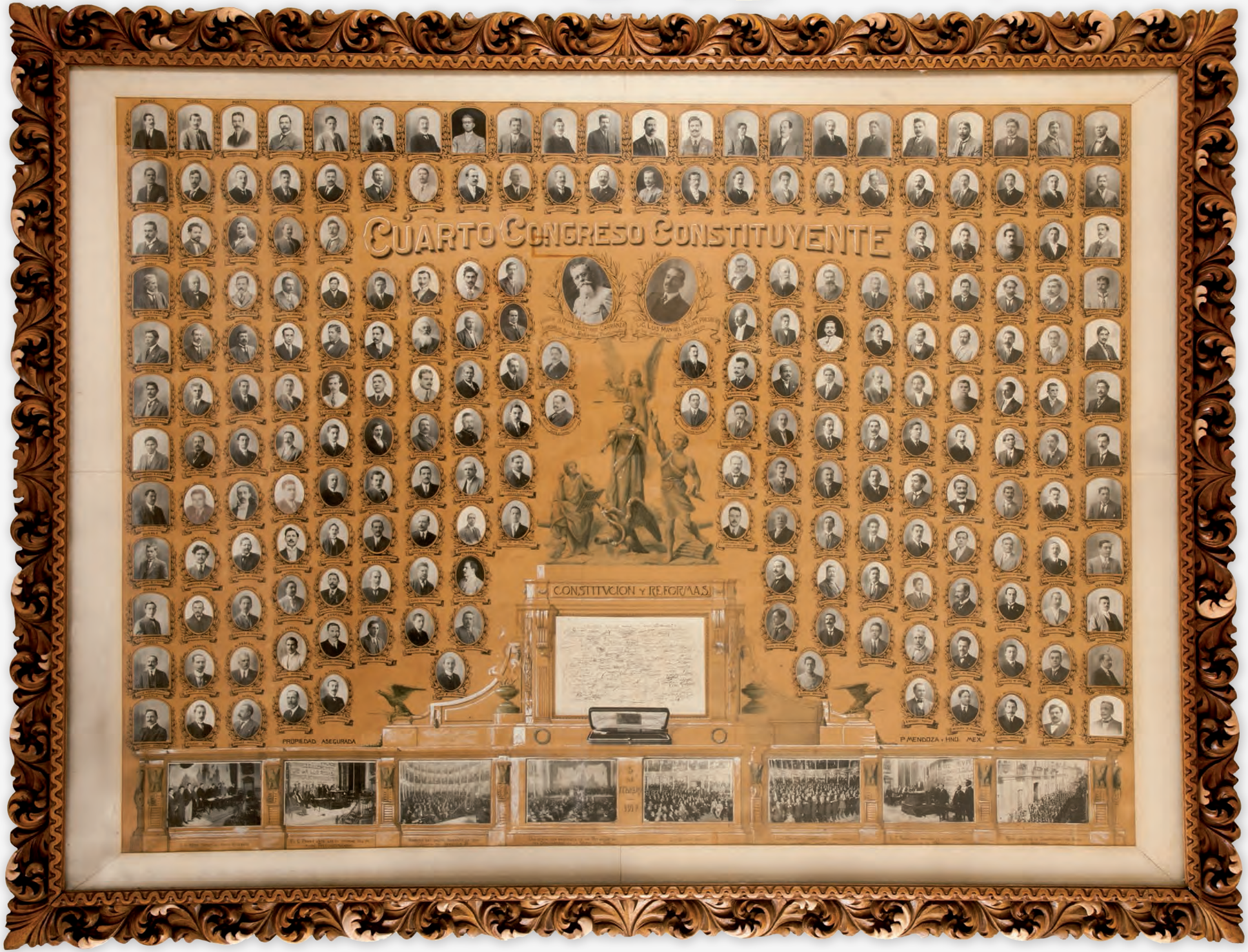
En el último apartado, "Principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de cara a su primer centenario" de Jorge Olvera García, Manuel Alejandro Jiménez Ortiz y María José Bernáldez Aguilar, se reflexiona acerca de los principios contenidos en la Constitución. Éstos conforman la base del derecho mexicano: sirven para la creación de criterios generales y soportan las decisiones emanadas de los órganos encargados de administrar justicia. Con los años se han ido adaptando de acuerdo con las necesidades nacionales, reflejándose en las reformas a los artículos constitucionales. Esto ha implicado avances, pero también retrocesos en algunos aspectos. La dinámica indica que se trata de un proceso aún no concluido, se debe seguir trabajando en los aportes que fortalezcan el Estado de Derecho.

Queda en manos del lector un valioso análisis histórico jurídico que permite una mirada renovada al pasado para poder labrar un futuro mejor, y con ello una impronta que invita a la reflexión acerca de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a cien años de su promulgación.

Dr. Jorge Olvera García
Rector
Universidad Autónoma del Estado de México

Cuarto Congreso





Cromo de los integrantes del Cuarto Congreso Constituyente.



Capítulo I



Evolución del constitucionalismo mexicano: de Apatzingán en 1814 a Querétaro en 1917

Víctor Humberto Benítez Treviño*

Pascacio José Martínez Pichardo**

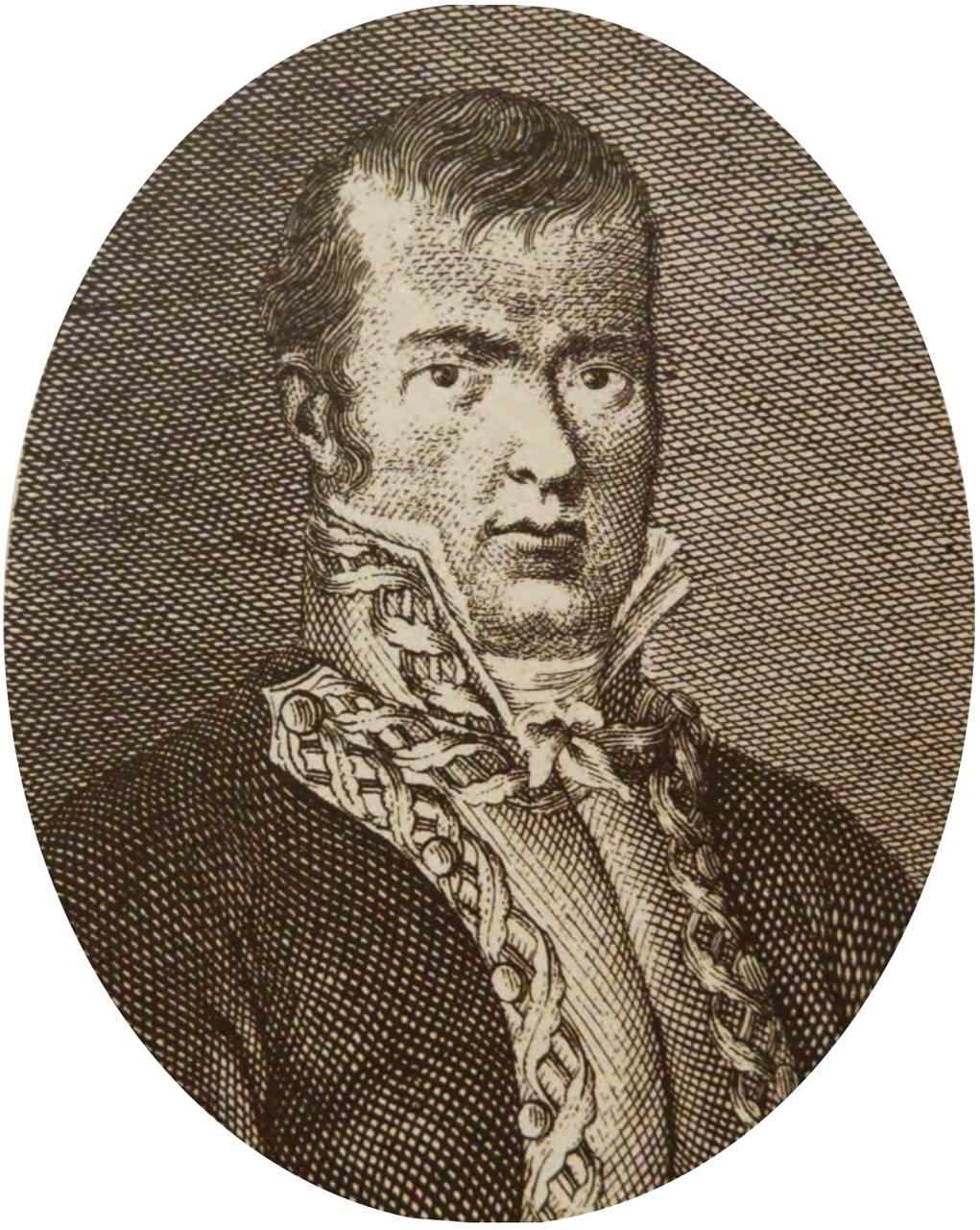

RECINTO CONSTITUCIONAL
1814
1824
Acta Constitutiva
de la Federación
1857

Introducción

Las bases constitucionales del Estado mexicano fueron delineadas en la Constitución de Apatzingán, documento que plasma las aspiraciones de libertad e igualdad del pueblo mexicano, entre otros principios. Todos ellos adecuados en el cambiante escenario social y político del siglo XIX, es decir, trascendiendo las constituciones liberales de 1824 y 1857, hasta sumarse al contenido liberal y social de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la más longeva que ha regido a México y de la cual estamos próximos a conmemorar cien años. Este capítulo tiene por objeto presentar la evolución del constitucionalismo mexicano a partir de 1814, año de la expedición del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, hasta el 5 de febrero de 1917, fecha en que se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la Ciudad de Querétaro.

* El Colegio Mexiquense, A.C. Correo electrónico: humbertobenitez2000@yahoo.com.mx.
** Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: pepeluijose@hotmail.com.





Página anterior

Constituciones
de México en el Recinto
Constitucional
de Palacio Nacional.

Arriba

José María Morelos y
Pavón, grabado de 1825.

1. Constitución de Cádiz

La evolución constitucional de México tiene sus antecedentes remotos y cercanos en las revoluciones sociales. Nos referiremos a la Constitución de Cádiz de 1812, que trató de imponerse en la Nueva España mientras José María Morelos y Pavón luchaba por independizar a la nación mexicana y Napoleón Bonaparte invadía España.

En contra de la invasión napoleónica de 1808, los monarquistas españoles se organizaron para preservar la legitimidad de la Corona y controlar el poder económico y político de sus satélites comerciales; para ello, solicitaron a sus provincias americanas que nombraran diputados para integrar la Corte, cuyo nombre coincide con el lugar de reunión: Cádiz.

La Constitución expedida por las Cortes el 19 de marzo de 1812 en Cádiz, es decir, en plena guerra de España contra Francia, cuando Fernando VII y Carlos IV se encontraban prisioneros de Napoleón Bonaparte en Bayona, y Morelos fortalecía la lucha insurgente en la Nueva España, ha sido motivo de interpretaciones sobre su influencia en el constitucionalismo mexicano, por ello es importante referir algunos de sus aspectos.

Entre los 183 diputados integrantes de las Cortes de Cádiz, 52 representaban intendencias americanas. Entre estos últimos, destacan por sus intervenciones los representantes de la Nueva España. Nos referimos a los sacerdotes mexicanos José Miguel Guridi y Alcocer, representante por Tlaxcala, y Miguel Ramos Arizpe, delegado por Coahuila, quienes aportaron sus ideas en materia constitucional defendiendo los derechos de los hispanoamericanos. Es más, por su postura sobre las ideas de libertad se les considera contribuyentes valiosos en la lucha ideológica por la Independencia de México, como también lo hizo Fray Servando Teresa de Mier.

En la sesión del 9 de enero de 1811, Guridi y Alcocer señaló que a diferencia de los peninsulares, instalados en los cargos más altos, redituables y con poder dominante, los criollos no tenían oportunidades de ocupar altos puestos.

A Fray Servando Teresa de Mier se le comisionó como representante del Consulado de México en las Cortes de Cádiz, con ese carácter se le ubica hacia 1811 como testigo presencial e integrador de una crónica muy ilustrativa de los acontecimientos de las Cortes; no fue diputado, pero sí un polémico defensor del movimiento insurgente de México frente a las expresiones peyorativas de diputados y escritores.

A los señalamientos de menosprecio que los realistas hacían en las Cortes de Cádiz respecto de los "indios", Fray Servando sustentó una tesis defensiva justificando el escenario descrito en las Cortes, pobreza, ignorancia, vicios y pereza de los súbditos de la Nueva España, como resultado de la vil explotación española y porque las Leyes de Indias, en 300 años de vigencia, habían sido "malditas y execrables, pues los hombres son lo que quieren las leyes".[1]

La Constitución Política de la Monarquía Española fue promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, sus postulados fueron incorporados en 384 artículos y fue firmada por cerca de 180 diputados, obispos y nobles.[2] Con esta Constitución se intentó pacificar los levantamientos en los virreinatos hispanoamericanos. Sin embargo, cuando Fernando VII volvió al trono dejó sin efecto la Constitución de Cádiz e hizo saber al Virrey Calleja que no entraba en vigor y se reinstalaba la monarquía, entre otras razones, porque:

> la pretendida Constitución política de la Monarquía, promulgada en Cádiz por las llamadas Cortes Generales y Extraordinarias en 19 de marzo de 1812, fue obra de personas que en ninguna provincia de la Monarquía tenía poderes para hacerla, y los que suponían diputados por América en aquellas Cortes ilegítimas, habían sido por la mayor parte elegidos en Cádiz, sin que las provincias, de las cuales se intitulaban apoderados, tuviesen parte en tales elecciones, ni aun noticia de que se trataba de hacerlas.[3]

Al reimplantarse el antiguo régimen monárquico, la Constitución de Cádiz sólo quedó en una expresión de las libertades y derechos de la ilustración francesa e inglesa y como ejemplo de un liberalismo que trató de implantarse sin afectar los intereses de la monarquía. Si alguna influencia pudiese tener en el constitucionalismo mexicano no es sí misma como constitución, sino por la experiencia que adquirieron los diputados Miguel Ramos Arizpe, José Miguel Guridi y Alcocer y el testigo Fray Servando Teresa de Mier. En otras palabras, esa experiencia de la ilustración liberal que impactó en España se proyectó en la Constitución de 1824, donde los referidos personajes fueron diputados constituyentes.

1 Teresa de Mier, Fray Servando, *Escritos y memorias*, p. 21.

2 *Passim* Aguiar, Asdrúbal, *La Constitución de Cádiz de 1812*.

3 González Obregón, Luis (dir.), *La Constitución de 1812 en la Nueva España*, s. p.

2. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana

Las bases del constitucionalismo mexicano de transición están plasmadas en el ideario de Morelos, cuya máxima expresión la encontramos en los Sentimientos de la Nación, fechados el 14 de septiembre de 1813, y en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, expedido en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

El Congreso de Anáhuac es en la historia constitucional de México la Asamblea Legislativa de mayor heroísmo; los diputados que la integraron, representantes del pueblo que les confió el cargo y cuyo trabajo se desarrolló entre el fragor de los combates de guerra y huidas estrepitosas para escapar de los generales realistas, merece un amplio reconocimiento porque, en palabras de Ferdinand Lasalle, elaboraron la "Constitución de papel" y diseñaron las bases de la arquitectura constitucional del Estado mexicano: la Constitución real.[4]

El mérito de orientar el camino de la libertad por la vía constitucional se debe a revolucionarios del pensamiento liberal como Carlos María de Bustamante, José Manuel de Herrera, Andrés Quintana Roo, entre otros seguidores de Morelos, quienes en plena guerra establecieron las bases constitucionales del México Independiente, en su condición de diputados del Congreso de Anáhuac y creadores de la Constitución de Apatzingán de 1814.

Morelos eligió el pueblo de Apatzingán para sesionar y dialogar sobre el documento que decretaría la libertad nacional; aquel ideario se integraría al decreto general para la renaciente Anáhuac, nación de los mexicanos que en su denominación integraría enunciados de profundo contenido patriótico. Dicho decreto establecía una autoridad de representación nacional que, con ejercicio soberano de una voluntad popular, fundaba las bases constitucionales de una nación soberana.

En este sentido, el Siervo de la Nación abrió el camino a un pueblo consciente que había avanzado en su intento por ser libre, pues sólo hacía falta romper las cadenas que lo oprimían a través de los tributos, explotación e injusticia. Al juridificar y legitimar la revolución insurgente, el Rayo del Sur vitalizó el imaginario constitucional de la libertad, cuyo crecimiento ya nadie podía

[4] "[La] relación [que] guardan entre sí las dos Constituciones de un país [es la siguiente] Constitución real y efectiva, formada por la suma de factores reales y efectivos que rigen en la sociedad, y esa otra Constitución escrita, a la que, para distinguirla de la primera, daremos el nombre de *la hoja de papel*". Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es la Constitución?*, p. 47.

detener. En otras palabras, clarificó la posición de legitimidad del gobierno mexicano insurgente y ubicó al gobierno monárquico español como ilegítimo, usurpador, invasor y criminal.

La denominación de *América Mexicana* significó la recuperación del nombre de México como elemento histórico y jurídico de identidad nacional, enunciado que comprende varios significados patrióticos, territoriales, sociales, culturales y económicos, entre otros.

El 15 de junio de 1814, el diputado José Manuel de Herrera, uno de los redactores del Decreto Constitucional, dio a conocer la proclama que anunciaba la próxima promulgación de la Constitución. Aquel documento circuló en diferentes pueblos con el propósito de alentar la revolución, aun con las adversidades de las batallas perdidas por Morelos en Valladolid y Puruarán. En el referido documento difundido desde Tiripetío, Michoacán, a nombre del Supremo Congreso Nacional Gubernativo, se declaraba la condición jurídico política que tendría la Constitución a expedir.


Constitucion.
ACTAS-Y-OTROS-DOCUMENTOS
DE-LA-JUNTA
REVOLUCIONARIA
de CHILPancingo
EN-LA-NUEVA-ESPAÑA,
HALLADOS--ENTRE-LOS
PAPELES-SORPRENDIDOS-AL
CABECILLA
MoRELoS en LA
AccION DE
TLACoTEPEC.

Volumen único del compendio de documentos de José María Morelos y Pavón, ubicado en el Archivo General de la Nación.

Este documento nos aclara que el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, denominado Constitución Provisional, conocido por nosotros como Constitución de Apatzingán, buscó establecer los fundamentos constitucionales de la nación mexicana y preparar la forma de gobierno que tendría el Estado en tiempos de paz y una vez regido por una constitución permanente

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana fue estructurado con 242 artículos.[5] En los primeros 41 se establecen los principios constitucionales que declararon la soberanía popular, los derechos de los ciudadanos, la representación nacional y la división de poderes. Del artículo 42 al 242 se establece la organización del Estado, es decir, la parte orgánica de la Constitución.

De entre estos principios fundacionales del Estado mexicano aún subyacen en el actual *corpus* constitucional los siguientes:

a) Soberanía e Independencia: La forma en que Morelos concibe la soberanía tenía como fundamento el pensamiento de Rousseau; precisa las características de la soberanía y expresa claramente el propósito de que el pueblo ejerciera la soberanía para establecer un ordenamiento jurídico propio, así como una forma de gobierno popular que atendiera a los intereses de todos y se independizara de la dominación española.

b) División de poderes: Siguiendo el planteamiento de Montesquieu, según el cual la forma de gobierno depende del grado de soberanía que detenta cada uno de los tres poderes, el capítulo relativo a la soberanía se cierra señalando las facultades que correspondían a cada uno de los tres poderes.

c) Derechos de los ciudadanos: Con la influencia de los postulados teóricos y filosóficos de Aristóteles, Juan Jacobo Rousseau y Jeremy Bentham, se introduce en la Constitución de Apatzingán el artículo 24, en él se refiere que "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas".[6]

Dos principios singulares contenidos en la Constitución de Apatzingán son la felicidad, que consiste en el goce de ciertos derechos como la igualdad, seguridad, propiedad y libertad —considerados hoy derechos fundamentales—,

[5] *Passim* Ortíz Ortíz, Serafín y José Luis Soberanes Fernández (coords.), *La Constitución de Apatzingán. Edición Crítica (1814-2014).*

[6] *Ibidem*, p. 22.

y el Supremo Gobierno, integrado por tres individuos, iguales en autoridad, que alternaban la Presidencia de manera cuatrimestral (arts. 132 y 133).

Por lo anterior, consideramos a la Constitución de Apatzingán como una Constitución popular y democrática, a diferencia de la Constitución de Cádiz que fue elitista, como lo dijo Fernando VII al derogarla, sin representatividad popular, monárquica y con apariencias liberales que nunca se concretizaron, porque pretendió reivindicar la opresión y reforzar la dependencia. En cambio, la Constitución de Apatzingán declaró la independencia y la libertad, logrando cimentar decisiones políticas fundamentales que hasta el siglo XXI subsisten en nuestra Constitución. Así, el Congreso del Anáhuac luchó para cambiar las condiciones de vida, sustituyendo los imperativos de la monarquía con una Constitución que incorpora elementos de justicia social y cultural.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana ha sido objeto de múltiples discusiones, mientras algunos plantean que sí tuvo vigencia, otros señalan que sólo fue un escrito con buenas intenciones; para otros se trató de un documento jurídico que legitimó al movimiento insurgente y otros más consideran que es expresión del humanismo revolucionario que trasciende el tiempo y las constituciones liberales que ha tenido México hasta el siglo XXI.

La Constitución de Apatzingán fue legítima porque derivó de un consenso colectivo popular, representado en un congreso, y de acuerdo con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, es una constitución porque contiene los derechos del hombre y del ciudadano, así como la división de poderes.

Además, la Constitución de Apatzingán no sólo debe ser interpretada desde el enfoque jurídico, pues la constitución escrita es el resultado de múltiples factores, entre ellos los económicos, sociales, políticos y no simplemente los jurídicos; es decir, su contenido no sólo es legal: la constitución se integra de valores y principios,[7] así como de las decisiones políticas fundamentales, como lo expresa Carl Schmitt.

En efecto, la constitución se determina por los escenarios en que se genera el ideario que va a integrar sus principios y valores; considerar lo cultural en la constitución resulta de gran importancia porque debe considerarse cómo piensa, cómo quiere y cómo acepta el pueblo que se le gobierne de acuerdo con sus necesidades sociales.

Con base en lo anterior, consideramos que los insurgentes lograron una fuerza popular capaz de penetrar en la conciencia de los pueblos que gobernaron. Por

[7] *Cfr.* Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, pp.110 y 115.

ello, requerían de elementos constitucionales que garantizaran los derechos humanos y un trato justo. En otras palabras, era necesaria una constitución porque estaban cansados del absolutismo y veían en el ambiente universal, y en las luces de la Ilustración, que había pueblos e ideas de libertad, por lo tanto era necesario un gobierno y un Estado libre, establecidos en una constitución. Sin embargo, constitucionalizarse no podía ser inmediato, era necesaria una transición del aparente Estado legal que se sufría en la colonia a un Estado constitucional que se buscaba con la insurgencia.



Arriba
Documento incluido en *Constitución, actas y otros documentos de la Junta Revolucionaria de Chilpancingo.*

Por ello, consideramos que el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana es el documento que funda el constitucionalismo mexicano; con él se buscaba acabar con la opresión y vislumbrar la libertad: no era un simple anhelo ni propósito de quimera, sino una sólida base revolucionaria para constituir el México de instituciones.

Después de la muerte de Morelos, acaecida el 22 de diciembre de 1815, la llama libertaria continuó avivando el fuego de la esperanza por medio de las luchas de Vicente Guerrero y de Guadalupe Victoria, quienes enarbolaban el pensamiento de Morelos y fueron actores importantes para encaminar la lucha libertaria hacia la constitucionalización de México, mediante tres documentos importantes: el Plan de Iguala, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución

Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. En esta Constitución quedó incorporado el pensamiento liberal de Lorenzo de Zavala, Valentín Gómez Farías, Fray Servando Teresa de Mier y Miguel Ramos Arizpe, entre otros.

3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Una vez que se pactó la independencia en 1821, se procedió a implantar el gobierno de la libertad, se nombró el triunvirato integrado por Guadalupe Victoria, Celestino Negrete y Nicolás Bravo, y fue establecido un Congreso; en un acto de audacia, Agustín de Iturbide logró nombrarse emperador, la inestabilidad política lo hizo abdicar y abandonó el país en 1823. En este mismo año, para ser exactos el 7 de noviembre, se instaló el Congreso Constituyente de 1823 y el 31 de enero de 1824 se dio a conocer el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.



Acta del 31
de enero de 1824.

En el Constituyente mexicano de 1824 brillaron las mentalidades de aproximadamente cien diputados, entre ellos, Lorenzo de Zavala, Presidente del Congreso, Valentín Gómez Farías, Crescencio Rejón, Carlos María de Bustamante, Epigmenio de la Piedra, quienes cimentaron las bases del naciente Estado constitucional mexicano.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, firmada por los diputados constituyentes y por parte del ejecutivo por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Miguel Domínguez, se promulgó el 4 de octubre de 1824. En el documento se buscaba una transición cautelosa del orden colonial al federalismo y la división de poderes, como medios y principios para encauzar las fuerzas sociales y políticas que consolidaran la vida institucional. Por ello, como decía José María Luis Mora, la Constitución de 1824 "sancionaba los principios del progreso y del retroceso, contenía un empeño de amalgama entre elementos refractarios. La Constitución de 1824 pretendió ser el partero de la nueva sociedad y el instrumento para la muerte piadosa de la sociedad que se liquidaba".[8]

La Constitución de 1824 incorporó en su denominación el término federal, adaptado en otras constituciones europeas como la de Suiza y en América por la Constitución norteamericana de 1787. En el Congreso Mexicano de 1823-1824 predominó la posición de los diputados constituyentes liberales, encabezados por Miguel Ramos Arizpe, quienes decidieron organizar al naciente Estado como federal, para unir en un pacto o alianza a los 19 estados para la defensa de la Independencia y organizar territorialmente la distribución de poderes en jurisdicciones y competencias federales y locales.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos se integró de 171 artículos;[9] en los que sólo se refiere a la Nación y su territorio, así como a la forma de gobierno; dos aspectos relevantes de este texto son que no hace mención explícita de los derechos de los ciudadanos y que, a semejanza de la Constitución de Apatzingán, establece que la religión católica, apostólica y romana será la religión oficial.

Jesús Reyes Heroles integra los pensamientos de estos próceres que han ponderado la valía de la Constitución de 1824 en los términos siguientes:

> La Constitución iba a ser, con palabras de Ponciano Arriaga, la escuela política de los hombres públicos en México. Era una forma nueva que al no suprimir las fuerzas antiguas las debilitaba, acercando el surgimiento

[8] Reyes Heroles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, p. 21.

[9] *Passim* Benítez Treviño, V. Humberto [b], *La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Síntesis de los anhelos de la Independencia*.

> de las sustitutas. Por ello, la Constitución se mantenía en el privilegio y la igualdad al confirmar los fueros del clero y del ejército que como Mora asienta, pudieron dejarse a la legislación ordinaria, a fin de que no fuera tan difícil suprimirlos. Pero se creía que el pensamiento expresado mediante la libertad de imprenta y el federalismo ayudarían a las fuerzas nuevas y que estos enterrarían a las antiguas, por este concepto la Constitución venía a ser auxiliar para el nacimiento de la nueva sociedad.[10]

Años despúes de que se promulgara la Constitución de 1824, el gobierno federal no logró consolidarse y los 19 estados realizaron los trabajos para elaborar sus constituciones. Esto dio paso a una lucha de facciones por el poder político; se armaron ejércitos de federalistas liberales y centralistas conservadores, además existieron pugnas entre los integrantes de las logias escocesa y yorkina. Finalmente, los hombres de Anastacio Bustamante persiguieron y asesinaron en Cuilapa, Oaxaca, a Vicente Guerrero el 14 de febrero de 1831.

Lo anterior nos da un panorama del Estado mexicano ante el levantamiento de facciones: inestabilidad e improvisación de presidentes de la República, a quienes Santa Anna quitaba y removía practicando una dictadura que lo convertiría en "el principal arquitecto de la desmembración de México, por la pérdida de Texas y la derrota del ejército mexicano durante la guerra con los Estados Unidos, aún después de estos dos desastres nacionales continuó siendo requerido para ocupar altos cargos públicos y siguió desempeñando su papel de demagogo y tirano".[11]

Para poder gobernar con arbitrariedad Santa Anna se alió con la Iglesia y los conservadores, persiguiendo a quienes profesaban el liberalismo; por ello, exilió a Benito Juárez y a Melchor Ocampo en Nueva Orleáns, y a Ponciano Arriaga en Bronswille. Ellos soportaron el exilio y no se arredraron ante el destierro. Es más, éste les sirvió para planear la estrategia con la cual derrocarían a Santa Anna, a través del movimiento revolucionario que encabezaron, en el naciente estado de Guerrero, Comonfort y Juan Álvarez, quienes junto con Florencio Villareal proclamaron el Plan de Ayutla el 1 de marzo de 1854.

A 11 años de que se promulgara la Constitución de 1824, los centralistas buscaron reformarla cambiando el sistema federal por el central, implantando el Supremo Poder Conservador y trocando los estados por departamentos. Para ello, en 1836 expidieron las Bases Constitucionales creando un Estado constitucional conservador. En 1840 se presentó un proyecto de reformas constitucionales, personajes como Gómez Pedraza y Rodríguez Puebla intentaron, en el nuevo congreso, restablecer el sistema federal y desaparecer el poder conservador.

[10] *Ibidem*, pp. 24 y 25.

[11] González Pedrero, Enrique, *País de un solo hombre: el México de Santa Anna*, p. 17.

Sin embargo, al presidente Anastacio Bustamante le urgía el despacho de las reformas constitucionales para implantar el centralismo.

Entre agosto y septiembre de 1840, Mariano Paredes y Arrillaga se levantó en Guadalajara para pedir la instalación de un Congreso que reformara la Constitución, el general Valencia y Antonio López de Santa Anna se le unieron para desconocer a Bustamante como presidente. Santa Anna subió al poder y se expidieron las Bases de Tacubaya

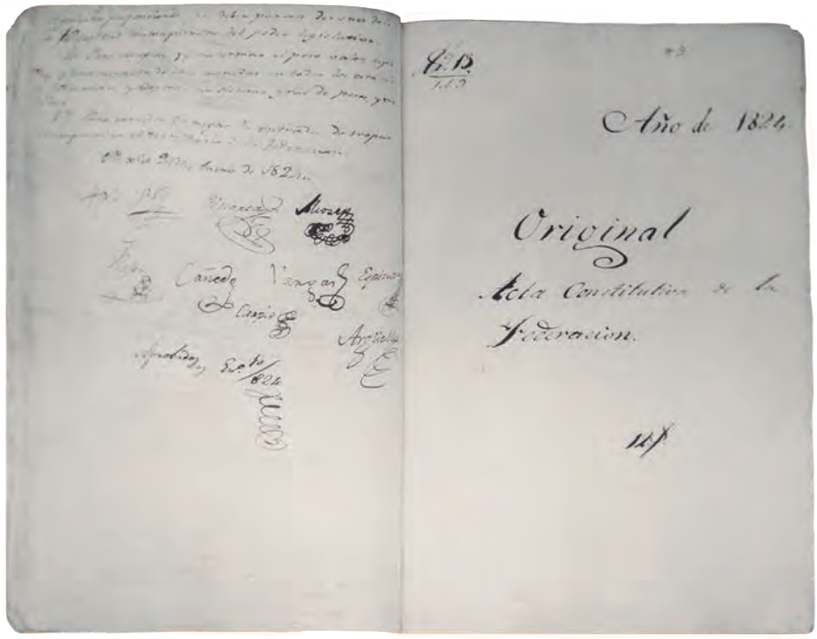
> por las que se declaraba haber cesado los poderes supremos, con excepción del judicial; se resolvía convocar a una junta de personas designadas por Santa Anna a fin de designar presidente provisional quien tendría todas las facultades necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública, se convocaría a un nuevo congreso dentro de dos meses el que facultado ampliamente se encargará de constituir a la nación, según mejor le convenga por el movimiento en contra del Presidente de la República se preparó un nuevo proyecto de Constitución y una Junta de notables elaboró las Bases Orgánicas de 1843 y más tarde fue elaborada al Acta de Reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el día 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada por Antonio López de Santa Anna, este dictador ocupó once veces la presidencia de la República, hasta que lo derrocó la Revolución de Ayutla en el mes de agosto de 1855.[12]

Benito Juárez volvió de su destierro, desembarcó en Acapulco y se incorporó en el Fuerte de San Diego a las filas de Juan Álvarez. Santa Anna, aunque empleó todas sus fuerzas militares, no pudo contener la auténtica revolución social, cuyo objetivo era cambiar el régimen dictatorial; al verse perdido abandonó el poder ejecutivo el 9 de agosto de 1855. En octubre de ese mismo año, Juan Álvarez fue nombrado presidente interino por los representantes revolucionarios designados por cada estado y territorio.

El derrocamiento de la dictadura santanista dio lugar a que Juan Álvarez, Ignacio Comonfort, Florencio Villareal y Benito Juárez, entre otros destacados liberales, reivindicaran el federalismo, la forma republicana y los postulados plasmados en la Constitución de 1824.

Durante el gobierno de Juan Álvarez se fundaron las bases de la Reforma mediante la expedición de nuevas leyes que tenían por objeto acabar con los privilegios del clero y del ejército. Entre estas nuevas leyes encontramos la Ley Juárez (expedida en diciembre de 1855), que reguló la nueva forma de administrar justicia.

[12] Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, p. 531.



La generación liberal redefinió el Estado constitucional mediante un ideario liberal ilustrado, mismo que se incorporó en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 y en las Leyes de Reforma.

4. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

En las sesiones del Constituyente de 1856 y1857 hubo intentos de restituir la vigencia de la Constitución de 1824, como lo pidió el diputado Mariano Arizcorreta. Después de no haber aceptado esa petición, los constituyentes se abocaron a dialogar sobre el nuevo proyecto de Constitución, quienes intervinieron en las sesiones constitucionales fueron los hombres de mayor cultura y conocimiento de la sociedad mexicana. Sólo por mencionar algunos nombres, ahí estuvieron Ponciano Arriaga, León Guzmán, Ignacio Ramírez, Santos Degollado, José María Mata, Valentín Gómez Farías, Francisco Zarco, entre otros personajes creadores de una Constitución de avanzada que trasciende hasta nuestros tiempos.

Arriba
Original del Acta Constitutiva, firmada en 1824.

El antecedente del liberalismo individual, plasmado en la Constitución de 1857, lo encontramos en la Constitución de Apatzingán, que en materia de libertades

humanas fue, en palabras de Emilio O. Rabasa (1996), "más clara y avanzada" que la Constitución de 1824. El liberalismo fue defendido aun en contra de los intentos monarquistas de los partidarios del centralismo, encabezados por Anastasio Bustamante y Antonio López de Santa Anna, quien hasta su caída, el 9 de agosto de 1855, ocupó 11 veces la presidencia de la república.

La Constitución de 1857 fue elaborada por un constituyente que integró a la generación de diputados con mayor patriotismo, inteligencia e ilustración. Esta Constitución, junto con las Leyes de Reforma, constituye las bases fundamentales del México moderno. Ignacio Ramírez al ponderar el valor de la inteligencia creadora de la Constitución liberal, que fue el parteaguas entre el liberalismo individual, la separación del Estado y la Iglesia y la implantación del liberalismo social, dijo:

> La inteligencia humana es una, la misma en todos sus actos, por eso la Constitución es una, es la misma en todos los derechos que consagra, en todas las reformas que realiza. La libertad de enseñanza, la libertad de reunión, la libertad de comercio, la libertad de prensa, la libertad de cultos, no son más que la libertad de la inteligencia humana, así en el niño que sacude las alas de su espíritu sobre un nido de flores, como en el infatigable especulador que derrama todas las riquezas de la industria; como en el ciudadano que se desvela por el bien comunal; como en el poeta que canta; como en el sabio que ilumina y como en la conciencia que con la autoridad del misticismo recorre los alcázares del cielo. El mexicano es libre, y todos los hombres pueden ser mexicanos… He visto los prodigios de una tierra extranjera, y allí he aprendido a deleitarme en el amor de mi patria y a llenarme de orgullo por sus glorias.[13]

Emilio O. Rabasa, autor de uno de los más destacados libros de derecho constitucional de prinpios del siglo XX, sostiene que la Constitución de 1857 fue la bandera de una revolución reformista que proyectó el sentido del progreso, con fundamento en las Leyes de Reforma de Juárez, y formó en la conciencia pública las proporciones de una obra eminentemente liberal.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y juzgada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1857, se integra de 128 artículos; del artículo 1 al 38 corresponde a la parte dogmática y del artículo 39 al 128 a la parte de los órganos del Estado mexicano.

Dentro de las particularidades de este texto constitucional encontramos la incorporación explícita del liberalismo individual, establecido en el Título I

[13] *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Sancionada y juzgada por el Congreso General Constituyente, el día cinco de febrero de 1857*, p. 22.

"De los derechos del hombre" y específicamente en los artículos 1 y 2, que a la letra dicen:

> ARTÍCULO 1. El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara: que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.
>
> ARTÍCULO 2. En la República todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio nacional recobran por ese solo hecho su libertad y tienen derecho a la protección de las leyes.[14]

Establecer un catálogo de libertades individuales fue uno de los pocos asuntos en los que lograron la unanimidad los constituyentes de 1857, pues independientemente de la forma en que se interpretaban los derechos del hombre, se consideraba imprescindible su incorporación, como lo señaló Ponciano Arriaga: "La Comisión conoció que un deber imperioso y sagrado le demandaba una declaración de los derechos del hombre y ha procurado satisfacer a esta exigencia en el título primero".[15] Aunado a las libertades de enseñanza, de profesión, industria o trabajo, de ideas, de culto religioso, de comercio, de escribir y publicar, se estableció el amparo "como instrumento contra todos los actos de autoridad violatorios de garantías".[16]

Aunque el ideario del Congreso Constituyente de 1856-1857 se caracterizó por el liberalismo individual, algunos constituyentes liberales ya vislumbraban la necesidad de atender a las clases desprotegidas, entre éstas la de los campesinos, obreros, mujeres y niños, como lo podemos apreciar en la defensa que hicieron en las asambleas del constituyente los diputados liberales Ponciano Arriaga, José María Castillo Velasco, Isidoro Olvera e Ignacio Ramírez.

Las tesis de Ponciano Arriaga son fundamentalmente de liberalismo social, porque aportó sus mejores esfuerzos para que la Constitución fuera un modelo de arquitectura constitucional garante de los derechos de los pobres. Arriaga impactó a los diputados del Congreso llamándoles a dirigir su atención sobre el lacerante latifundismo que impedía a los mexicanos ser libres y tener una vida venturosa. Expresó que si no se atendía el problema del campo todo esfuerzo sería inútil.

El voto de Arriaga convocó a los diputados a combatir el colonialismo generador de pobreza y cuya cotidianidad era la explotación del trabajo rural en las grandes

[14] *Ibidem*, pp. 61 y 63.

[15] Citado en Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, p. 71.

[16] *Ibidem*, p. 72.

haciendas y ranchos. Era necesario sacar a los campesinos de la servidumbre para cambiar las condiciones sociales, atendiendo a los dos órdenes de la vida: *el orden material y el orden intelectual*.

Para Arriaga dejar en el abandono estos órdenes traería como consecuencia que las libertades consagradas en las constituciones quedaran como quimeras escritas en el papel; debería cambiarse el trato social para sacar de la pobreza e ignorancia a los hombres del campo y lograr su bienestar. Arriaga sostenía que con un pueblo hambriento, desnudo y miserable no se puede gobernar democráticamente ni hablar demagógicamente de igualdad.[17]

Por su parte, el diputado José María Castillo Velasco presentó un proyecto de adiciones a la Constitución Federal sobre municipalidades, con fecha de 16 de junio de 1856. Castillo vivió aquellos momentos en que el pueblo padecía hambre por la falta de maíz, pues en los meses de agosto y septiembre, llamados muertos, muchos indígenas adquirían deudas y vendían sus cosechas, facilitando el enriquecimiento de los agiotistas rurales. El peón acasillado en cambio recibía del amo unos cuantos cuartillos de maíz con los que engañaba el hambre de su familia.

La elocuencia de Castillo Velasco en aquella memorable sesión fue impactante porque habló de un escenario de injusticia que la incomodidad de la vida cotidiana de quienes integraban el Congreso no veía, pues el paradigma colonial aún estaba presente: había acontecido el cambio político, pero faltaba mucho para lograr el cambio social.

La participación de Isidoro Olvera en las sesiones del Congreso de 1856-1857 mereció inscribirse en el Diario de los Debates de aquel memorable cuerpo constitucional, su sobresaliente aportación fue registrada por el cronista Francisco Zarco el día 7 de agosto de 1856, cuando presentó el proyecto de Ley Orgánica sobre el Derecho de Propiedad, manifestando su apoyo a los proyectos que sobre la misma materia presentaron Ponciano Arriaga y José María Castillo Velasco, en dicho proyecto expresaba:

> La miseria, la desnudez, la postración, precisaron a los infortunados a pedir socorro a los que nada habían sufrido; pero ofuscada y casi perdida entre las generaciones la fraternidad universal, instituida por la naturaleza, la sustituyo el egoísmo, y en vez de socorrer los hombres felices a sus semejantes necesitados, fijaron en los campos de éstos sus miradas avarientas, y para apropiárselos ofrecieron en cambio de ello el alimento y el vestido que al fin fue aceptado porque vivían en la necesidad más urgente. […] no teniendo ya para satisfacer la tierra que cultivar o que

[17] *Passim* Benítez Treviño, V. Humberto [c], *Ponciano Arriaga defensor paradigmático de los pobres*.

> vender, ofrecieron su trabajo para emplearlo tal vez en la misma que fue suya; y de pobres pasaron también a ser desgraciados, siervos.[18]

El voto de Olvera es una expresión de humanismo revolucionario que diagnosticó la realidad social de México y la forma de combatir la pobreza mediante la propuesta de una ley que regulara, en toda la República, la propiedad territorial.

Ignacio Ramírez Calzada es considerado uno de los hombres de mayor inteligencia de la Reforma; en defensa de los campesinos, argumentaba que el jornal del trabajador se gastaba en el mantenimiento de la Iglesia por las cooperaciones que debería aportar para las fiestas del Santo Patrón y diversos tipos de limosnas e indulgencias. Estimó que la propiedad privada era el orgullo de los poderosos terratenientes, quienes presumían con sus títulos de propiedad aun sin trabajar la tierra. Es decir, grandes extensiones de terreno permanecían ociosas, sin abrirlas ni sembrarlas, convirtiéndose en verdaderos desperdicios, pues los peones estaban impedidos para solicitar las tierras abandonadas.[19]

De la situación deplorable de la clase trabajadora del campo y la ciudad decía: "pobre pueblo sin poderte hacer rico no te quieren dejar pobre y te hacen miserable. Sólo para ti no hay propiedad pues los frutos de tu agricultura van a primicias a la iglesia, y lo demás al poder de los propietarios que no reconocen de sus campos sino sus títulos".[20]

En cuanto a la educación, Ignacio Ramírez consideraba que era necesario "substituir a la teología por la ciencia y la filosofía, el dogma por la razón, al cura por el sabio y al filósofo y a la fe por escepticismo".[21] En este sentido, planteaba que se debían impartir enseñanzas útiles que ubicaran al hombre en la sociedad:

> puesto que las necesidades generales deben anteponerse a las particulares, y en la república hay más falta de herreros, cosecheros y fabricantes, que de retóricos, licenciados y doctores, proponemos que mientras mejora la suerte de la mayoría, se conviertan todos esos colegios (seminarios de ociosos) en establecimientos donde las ciencias físicas se apliquen a las artes; que en todos los establecimientos industriales de alguna consideración se enseñen los experimentos físicos y químicos, y los demás interesantes al ramo respectivo; y por último, que en todas las haciendas se abran cátedras, donde la ciencia con la agricultura proyecten sobre el mismo terreno sus mejoras.[22]

[18] Antuñano, Maurer (comp.), *Antología del liberalismomexicano*, pp. 163 y 164.
[19] *Passim* Maciel, David R., "Don Simplicio y el Nigromante".
[20] *Ibidem*, p. 123.
[21] *Ibidem*, p. 124.
[22] *Ibidem*, p. 126.

También fue preocupación de Ignacio Ramírez la preparación de los indígenas que carecían de la más elemental educación, consideraba que el servilismo indígena se debía al tutelaje sacerdotal, que intentaba convertirlo en un ser pasivo y carente de iniciativa para romper las cadenas que lo oprimían, por ello decía "es indispensable para adiestrar a los indios sacarles de la tutela en que se encuentran".

En el Congreso Constituyente 1856-1857 el liberalismo social de Ignacio Ramírez se manifiesta por lo menos en tres aspectos: el primero es su postura radical sobre los derechos del hombre, al apartarse del iusnaturalismo racionalista que ve a los derechos naturales inherentes al hombre por el mero hecho de serlo. El nigromante sostiene que los derechos del hombre nacen de la ley, esa postura de Ramírez no la comparten León Guzmán y Ponciano Arriaga: "lo rebaten: los derechos existen y deben ser el fin de la ley, asienta Guzmán; los derechos no nacen de la ley, son anteriores a ésta, el hombre nace con ellos, dirá Arriaga. Pero Ramírez presentía algo que muchos años después sería criterio general; el origen legal o social de los derechos individuales".[23]

El segundo aspecto se relaciona con la crítica que hace al proyecto de constitución, en el que según el nigromante:

> Nada se dice de los derechos de los niños, de los huérfanos, de los hijos naturales que faltando a los deberes de la naturaleza, abandonan los autores de sus días para cubrir o disimular una debilidad. Algunos códigos antiguos duraron por siglos, porque protegían a la mujer, al niño, al anciano, a todo ser débil y menesteroso, y es menester que hoy tengan el mismo objeto las constituciones, para que dejen de ser simplemente el arte de ser diputado o el de conservar una cartera.[24]

Por lo anterior, se considera a Ramírez como un visionario, pues ya en 1856 propone el establecimiento de un salario de subsistencia y la participación de los asalariados en las utilidades, es decir, avizora un futuro derecho del trabajo.[25] El tercer aspecto es su amplia expresión del liberalismo social, al afirmar que "el hombre podrá servir como máquina, pero no es máquina y si lo es, también es una máquina con derechos. De esta manera la solución es armonizar y equilibrar intereses. Ya no se trata de sacrificar á nadie, ni al rico, ni al pobre sino de ponerlos de acuerdo".[26]

[23] Reyes Heroles, Jesús, *op. cit.*, p. 661.
[24] Ramírez, Ignacio, *El Constituyente. Ignacio Ramírez*, p. 8.
[25] *Passim* Reyes Heroles, Jesús, *op. cit.*
[26] Ramírez, Ignacio, *Obras de economía política de 1890*, pp. 220 y 221.

El liberalismo social de los hombres de la Reforma influiría en el pensamiento de los constituyentes de 1917, quienes al interpretar la realidad que padecían las clases desvalidas revolucionaron las instituciones políticas y jurídicas, elevando a nivel de garantías los postulados sociales a favor de los campesinos y los trabajadores en los artículos 27 y 123, respectivamente.

Cuando Benito Juárez tomó posesión de la Primera Magistratura, el 14 de junio de 1861, ante las cámaras representativas del pueblo de México, expresó:

> Las Leyes de Reforma que han rehabilitado a México ante las naciones civilizadas, colocándolo en la vanguardia de los pueblos libres, serán respetadas por mi administración y cuidaré de que tengan su completo desarrollo, haciendo todos los esfuerzos que quepan en mi posibilidad para que la revolución democrática y regeneradora que la nación esté ejecutando siga su camino de conquistas sociales y humanitarias[27]

La defensa de la patria, sustentada en el liberalismo de Juárez, tuvo partidarios en diversas partes del mundo, pues vieron con buenos ojos la expedición de las Leyes de Reforma. En Italia, Garibaldi y Mazzini, los libertadores y creadores de la Unidad Italiana, eran incondicionales de la causa de Juárez, incluso Garibaldi manifestó su rechazo a la intervención francesa que elevó a Maximiliano de Habsburgo a Emperador de México entre 1864 y 1867; aunque los periodistas ultramontanos franceses desprestigiaban a Benito Juárez llamándolo "enemigo de la religión".

Las disposiciones denominadas Ley Juárez y Ley Lerdo fueron incluidas en la Constitución de 1857; posteriormente las Leyes de Reforma, expedidas a partir del 12 de julio de 1859, fueron elevadas por el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada a rango constitucional mediante la Ley de adiciones y reformas de 25 de septiembre de 1873, postulando en sus cinco artículos los siguientes principios:

> Artículo 1. El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna.
>
> Artículo 2. El matrimonio es un contrato civil. Éste y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y las autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.
>
> Artículo 3. Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución (edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución).
>
> Artículo 4. La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas.

[27] CDHCU, *Benemérito de las Américas. Bicentenario del Natalicio de Don Benito Pablo Juárez García, 1806-2006*, p. 67.

> Artículo 5. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo; la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse. Tampoco puede admitirse la ley en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas ni puede permitir su establecimiento, convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro.[28]

El tiempo, que es una de las categorías de la historia, le ha dado la razón al presidente Juárez, quien al expedir las leyes liberales fortaleció la Constitución y generó el Estado de derecho que salvó a la patria de las ambiciones del conservadurismo y el clero.

El último sobreviviente del Congreso Constituyente de 1917, Jesús Romero Flores, con prestigio de historiador campirano y biógrafo de próceres de la Reforma, escribió el 18 de marzo de 1956 un artículo intitulado "La Reforma liberal tuvo como único objeto el progreso de México", publicado en el periódico *El Nacional*, en él expresó:

> al expedirse las Leyes de Reforma, no se tuvo como propósito atacar a la Iglesia católica ni a ninguna Iglesia, tuvo por objeto hacer circular la riqueza estancada durante más de tres siglos para que el pueblo pudiera comer, pudiera vivir, pudiera salir de su ancestral miseria, tuvo por objeto difundir la instrucción entre el pueblo, destruir el monopolio clerical de la escuela, hacer libre la ciencia para que de ella pudieran disfrutar todos los seres humanos, hacer en una palabra, un México moderno, un México nuevo para el progreso y la felicidad de sus hijos, progreso y felicidad a que teníamos pleno derecho.[29]

Estas leyes avivaron la lucha por la Reforma, los liberales por fin tenían instrumentos para derrotar a sus adversarios conservadores y al clero, que detenía el progreso y mantenía a sus súbditos en la obediencia del dogma y en la rebeldía de acatar la ley civil. El gran logro de la generación liberal fue iniciar al pueblo por el camino de la ley que lo redimió del oscurantismo cultural a través de la educación cívica y laica.

Después de tres años de la guerra iniciada a finales de 1857, y una vez derrotado el general conservador Miguel Miramón por el general Juarista Jesús González Ortega en Calpulalpan, se restableció la Constitución de 1857. Los conservadores,

[28] Lerdo de Tejada, Sebastián, "Decreto que incorpora las Leyes de Reforma a la Constitución de 1857 por Sebastián Lerdo de Tejada", s. p.

[29] Citado en Benítez Treviño, V. Humberto, *Benito Juárez y la trascendencia de las Leyes de Reforma*, p. 40.

al mando de Leonardo Márquez, continuaron enfrentando a los liberales y en 1861 en los terrenos de la marquesa, Estado de México, asesinaron a Santos Degollado y a Leandro Valle.

Los conservadores establecieron pláticas con Napoleón III de Francia para que les enviara un príncipe gobernante, quien habría de conducir los destinos de México, gracias a esta petición Maximiliano de Habsburgo usurpó el poder entre 1864 y 1867. El gobierno juarista fundó la legalidad y legitimidad de su gobierno itinerante en la Constitución de 1857. Desde San Luis Potosí Juárez dirigió la lucha, las fuerzas liberales sitiaron Querétaro, ganaron la guerra y el 15 de junio de 1867 fueron fusilados los cerebros de la intervención política y militar: Maximiliano de Habsburgo, Miguel Miramón y Tomás Mejía.



Constitución Política de la República Mexicana, jurada el 5 de febrero de 1857.

Al ser derrotado el imperio de Maximiliano, Juárez reimplantó el Estado constitucional y gobernó hasta su muerte el 18 de julio de 1872; Benito Juárez

fue el defensor de la vigencia de la Constitución de 1857, con la que continuó gobernando Sebastián Lerdo de Tejada a partir de 1872 hasta 1876, año en que Porfirio Díaz mediante la llamada Revolución de Tuxtepec subió al poder. Al cumplir su primer cuatrienio Díaz dejó el poder a Manuel González, para volverlo asumir en 1884 y no dejarlo sino hasta 1911, por presión de la lucha armada que iniciaron las fuerzas maderistas en 1910.

5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La Revolución Mexicana de 1910 aconteció por la inobservancia de la Constitución de 1857 y contra el autoritarismo del gobierno de Díaz. El movimiento tuvo entre sus objetivos la restitución del Estado constitucional de derecho, por ello el levantamiento de Venustiano Carranza se denominó constitucionalista, ya que era necesario restablecer el orden social mediante una nueva Constitución o reformar la de 1857.

En el siglo XIX había dos conceptos de Constitución, la que los ricos admitían para amparar sus propiedades y abusos, y la que los pobres invocaban para la protección de sus derechos y libertades. Los poderosos tenían bienes que conservar y los pobres querían bienes para salir de la esclavitud y tener una vida mejor; como era de esperarse, al haber intereses contrarios surgieron los enfrentamientos y la guerra; los ricos usaban las armas para asesinar a los amotinados y los pobres ofrendaban vidas para quitárselas y arrancarles cosas en forma de botín, gozarlo efímeramente y permanecer en la misma condición: las desigualdades económicas que originaban pobreza e injusticia explican el surgimiento de la Revolución Mexicana.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en la ciudad de Querétaro el 5 de febrero de 1917, consta de 136 artículos; los primeros 29 artículos comprenden la parte dogmática y los 107 restantes corresponden a la parte orgánica.

Los constituyentes de 1916-1917 comprendieron que era necesario complementar el catálogo de libertades y derechos del hombre, incorporado en la Constitución de 1857, con un conjunto de disposiciones que hicieran posible a todos los individuos el ejercicio de las libertades y no sólo a unos cuantos, en este sentido se cambió el Título I "De los derechos del hombre", de la Constitución de 1857, por el Título I "De las garantías individuales", considerando que:

> Era preciso señalar al "garante" de las libertades que las haría efectivas, el verdadero obligado: el Estado. [De esta manera] ya no quedaba la mera

declaración romántica inscrita en el artículo 1º. de la Constitución de 1857, sino que ahora, al hablar de garantías individuales, aparecía el sujeto responsable de hacer efectiva la presencia de quien, por estructura y funciones, contaba con los elementos jurídicos y materiales para convertir en reales y auténticas las libertades individuales. Ya no quedarían "por completo a merced de los gobernantes", como afirmó Carranza.[30]



El liberalismo social del ideario constitucional de 1917 es el resultado tanto de los planteamientos hechos por los constituyentes liberales, como de los planes y programas de los partidos que precedieron a la Revolución de 1910. Por ejemplo el del Partido Liberal Mexicano en el que Ricardo Flores Magón y su hermano, Jesús Flores Magón, señalaban la imperiosa necesidad de atender la instrucción escolar, las condiciones laborales y la situación de las tierras, entre otros aspectos.

Arriba

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, edición facsimilar de 2017, a cien años de su creación.

[30] Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, pp. 87 y 88.

Por ello, los postulados de los artículos 3, 27 y 123 constituyen la parte fundamental del liberalismo social que convirtió a la Constitución de 1917 en la primera constitución social del mundo.

Del artículo 3o. el constituyente de 1916-1917 discutió las cuestiones de la laicidad y especialmente lo relacionado con la injerencia de la Iglesia en la educación; el resultado del debate fue la conservación de una parte del texto de "claro espíritu liberal clásico" que había enviado Carranza: la enseñanza libre y laica, y se le agregó la prohibición a las corporaciones religiosas o ministros de algún culto, para establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, así como la sujeción de las escuelas particulares a la vigilancia oficial.[31]

En cuanto al trabajo que se refería en el artículo 5 de la Constitución de 1857, las discusiones concluyeron con la elaboración de un título nuevo, el Título Sexto "Del trabajo y de la previsión social" en el que el artículo 123 establece la duración de la jornada máxima de trabajo en ocho horas, la prohibición de labores insalubres y peligrosas para mujeres y niños, así como del trabajo nocturno en la industria; el descanso de por lo menos un día por cada seis de trabajo y el salario mínimo, entre otras de las protecciones y prerrogativas laborales.

En la discusión del artículo 27, que se realiza al final del Congreso, se plantea la regulación de la propiedad, la restitución de tierras a las comunidades y la propiedad ejidal; los constituyentes de Querétaro, atendiendo a lo que planteaba Andrés Molina Enríquez en su obra *Los grandes problemas nacionales*, establecen que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas, a los particulares constituyendo la propiedad privada". En otras palabras, la Constitución establecía que sí la propiedad de la tierra es una cuestión de interés público debe ser el Estado el que tenga el completo dominio sobre ésta y por ende el que regule su repartición, uso y conservación. De esta manera el Estado queda facultado para emprender la reforma agraria.[32]

6. A manera de conclusiones

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, documento fundacional del Estado

[31] *Ibidem*, pp. 102 y 103.

[32] Miranda, Eduardo, "El artículo 27 en el Constituyente de Querétaro. Un análisis social", p. 785.

Mexicano, es un referente necesario para comprender los principios que fundamentan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, ya que amalgama el liberalismo individual, contenido en las Constituciones de 1824 y 1857, con el liberalismo social, incorporado en el texto de 1917, armonizando así, las libertades individuales con la justicia social.

A cien años de vigor, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos muestra la fortaleza de sus postulados fundamentales para regir la vida de las instituciones del pueblo mexicano. En efecto, la Constitución de 1917 es un documento fundacional de una era de paz, libertad pública y desarrollo económico y democrático de nuestro país.

Nuestra Constitución ha resistido los cambios de la modernidad globalizadora que condicionan el respeto de los derechos humanos de acuerdo con la convencionalidad de los tratados y de los organismos internacionales. A cien años de haber sido promulgada, la Constitución de 1917 se ha legitimado en el pueblo mexicano, por ello no se vislumbra un cambio radical y violento.

Además de honrar a la Constitución es necesario obedecerla y cumplir con sus postulados. Por ello, es necesario que en los programas de todos los niveles educativos se fomente la cultura de la constitucionalidad, con el propósito de difundir el conocimiento y las bondades históricas de nuestra Constitución, así como los beneficios de cumplirla, para favorecer y fortalecer la participación ciudadana en la vida pública.

El texto de la Constitución Política de los Estados Unidos de 1917 "ha sufrido 642 cambios a través de 225 decretos de reforma constitucional",[33] pero conserva los principios y valores en los que se funda el Estado mexicano, además de haber incorporado un nuevo paradigma de respeto a los derechos humanos y a las garantías procesales con las reformas de 2008 y 2011.

Bibliografía

Aguiar, Asdrúbal, *La Constitución de Cádiz de 1812. Hacia los orígenes del constitucionalismo iberoamericano y latino*, Venezuela, Universidad Católica de Andrés Bello, 2004.

[33] Fix-Fierro, Héctor y Diego Valadés (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto*, p. 2.

Antuñano, Maurer (comp.), *Antología del liberalismo mexicano*, México, Cambio XXI Fundación Mexicana, 1993.

Benítez Treviño, V. Humberto [a], *Benito Juárez y la trascendencia de las Leyes de Reforma*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2006.

——— [b], *La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Síntesis de los anhelos de la Independencia*, México, Secretaría General de Gobierno, 2008.

——— [c], *Ponciano Arriaga defensor paradigmático de los pobre*s, México, Porrúa, 2016.

CDHCU (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión), *Benemérito de las Américas. Bicentenario del Natalicio de Don Benito Pablo Juárez García, 1806-2006*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006.

*Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Sancionada y juzgada por el Congreso General Constituyente, el día cinco de febrero de 1857***,** México, Gobierno del Estado de México / Universidad Autónoma del Estado de México / Consejo Consultivo del Bicentenario de la Independencia de México, 2007.

Fix-Fierro, Héctor y Diego Valadés (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto***,** México, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional / Senado de la República / Cámara de Diputados LXIII Legislatura / Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2016.

González Pedrero, Enrique, *País de un solo hombre: el México de Santa Anna*, México, FCE, vols. I y II, 1993.

González Obregón, Luis (dir.), *La Constitución de 1812 en la Nueva España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo II, 2012.

Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Fontamara, 2015.

Lerdo de Tejada, Sebastián, "Decreto que incorpora las Leyes de Reforma a la Constitución de 1857 por Sebastián Lerdo de Tejada", 25 de septiembre de 1873, Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/

uploads/1873/09/20-septiembre-1873-Decreto-que-incorpora-las-Leyes-de-Reforma-a-la-Constitución-de-1857.pdf [25 de julio de 2016].

Maciel, David R., "Don Simplicio y el Nigromante", Colegio de Michoacán. Recuperado de http://www.colmich.edu.mx/relaciones25/files/revistas/008/DanielR.Maciel.pdf [26 de julio de 2016].

Miranda, Eduardo, "El artículo 27 en el Constituyente de Querétaro. Un análisis social", en Beatriz Bernal (coord.), *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

Ortiz Ortiz, Serafín y José Luis Soberanes Fernández (coords.), *La Constitución de Apatzingán. Edición Crítica (1814-2014)*, México, Universidad Autónoma de Tlaxcala / Universidad Nacional Atonóma de México, 2014.

Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

Ramírez, Ignacio, *Obras de economía política de 1890*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.

———, *El Constituyente. Ignacio Ramírez*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

Reyes Heroles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, vols. II y III, 1988.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, México, Porrúa, 1991.

Teresa de Mier, Fray Servando, *Escritos y memorias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 2009.



Estoy seguro que si para cumplir y hacer cumplir la Ley Suprema es necesario ofrecer más sangre, los jacobinos gustosos darán toda la que tengan y muchos clásicos de habla inglesa no darán ni una gota

Luis Espinosa
Diputado por Oaxaca



Capítulo II



La herencia liberal de la Constitución de 1917

María de Lourdes Morales Reynoso*

Tania Morales Reynoso*



Introducción

En el discurso político mexicano se apela frecuentemente al liberalismo. No resulta extraño escuchar que constituyó la cuna de la identidad nacional, después del supuesto despertar de la independencia. Para el imaginario colectivo no sólo es una corriente, también es un símbolo que enfrenta a la monarquía con la república; al privilegio con el mérito y a la intolerancia con la libertad. No obstante, durante buena parte del siglo XX, las ideas liberales fueron hechas a un lado por las instituciones (como la Iglesia) que han visto atacados sus privilegios tradicionalmente por la vida jurídica cotidiana. Por ello resulta especialmente interesante su estudio, en relación con los principales documentos jurídicos regentes de nuestra vida independiente y que, curiosamente y hasta hace muy poco, sin importar cuantas coincidencias se destaquen en el discurso político, convivieron de forma incómoda con el presidencialismo mexicano posrevolucionario.

Cuando se habla del nacimiento de las ideas liberales, generalmente se piensa en el ámbito político. Sin embargo, fue en el comercio y en la lucha contra los monopolios de las grandes familias nobiliarias donde inició la revolución liberal, que habría posteriormente de alimentar el ideario político de la ilustración, la cual encontró su mejor forma de expresión jurídica en las constituciones americana y

* Universidad Autónoma del Estado de México. Correos electrónicos: mlmr71@hotmail.com y taniamreynoso@gmail.com



francesa. Ambos documentos fueron decisivos para fijar el rumbo de la mayoría de las cartas fundacionales de las jóvenes naciones americanas en el siglo XIX, podemos decir que casi todos los sistemas jurídicos en América, son hijos, al menos en su origen, del liberalismo.

En México, los valores liberales alcanzaron su máxima expresión en la Constitución de 1857, que encarnaba muchos de los principios del liberalismo clásico en materia económica, fusionados con los propios del liberalismo político (sufragio universal, separación de la Iglesia del Estado y límites al poder del Estado sobre los ciudadanos) y del liberalismo filosófico (dignidad del hombre y derechos humanos).

Desgraciadamente, la Constitución de 1857, fruto de los debates entre algunas de las mentes más brillantes de nuestro país, se convirtió en la mera expresión de los sueños que estos pensadores tenían sobre la nación mexicana, pues nunca fue aplicada tal y como se concibió, al carecer de las estructuras necesarias para operar los cambios que introdujo. Esto fue más evidente durante el porfiriato, al anularse las posibilidades de que influyera decisivamente en la vida jurídica de México.

En su afán por retornar a los principios liberales en los que, al menos en el papel, se había fundado el sistema jurídico mexicano, a finales de 1916 se instaló en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente, para Revisar la Constitución de 1857, a fin de actualizarla para enfrentar los retos del naciente siglo. Pronto fue evidente que el tiempo de la Constitución del 57 había pasado y se necesitaba una nueva carta fundacional que respondiera a los ideales del movimiento de 1910.

El nacionalismo revolucionario era esencialmente contradictorio con el viejo liberalismo de Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez e Ignacio Luis Vallarta. Los principios de la Carta Magna del 57 fueron eliminados o bien se les privó de las herramientas jurídicas para trascender más allá del papel que los contenía. No obstante, nunca desaparecieron del todo. El ideario político liberal se mantuvo, al menos en el discurso presente. Esto facilitó, a principios del siglo XXI, recuperar la herencia liberal de la Constitución de 1917, dotando de herramientas jurídicas a muchos de los viejos principios del liberalismo político, que siguen vigentes y dan sustento a un nuevo constitucionalismo respetuoso con los derechos humanos y la dignidad de la persona individual, sin renegar de los valores colectivos.

Algunos de los más caros valores liberales heredados a la Constitución de 1917 han recobrado el estatus que guardaban en la Carta de 1857, como principios fundamentales del sistema jurídico, que por fin pueden, a través del concepto de derechos humanos y en el contexto del Estado constitucional de derecho,

Página anterior
Actividades infantiles
en una plaza pública.



convivir con los grandes logros sociales de la Revolución, reivindicando los valores individuales y sociales por igual.

1. La gestación del proyecto liberal mexicano

Aunque en sus inicios se practicó el liberalismo solamente en la economía, pronto se extendió a la política y a otros campos del saber. El liberalismo filosófico, que fue el germen del liberalismo político, desarrolló las ideas de dignidad y libertad individual, el control del poder del Estado mediante la división de poderes y la separación entre aquél y la iglesia, todas ellas contrarias al absolutismo de la época. Quizá ese sea el motivo por el cual durante el siglo XIX, los liberales suelen ser identificados con el pensamiento de los enciclopedistas franceses y americanos que dieron origen a los modernos sistemas democráticos, en tanto los conservadores se relacionan con las ideas tradicionales defensoras de la

Arriba
Curso femenino de fotografía.

monarquía y la autoridad del rey, sistema español que, a pesar de haber costado una guerra y miles de vidas para separarse de él, querían reproducir en América

Esta visión reduccionista y equivocada ha diseminado la idea de que el liberalismo en nuestro país es de origen americano y francés, olvidando que España generó uno de los documentos jurídicos más significativos de la revolución liberal: la Constitución de Cádiz de 1812. Este documento no fue ajeno a los territorios de ultramar e influyó directamente en la consumación de la Independencia.

El liberalismo novohispano encontró fuentes de inspiración diversa en los típicos autores de la Ilustración, incluyendo destacados filósofos peninsulares. En España habían florecido algunas expresiones liberales durante el siglo XVIII,



a cargo de pensadores como Gaspar Melchor de Jovellanos y Juan Meléndez Valdés. Estas ideas se limitaron a las clases acomodadas y no se extendieron al común de la población, ni impactaron en las políticas del gobierno, hasta el reinado de Carlos III de Borbón. Lo más cercano al liberalismo que se desarrolló en España (y en la Nueva España) del siglo XVIII fueron las políticas ilustradas que él introdujo tanto en la península, como en los territorios de ultramar en América y Asia. Se enfocaban, sobre todo, al comercio, pero llegaron a tocar algunos aspectos de carácter político, relacionados con la propiedad comunal de la tierra,[1] la organización local del poder y el papel en la sociedad de algunas corporaciones religiosas.[2]

Estas políticas alcanzaron obviamente a la Nueva España, pero no impactaron a la sociedad de la época de manera inmediata. Únicamente los criollos (comerciantes, militares o integrantes del clero) podían acceder a las obras de Voltaire, Montesquieu, Rousseau o Jovellanos. La mayoría de los novohispanos no sabían leer y escribir, limitándose esta silenciosa revolución a las clases medias y superiores. En su visita a la Nueva España, previa a la guerra de independencia, Alexander Von Humboldt ya hablaba del que habría de ser el flagelo de la sociedad mexicana: "el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de fortunas, civilización, cultivo de la tierra y población".[3]

Las élites novohispanas impulsaron el movimiento de independencia para proteger intereses cercanos al liberalismo, en algunos casos protegidos por un ideario que pretendía construir una sociedad más libre, principalmente en el aspecto económico. Las clases menos favorecidas lucharon para sacudirse la opresión de los españoles y de los criollos, por lo que el movimiento, en un inicio enfocado en la lucha por la libertad, pronto enarboló una bandera más adecuada a los problemas de la sociedad mexicana en la igualdad. Habría de pasar un siglo para que este último ideal encontrara, en el marco de la Revolución mexicana, el ambiente propicio para su reivindicación.

Las ideas liberales en México se transmitieron de manera informal en los círculos de lectura que se organizaban periódicamente en la capital y en las principales ciudades de provincia. Dado que se enfocaron en el comercio y el desarrollo de la individualidad y personalidad del hombre, no encontraron resistencias por

[1] Específicamente la disolución de la Compañía de Jesús, que fue determinante en la desaparición de obstáculos para el libre comercio y apropiación de la tierra en algunas regiones protegidas mediante el sistema de misiones. Hernández Silva, Héctor Cuauhtémoc, "Los pueblos yaquis y los circuitos económicos de Sonora a principios del siglo XIX", p. 97.

[2] La imagen de la monarquía fue especialmente afectada por la expulsión de los jesuitas. Jacques Lafaye señala que este resentimiento fue sobre todo visible entre las clases populares. *Quetzalcóatl* y *Guadalupe. La formación de la conciencia nacional*, p. 152.

[3] Humboldt, Alexander Von, *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, p. 69.

Izquierda
Salón de clases de música.

parte del gobierno, pero, a raíz de las revoluciones francesa y americana y sus reivindicaciones democráticas, la perspectiva cambió.

Carlos IV no compartía los ideales de su antecesor y trató de reprimir, sin éxito, la difusión de las ideas liberales por varios medios. La Constitución de Cádiz de 1812 cristalizó los ideales del liberalismo español, americano y francés, sin llegar a afectar la forma de gobierno, aspirando solamente al control del poder del monarca, en el esquema del liberalismo inglés. Muchos de los ideales de la Constitución de Cádiz fueron retomados por la de Apatzingán en 1814, que a su vez impactó en la Constitución Federal de 1824.

En la Nueva España existían numerosos intereses a los que no convenía un régimen liberal. La Independencia de México se inspiró en el liberalismo, pero también rechazó la Constitución de Cádiz y su normativa de inspiración liberal; uno de los principales motivos para que el clero y numerosos grupos de interés de la sociedad novohispana respaldaran la lucha independiente con la esperanza de alcanzar un gobierno fuera del alcance de la Carta de 1812, logro que finalmente consiguieron con la instauración del primer imperio mexicano.

Aun cuando la primera constitución oficial del México independiente fue emitida en respuesta al conservadurismo imperial, es un reflejo de las diferencias de sociedad de esa época, pero como ha enseñado la historia con frecuencia no pueden cambiarse a través de leyes y decretos. Las discrepancias entre el ideario liberal de la Constitución y su articulado (negaba, por ejemplo, la libertad de culto) reflejaban el sentir de buena parte de la sociedad, que mantenía ideas y costumbres tradicionales que se identificaban con el ideario conservador.

La Constitución de 1824 reflejó así las paradojas de la propia sociedad mexicana de la época, con un modelo de constitución liberal similar a la que había dado origen a los Estados Unidos, sólo para huir de los ideales y principios liberales de la Constitución de Cádiz, mediante un documento donde negaba algunos de los principios más caros al liberalismo. Esta contradicción se evidenció en la pugna entre liberales y conservadores, que terminó con la victoria formal de los primeros al emitirse las Leyes de Reforma y la Constitución de 1857.

El siglo XIX mexicano fue una época plagada de luchas intestinas, donde diversos proyectos de nación competían para imponerse a través de las leyes y también de las armas. La lucha entre el liberalismo y el conservadurismo mexicano marcaron la primera mitad del siglo, al grado de que casi todas las grandes decisiones concernientes a la nueva nación pueden reconducirse a una de estas etiquetas.

Por ello la Constitución de 1857 no fue solamente un documento jurídico más: constituyó, ante todo, el proyecto que el México independiente, libre de las

ataduras del conservadurismo criollo de finales de la independencia, impuso al liberalismo. Los nombres de los que integraban el constituyente procura una idea de las expectativas que se tenían de ella: Ponciano Arriaga, León Guzmán, Ignacio Ramírez, José María Mata, Espiridión Moreno, Isidoro Olvera, Guillermo Prieto, Francisco Zarco, Ignacio Vallarta y Santos Degollado, por citar a algunos de ellos.[4]

Estos hombres trataron de acercar a México a la libertad: de cultos, de explotación de la tierra, de comercio. Generaron un programa para adaptar y adoptar los principios liberales a la realidad jurídica de México. Algunos se opusieron a que desapareciera la propiedad comunal, por ejemplo.[5] Otros abogaron por controlar la libertad de la industria. Introdujeron el sufragio capacitario. En suma, trataron de crear una constitución para iguales, en un país de desiguales. De que no se otorgara concesión alguna que mermara la dignidad de la condición individual, frente a los pueblos originarios y sus tradiciones. De liberar a las personas de la Iglesia, en una nación cuyo eje seguía siendo el confesionario. Fue aquí donde los constituyentes encontraron mayor resistencia.

No sólo la Constitución de 1857 separó la Iglesia del Estado, además en el sentir de muchos, abrió la puerta a confesiones diversas de la católica, afectando las tradiciones nacionales. En un fragmento de la alocución pronunciada en consistorio secreto el 15 de diciembre de 1856 por el papa Pío IX, el pontífice atacaba el proyecto aún no aprobado de Constitución: denunciando que "se admite el libre ejercicio de todos los cultos y se concede la facultad de emitir públicamente todo género de opiniones y pensamientos".[6] Es evidente que estos principios, base del pensamiento liberal y de la democracia en América, no habían calado en la vida pública de México en pleno siglo XIX.

A pesar de todos sus esfuerzos, los constituyentes de 1857 fracasaron en su intento de dar a México una carta constitucional que le permitiera transitar por el camino de la modernidad. De ellos, Justo Sierra afirmó: "Era una selección, como todas las grandes asambleas revolucionarias, era una minoría, como todas las asambleas reformistas, era un conjunto de confesores de la fe nueva […]; no venían de la conciencia del pueblo; la conciencia del pueblo, al formarse, ha ido lentamente hacia ellos".[7] En los últimos años del siglo XIX, México pasaría de largo frente al liberalismo jurídico, lo instauró formalmente mediante la Constitución pero nunca lo hizo suyo, convirtiendo la Carta del 57 prácticamente en letra muerta.

[4] Argudín, María Luna, *El congreso y la política mexicana (1857-1911)*, p. 64.

[5] Entre ellos, Ponciano Arriaga e Ignacio Ramírez. *Cfr.* Florescano, Enrique, *Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*, p. 365.

[6] Vigil, José María, "La reforma", p. 226.

[7] Sierra, Justo, "Reorganización y reacción (1848-1857)", s. p.

La Constitución de 1857, que pretendió enfilar a México hacia el progreso, cometió el error de mirar al futuro, olvidando el pasado y despreciando el presente. La Constitución, mediante la instauración del sufragio capacitario, dejó fuera de la vida política nacional al pueblo llano, el cual le pagó con la misma moneda al levantarse en armas medio siglo más tarde, para aprobar una Constitución pionera en la inclusión de los derechos sociales y el fortalecimiento de la figura del ejecutivo, cuya influencia marcaría el siglo XX en México.

El constituyente que dio a luz a la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no estaba destinado a ser el artífice de una nueva Constitución. Su función original consistió en adecuar la Constitución de 1857 para que cumpliera con las expectativas del México revolucionario. Fue durante este ejercicio que surgió la necesidad de una nueva Carta Magna que incorporara los valores y el sentir del México del nuevo siglo.

La Constitución del 17 fue realizada en un contexto en el que las ideas de igualdad económica y reparto material de la riqueza, eran una demanda global. En Europa, nacían los movimientos sociales y las ideas que darían paso al socialismo y al fascismo, para desembocar en las dos guerras que marcaron el siglo XX.

En este contexto, México se adelantó a muchas de las reivindicaciones que los trabajadores realizarían más tarde, abanderadas en nuestro país por los campesinos, que trataron de recuperar las tradiciones de las cuales los había liberado, paradójicamente, la Constitución del 57 al abolir la propiedad comunal. La Revolución mexicana fue un movimiento que imponía a la colectividad frente al individualismo y la Constitución de 1917 fue su hija preclara. No es gratuito el título que se le otorga como primera constitución social del siglo XX. Esta ideología, contraria esencialmente al liberalismo, no eliminó estos principios de su articulado, pero sí los privó, como ya se mencionó, de los mecanismos jurídicos que les hubiera permitido influir en las tareas del gobierno.

La nueva constitución le otorgó un poder casi ilimitado al ejecutivo sobre las instituciones e incluso sobre los individuos, procurándole herramientas cada vez mayores para impactar, de forma directa o indirecta, en casi todos los ámbitos de la vida social e incluso personal, de la población. En su defensa, es preciso decir que los tiempos requerían una presidencia fuerte para enfrentar los retos del naciente siglo XX; sin embargo, no fue capaz de transitar hacia un esquema de poderes más equilibrado, sólo se concretó en la última década del siglo.

En el contexto jurídico, la armonización de la herencia liberal con los nuevos principios revolucionarios fue poco menos que imposible: el libre comercio frente a políticas de nacionalización y expropiación; el individualismo frente al comunitarismo; la libre explotación agrícola frente a la protección de la tenencia comunal de la tierra. Paradójicamente, en uno de los pocos aspectos

de la Constitución de 1917 en el que aparentemente se rescatan los ideales liberales, al separar la iglesia del Estado, se produjo el efecto contrario al del ideario liberal del 57, en virtud de una interpretación draconiana de las leyes de reforma. Esto originó en los años veinte un sangriento conflicto que a la larga le costó al país la vida del máximo dirigente de la revolución y el ejercicio de las libertades que, irónicamente, fueron una de las primeras reivindicaciones del liberalismo en el mundo, específicamente la libertad de cultos, de pensamiento, de conciencia y de religión. En la Constitución de 1917, la libertad de cultos se restringe, contraviniendo el espíritu del 57, que no había liberado al hombre de la hegemonía de la Iglesia, para entregarlo a la del Estado.

Una de las principales consecuencias de la rapidez con que se realizaron los cambios en la Constitución de 1857 que dieron vida a la del 17 fue la inserción de artículos que contenían los nuevos principios, sin modificar los existentes. Esto generó inconsistencias que se tradujeron en antinomias, que difícilmente



Auditorio Mtra. Esperanza Cabrera, sede de las juntas preliminares del Congreso Constituyente.

podían resolverse en el ámbito jurídico que, al venir de una tradición napoleónica era hostil a la interpretación, por ende, a la armonización de los preceptos de la Carta Constitucional.

El mayor daño que esta situación generó no fue la inconsistencia del discurso político con el jurídico, sino del discurso constitucional y la legislación que lo ha de hacer una realidad. Esta inconsistencia generó cambios, pero no en la legislación, como podría esperarse, sino en la Constitución, pues se adecuó para cumplir las expectativas de la ley, propiciando la era dorada de la hiperlegislación y el reglamentismo, abonados por la resistencia a la interpretación en México, dominada por un positivismo legalista, que a la fecha no ha podido sacudirse del todo.





Arriba

Placa conmemorativa en la entrada del auditorio.

Abajo

Puerta interior del auditorio, localizado dentro de la Escuela de Música de la Facultad de Bellas Artes de Querétaro.

En su artículo "La derrota del liberalismo", José Antonio Aguilar Rivera señala la aparición del enorme poder del que dotó la Constitución al Ejecutivo frente al Legislativo y al Judicial para regular el comercio, al asignarle la rectoría económica del Estado. Esto favoreció, entre otras cosas, la creación de monopolios que frenaron la libre competencia, base del liberalismo tradicional.[8]

La Constitución de 1917 hizo a un lado su herencia liberal al otorgar al Ejecutivo el poder de establecer excepciones a la aplicación de las garantías individuales, así como para restringir el disfrute de los llamados derechos personales frente a los derechos sociales y, sobre todo, frente al Estado.

A pesar de lo anterior, la Constitución de 1917 incorporó gran parte del articulado de la del 57 y con él algunos de los valores más caros al liberalismo. Rechazó los mecanismos de control del poder político que acompañan a estos principios, facilitando su permanencia en el discurso oficial. En este último, los principios liberales que perfilaron el ideal político mexicano a mediados del siglo XIX avanzaron hombro a hombro con los ideales revolucionarios a lo largo de todo el siglo XX. Juárez, Lerdo e Ignacio Ramírez coinciden felizmente en múltiples ejercicios de oratoria pública con Zapata, Obregón, Villa, Madero y Carranza, en una evolución de la conciencia nacional que se vincula de manera ininterrumpida desde la independencia hasta el día de hoy. Esta ficción posibilitó la supervivencia de los principios liberales en el imaginario nacional.

En el tránsito del siglo XX al XXI, con los primeros cambios realizados en la década de los noventa en materia económica y primordialmente con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, al rescatar la idea de que la persona humana ha de ser, antes que cualquier otra cosa, el eje en torno al cual ha de girar la aplicación del derecho, los principios liberales han retornado a la arena jurídica.

La Constitución de 1917 no corresponde, en gran medida, al texto que se aprobó en 1917 y quizá sea precisamente por ello que hoy día está a punto de cumplir 100 años más fuerte y renovada que nunca. Esto se ha verificado en gran medida a partir de la reforma de 2011, una de las más trascendentes para nuestra constitución. Esta reforma, en cierto sentido, ha conciliado los principios de las constituciones de 1857 y de 1917 en materia de derechos humanos, bajo un espíritu liberal moderado y un sentimiento comunitario respetuoso de la dignidad del hombre.

Octavio Paz afirmaba que el tercer ideal de la revolución francesa, la fraternidad, era el gran ausente en el medio político y jurídico contemporáneo. La reforma

[8] *Passim* Aguilar Rivera, José Antonio, "La derrota del liberalismo".

constitucional de junio de 2011 quizá represente el primer paso para reconciliar la libertad del 57 y la igualdad del 17 a través de los derechos humanos, permitiendo que se den la mano las dos tradiciones que han forjado al México de hoy, a través de su máximo ordenamiento.

Bibliografía

AA. VV., *La independencia de México a 200 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

Aguilar Rivera, José Antonio, "La derrota del liberalismo", en *Nexos*, primero de agosto de 2014. Recuperado de http://www.nexos.com.mx/?p=22059 [10 de junio de 2016].

Argudín, María Luna, *El congreso y la política mexicana (1857-1911)*, México, El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica, 2006.

Sánchez Vázquez, Rafael, "La trascendencia del constitucionalismo social en América Latina (caso México)", en *Cuestiones constitucionales*, núm. 27, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, pp. 251-309. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932012000200009&lng=es&nrm=iso [20 de mayo de 2016].

Carpizo, Jorge, "La república democrática en la Constitución Mexicana", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 44, núm. 132, 2011, pp. 1047-1083. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332011000300003&lng=es&nrm=iso [20 de mayo de 2016].

Humboldt, Alexander Von, *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México, Porrúa, 2004.

Florescano, Enrique, *Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*, México, Aguilar, 1998.

Hernández Silva, Héctor Cuauhtémoc, "Los pueblos yaquis y los circuitos económicos de Sonora a principios del siglo XIX", en *Desacatos*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2002.

Lafaye, Jacques, *Quetzalcóatl y Guadalupe. La formación de la conciencia nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 4ª ed., 2006.

Vigil, José María, "La reforma", en Vicente Riva Palacio y Guerrero (dir.), *México a través de los siglos*, México, Cumbre, tomo V, 1975.

Sierra, Justo, "Reorganización y reacción (1848-1857)", en *Evolución política del pueblo mexicano*. Recuperado de http//www.cervantesvirtual.com [18 de septiembre de 2016].



Cumplir con los preceptos
de la Constitución de 1916-17 es poner
un punto final a la guerra intestina e iniciar
el engrandecimiento de la Patria.

Ignacio Roel
Querétaro, enero 22 de 1917



Capítulo III



Demografía electoral y los diputados queretanos en el Constituyente de 1917

Francisco Javier Meyer Cosío*


TEATRO ITURBIDE

Introducción[1]

En la historia, los centenarios suelen ser motivo de celebración. Cuando una persona, institución o proceso histórico atesora un siglo de existencia, significa solidez, importancia y trascendencia. En la existencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ha sido la excepción. Por el contrario, en cien años se han hecho descubrimientos, interpretaciones y discusiones acerca de este documento fundacional del Estado mexicano. En Querétaro se ha escrito bastante[2] de los diputados constituyentes que representaron a la entidad, su origen, trayectoria y desempeño durante la elaboración del documento constituyente de 1917. En este artículo se estudia el actuar legislativo de los queretanos Juan N. Frías, José María Truchuelo y Ernesto Perusquía y las principales características histórico demográficas de los distritos electorales a los que representaron. Esta labor es historiográficamente novedosa, la aportación principal consiste en presentar una investigación que une a la historia, geografía

* Universidad Autónoma de Querétaro. Correo electrónico: fjmeyer1955@yahoo.com.mx.

1 Reconozco y agradezco la labor de recopilación de material primario para este trabajo de Giovanna Correa y de Felipe Mosterín.

2 *Passim* Jiménez Gómez, Juan Ricardo (coord.), *Revolución mexicana, Constitución de 1917 y neoconstitucionalismo. Ayala Echávarri, Rafael, Diccionario biográfico, geográfico e histórico de Querétaro*. Meyer Cosío, Francisco Javier [a], "La Revolución mexicana y el Congreso Constituyente 1910-1917". Meyer Cosío, Francisco Javier [b], "Querétaro revolucionario y revolucionado. Los gobernadores queretanos y su política (1911-1939)". Meyer Cosío, Francisco Javier [c], "José María Truchuelo Ruiz (1880-1953), un personaje histórico quien ocupó puestos determinantes en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial".



y demografía queretanas para tener un panorama más completo acerca del Constituyente de 1917 y la entidad en la que se llevó a cabo ese decisivo documento revolucionario.

1. La demografía electoral de Querétaro, 1916

El primer jefe de la revolución constitucionalista, Venustiano Carranza, en cumplimiento del Plan de Guadalupe con sus adiciones y reformas (1913, 1914 y 1916) y el Pacto de Torreón firmado en 1914, convocó a un Congreso Constituyente para plasmar en un solo documento fundacional, los logros y cambios revolucionarios.[3] Esta convocatoria se publicó en Querétaro el 7 de octubre de 1916; de inmediato se procedió en la entidad a hacer los cálculos poblacionales.[4]

Carranza indicó en su Decreto que las distintas entidades federativas mexicanas tenían derecho a un diputado constituyente por cada 60,000 habitantes; señaló que podían tener otro diputado por 20,000 mexicanos o más. Es decir, si en un estado radicaban de 140,000 a 180,000 personas les correspondían tres diputados. En caso de que no se alcanzara la cifra de 140,000 (dos conjuntos de 60,000 y una fracción de 20,000), sólo habría dos diputados.

El cómputo poblacional del estado de Querétaro se realizó con base en los resultados del censo de 1910, que se hizo en las postrimerías del porfiriato. Se le reconocieron 244,663 habitantes, significaba que tenía derecho a cuatro diputados constituyentes, aunque había más de 240,000 por razones aún no averiguadas, sólo le admitieron tres diputados. A continuación se muestra un cuadro en el que se registran los habitantes de todo el estado, por región, distrito y municipio. Se incluye la extensión territorial para darnos una idea de la superficie del municipio en kilómetros cuadrados y su densidad demográfica. Se debe tener muy en cuenta que las regiones mencionadas aquí (Bajío Queretano, Querétaro Árido, Sierra Sur de Querétaro, Sierra Gorda Queretana) son únicamente instrumentos hipotéticos de análisis del autor de este texto, no corresponden a alguna división político administrativa de ese tiempo, como sí lo eran los distritos y los municipios.

Página anterior
Diputados constituyentes salen de sesiones en el Teatro Iturbide, 1916.

[3] *Cfr.* Decreto que convoca a un Congreso Constituyente.
[4] *Cfr.* POGEQLSA, 7 de octubre de 1916, p. 301.

Cuadro 1. Estado de Querétaro. Censo de 1910. Habitantes por región, distrito y municipio

	Extensión km2	%	Habitantes	%	Densidad
Región. Distrito. Municipio.	**11,862.40**	**100.0**	**244,663**	**100.0**	**20.6**
Comprobación	11,862.40	100.0	244,663	100.0	20.6
Bajío Queretano	**3,227.50**	**27.2**	**131,792**	**53.9**	**40.8**
I. Distrito Centro	**1,793.10**	**15.1**	**88,424**	**36.1**	**49.3**
1. Querétaro	365.46	3.1	45,775	18.7	125.3
2. La Cañada	787.40	6.6	23,918	9.8	30.4
3. El Pueblito	245.80	2.1	9,439	3.9	38.4
4. Santa Rosa *	394.44	3.3	9,292	3.8	23.6
II. Distrito San Juan del Río	**1,434.40**	**12.1**	**43,368**	**17.7**	**30.2**
5. San Juan del Río	1,090.80	9.2	32,512	13.3	29.8
6. Tequisquiapan	343.60	2.9	10,856	4.4	31.6
Sierra Sur de Querétaro. III. Distrito Amealco	**1,070.60**	**9.0**	**19,391**	**7.9**	**18.1**
7. Amealco	682.20	5.8	14,716	6.0	21.6
8. Huimilpan	388.40	3.3	4,675	1.9	12.0
Querétaro Árido (sin contar El Doctor)	**3,603.55**	**30.4**	**47,337**	**19.3**	**13.1**
IV. Distrito Tolimán	**2,226.75**	**18.8**	**27,219**	**11.1**	**12.2**
9. Tolimán	724.70	6.1	11,259	4.6	15.5
10. Colón	807.15	6.8	8,586	3.5	10.6
11. Peñamiller	694.90	5.9	7,374	3.0	10.6
**V. Distrito Cadereyta ** **	**1,376.80**	**11.6**	**26,692**	**10.9**	**19.4**
12. Cadereyta *	786.65	6.6	13,673	5.6	17.4
13. Bernal *	89.05	0.8	2,498	1.0	28.1
14. Vizarrón *	427.75	3.6	3,947	1.6	9.2
15. El Doctor (San Joaquín) ***	499.00	4.2	6,574	2.7	13.2
Sierra Gorda Queretana (con El Doctor)	**3,960.75**	**33.4**	**46,143**	**18.9**	**11.7**
**VI. Distrito Jalpan ** **	**3,461.75**	**29.2**	**39,569**	**16.2**	**11.4**
16. Jalpan	1,916.28	16.2	16,610	6.8	8.7
15. Landa	840.10	7.1	7,697	3.1	9.2
16. Pinal de Amoles	705.37	5.9	15,262	6.2	21.6

* Cifras: Moreno, 1897
** Cálculo 2015
Discrepancia: 73.35 km2
***Distrito Cadereyta. Región Sierra Gorda.
Fuente: elaboración propia con base en Censo, 1918 [a], pp. 92-107; Censo, 1918 [c], p. 80 (3 de octubre de 2015).

Querétaro obtuvo el reconocimiento de tres diputados constituyentes –según una hipótesis particular– porque se reunió a Jalpan, Tolimán y Cadereyta en un solo distrito electoral, que sumó 93,480 personas; sin embargo, el problema persistió, pues esta cantidad superó con mucho –con 13,480 individuos– la fracción de 60,000, más 20,000 habitantes, mencionada en la convocatoria.

Respecto a la confiabilidad del censo de 1910 en Querétaro, sus cifras son de buena calidad. Once años y una guerra civil después revelaron una disminución de 24,432 individuos, es una cantidad plausible entre emigrados, fallecidos y personas que no fueron censadas. No debe olvidarse que Álvaro Obregón derrocó a Venustiano Carranza en 1920, y que por esa razón el censo decenal de población se hizo hasta 1921, de tal suerte que por lo apresurado del proceso censal el sub-registro debió ser considerable. Veamos las cifras de 1921.

Cuadro 2. Estado de Querétaro. Censo 1921. Población por municipio

Municipio	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
Total	**220,231**	**100.0**	**107,420**	**48.8**	**112,811**	**51.2**
Amealco	20,688	9.4	10,510	4.8	10,178	4.6
Cadereyta	22,221	10.1	10,904	5.0	11,317	5.1
Jalpan	37,169	16.9	18,557	8.4	18,612	8.5
Querétaro	72,632	33.0	34,078	15.5	38,554	17.5
San Juan del Río	40,201	18.3	19,938	9.1	20,263	9.2
Tolimán	27,320	12.4	13,433	6.1	13,887	6.3

Fuente: elaboración propia con base en Censo, 1925, p. 74 (22 de noviembre de 2014).

Si nos apegamos estrictamente a lo previsto por Carranza en su decreto del 14 de septiembre de 1916,[5] Querétaro pudo haber solicitado un diputado constituyente por cada uno de los distritos políticos: Centro, San Juan del Río, Tolimán, Cadereyta y Jalpan. Cinco de los seis tenían más de 20,000 habitantes en 1910, como lo muestra el siguiente cuadro:

[5] Aunque el Decreto que Convoca a un Congreso Constituyente se aprobó el 14 de septiembre de 1916, su publicación se efectuó hasta el 22 de septiembre de 1916.

Cuadro 3. Estado de Querétaro. Censo 1910. Población por sexo y distrito

	Total	Hombres	%	Mujeres	%
Habitantes	244,663	121,303	49.6	123,360	50.4
Comprobación	244,663	121,303	49.6	123,360	50.4
Bajío Queretano	**131,792**	**64,755**	**26.5**	**67,037**	**27.4**
I. Distrito Centro	88,424	43,056	17.6	45,368	18.5
II. Distrito San Juan del Río	43,368	21,699	8.9	21,669	8.9
Sierra Sur de Querétaro. III. Distrito Amealco	**19,391**	**9,881**	**4.0**	**9,510**	**3.9**
Querétaro Árido (sin contar El Doctor)	**53,911**	**26,625**	**10.9**	**27,286**	**11.2**
IV. Distrito Tolimán	27,219	13,289	5.4	13,930	5.7
V. Distrito Cadereyta	26,692	13,336	5.5	13,356	5.5
Sierra Gorda Queretana (con El Doctor). VI Distrito Jalpan	**39,569**	**20,042**	**8.2**	**19,527**	**8.0**

Fuente: elaboración propia con base en Censo, 1918 [a], pp. 92-107; Censo, 1918 [c], p. 80 (octubre de 2015).

El motivo por el cual Querétaro tuvo únicamente tres diputados constituyentes, y no los cuatro o cinco a los que tenía derecho, sigue siendo un misterio sin resolver. Debe añadirse que en los debates constitucionales nunca se trató el asunto, los representantes de ese estado aceptaron el número de diputados designado.

2. La ciudad de Querétaro, sede del Congreso Constituyente

Querétaro comenzó mal en enero de 1916: registró brotes de viruela y tifo, que debieron combatirse con ayuda de cinco agentes del Servicio Especial Contra el Tifo enviados por la Federación, con órdenes de revisar cualquier inmueble para determinar si eran un peligro para la salud pública.[6]

El 2 de febrero de ese mismo año, Carranza decretó que Santiago de Querétaro sería la capital del país y allí residirían los tres poderes de la Unión.[7] El anuncio fue de gran trascendencia para Querétaro. Mientras otras ciudades del Bajío sufrían inseguridad, destrucción y escasez, los constitucionalistas llevaron a su localidad dos elementos esenciales para la cotidianidad: tranquilidad social y gasto público.

[6] *Cfr.* AHQ, 4 de enero de 1916, expte. 549. AHQ, 12 de enero de 1916, expte. 580.
[7] *Cfr.* POGEQLSA, 5 de febrero de 1916, núm. 6, p. 37.

En contraparte con la vigilancia y los recursos económicos, los fuereños también llevaron a Querétaro dos enfermedades graves: el tifo epidémico (*rickettsia prowazekii*) y la viruela (*variola virus*). Durante febrero, en toda la municipalidad de Querétaro Centro se registraron 215 enfermos de tifo, de éstos fallecieron 40, es decir hubo una letalidad de 18.6%. La morbilidad fue mínima si se toma en cuenta que había 68,000 personas, pero el tifo podía extenderse mucho más, y la gente lo sabía, existía alerta social y atención gubernamental, debido a esa enfermedad.[8] De marzo no hay registros de salud pública, pero en abril se vuelve a informar. En este mes hubo un recuento parcial de 121 tíficos y una letalidad de 25.6% (murieron 31), aunque es probable que la cifra de aquejados haya sido mayor porque el informe no contempló 10 días de ese mes.[9] Durante los 10 primeros días de mayo hubo 44 casos de tifo, fallecieron 14, esto dio una letalidad de 31.8%. No se notificó más sobre este brote epidémico, pero tomando en cuenta las características de la enfermedad, es posible que siguiera unos seis meses más, y sumara aproximadamente 900 tíficos, de los cuales murieron alrededor de 180.

Respecto a la viruela negra, hubo 24 casos registrados en febrero; aunque fueron pocos los enfermos, su letalidad fue alta, tuvo un rango de 25% a 100%. De marzo no se han localizado documentos. En abril –se sabe a partir de información parcial– hubo 24 enfermos, de los que fallecieron 11, ello significa una mortalidad alta, de 45.8%. En mayo sólo hay datos de los primeros 10 días, durante los cuales hubo 12 casos de viruela, con mortalidad de 10 personas, es decir 83.3%, una mortalidad más alta que la de los meses anteriores. Como puede apreciarse, hubo escasa viruela, pero bastante letal. Esta epidemia se extendió, por lo menos, hasta El Pueblito y San Juan del Río.[10]

En otro aspecto de la salubridad social y especialmente para protección de los fuereños, en la ciudad de Querétaro se reglamentó que a las prostitutas que padecieran alguna enfermedad venérea, se les retirara de la prostitución y recibieran atención médica.[11]

Por otro lado, el general Federico Montes, gobernador del estado de Querétaro, tuvo diversas persuasiones en torno al desarrollo del México revolucionario que estaban en conflicto con las ideas de la mayoría de los queretanos. Al igual que buena parte de los constitucionalistas, estaba convencido de que la Iglesia Católica se había aliado con su enemigo mayor, Victoriano Huerta, durante su presidencia. Con base en esta apreciación, Montes implementó

[8] *Cfr.* AHQ, 19 de febrero de 1916, expte. 682. POGEQLSA, 11 de marzo de 1916, núm. 11, p. 061. AHQ, 1 de marzo 1916, expte. 692.

[9] *Cfr.* AHQ, 18 de abril de 1916, expte. 755.

[10] *Cfr.* AHQ, 14 de abril de 1916, expte. 746. AHQ, 17 de mayo de 1916, expte. 816.

[11] *Cfr.* AHQ, 31 de mayo de 1916, expte. 843.

una política anticlerical; confinó los actos litúrgicos a los templos, disminuyó el número de presbíteros, vigiló estrechamente la educación impartida por los clérigos y expulsó a sacerdotes españoles radicados en Santiago de Querétaro.[12] Estas medidas causaron mala impresión entre los queretanos. Tampoco gustó que el gobernador prohibiera las corridas de toros, que divertían tanto. Para fundamentar su prohibición, Montes afirmó que las corridas "constituyen actos regresivos que demuestran incultura y amoralidad, siendo una fiesta cobarde en que se sacrifican a animales nobles, creados para ayudar al hombre en las fatigas del trabajo".[13]

Otra política de Federico Montes fue organizar cuidadosamente las elecciones municipales extraordinarias para septiembre de ese 1916. En el Periódico Oficial se publicaron con un detalle sin precedentes tres cosas: las divisiones geográfico-electorales, las asociaciones políticas participantes en los comicios y los resultados electorales. De acuerdo con lo anterior, el señor Alfonso M. Camacho resultó electo presidente municipal de Querétaro Centro.[14]

A Alfonso Camacho le correspondió recibir en Santiago de Querétaro a los diputados constituyentes, quienes comenzaron sus labores legislativas el 21 de noviembre, revisaron la documentación de sus procesos electorales y su trayectoria durante la Revolución, que no tuvieran colaboraciones con Victoriano Huerta, Francisco Villa o Emiliano Zapata.[15]

Como se ha visto, para este decisivo IV Congreso Constituyente, el estado de Querétaro se dividió en tres distritos electorales federales: Querétaro Centro, San Juan del Río y Cadereyta.

3. Querétaro y sus diputados constituyentes, 1916-1917

A continuación realizaré el análisis de los representantes del estado de Querétaro en el IV Congreso Constituyente.

[12] *Cfr.* AHQ, 16 de febrero de 1916, expte. 678.

[13] *Cfr.* POGEQLSA, 20 de mayo de 1916, núm. 21, p. 132.

[14] *Cfr.* POGEQLSA, 19 de agosto de 1916, núm. 34, p. 236. POGEQLSA, 16 de septiembre de 1916, núm. 38, p. 293.

[15] *Cfr. Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, núm. 2, periodo único, del 25 de noviembre de 1916.



3.1. Juan Nepomuceno Frías Fernández (1884-¿1918-1921?). Primer Distrito Electoral de Querétaro Central

Juan N. Frías nació en la ciudad de Querétaro en 1884, en el seno de una familia perteneciente a la élite local. Cursó sus estudios de abogacía en el Colegio Civil, se tituló en 1906; de inmediato ejerció su profesión en un bufete jurídico propio, su actividad profesional fue exitosa. En 1909 militó en la política de oposición a Díaz y fue uno de los fundadores del Partido Antirreeleccionista Queretano. Después de la caída de Díaz en 1911 se postuló para gobernador de Querétaro aunque perdió las elecciones ante Carlos María Loyola, quien había sido hasta finales de 1910 simpatizador de Porfirio Díaz.[16]

Pero Juan N. Frías no quedó fuera de la política formal, fue electo diputado federal en 1911, de modo que formó parte de la XXVI Legislatura, llamada también Maderista. Esta labor legislativa de Frías tuvo un final abrupto, cuando

Arriba
Legisladores durante un desfile.

[16] Ayala Echávarri, Rafael, *op. cit.*, p. 301. Meyer Cosío, Francisco Javier [b], *op. cit.*, pp. 193-200.

en 1913 el dictador golpista Victoriano Huerta disolvió a la XXVI Legislatura, encarceló a un grupo de 86 diputados; Frías era uno de ellos.

Frías resultó electo diputado por el I Distrito Electoral de Querétaro en 1916. Su documentación electoral fue revisada y aprobada en noviembre, por lo que se convirtió en diputado federal constituyente titular,[17] también fue el encargado de pronunciar el discurso de bienvenida a los Constituyentes de todo el país:

> Ciudadanos diputados: a nombre de esta muy noble y leal ciudad de Querétaro, el más humilde de sus representantes os da el más cordial y afectuoso saludo. Esta representación nacional, cuya labor perdurará en las páginas más bellas de la historia por toda una eternidad, tiene la sagrada misión de dar al pueblo mexicano el nuevo Código que ha de regir sus destinos, a diferencia del código de las tablas de la ley que dio el legislador de las cumbres del Sinaí, entre relámpagos y truenos.[18] Vuestros oídos ya no escuchan el estruendo del cañón, porque el relámpago de la guerra ha terminado y solamente se escuchan los himnos de la victoria. Aquí en esta ciudad, donde se iniciaron los primeros albores de nuestra independencia, aquí será donde han de amainar los más poderosos anhelos de la revolución constitucionalista; muy justa ha sido por tanto, la distinción que el ciudadano Primer Jefe se ha dignado tributarle, eligiendo la histórica ciudad de Querétaro para que en su seno se reuniera esta Asamblea legislativa.
>
> ¡Pueblo mexicano! ¡Ciudadanos diputados! La ciudad se engalana para recibiros y vos engalanáis a la ciudad con vuestra presencia; venís a honrar una ciudad que la historia tiene ya honrada; el porvenir de la patria está en vuestras manos, que la salvaréis, estoy seguro. El pueblo mexicano tiene los ojos fijos en vosotros (Aplausos).[19]

Llama la atención que haya usado un símil bíblico, nada menos que los mandamientos de Moisés, para resaltar la labor legislativa revolucionaria, pues las relaciones de la Iglesia Católica con los constitucionalistas eran tensas y conflictivas. Pareciera que Frías fue ostentoso con su religión personal, y lo hizo de una manera sutil acorralando ideológicamente a los otros legisladores mediante una bienvenida de cortesía a Santiago de Querétaro, que se "engalanó" con el IV Congreso Constituyente.

[17] *Cfr. Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, núm.10, junta preparatoria 10, del 30 de noviembre de 1916. *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, núm 11, junta preparatoria 11, del 30 de noviembre de 1916.

[18] *Cfr. Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, núm.11, junta preparatoria 11, del 30 de noviembre de 1916. Esta es la transcripción textual del documento. Según mi análisis, los taquígrafos pusieron erróneamente los signos de puntuación del discurso. Propongo que en vez de "a diferencia del código de las tablas de la ley que dio el legislador de las cumbres del Sinaí, entre relámpagos y truenos. Vuestros oídos ya no escuchan el estruendo del cañón", debe decir: "a diferencia del código de las tablas de la ley que dio el legislador de las cumbres del Sinaí, entre relámpagos y truenos, vuestros oídos ya no escuchan el estruendo del cañón".

[19] *Idem*.

Frías no intervino en los debates sobre las problemáticas educativa, agraria o laboral, pero durante enero de 1917 hizo un intento discursivo para llegar a la diputación de Querétaro y así ampliar el territorio de su entidad federativa. Sin embargo, éste se dirimió más con un lenguaje pintoresco que con argumentos fundados y razonados. En esa ocasión dijo textualmente "vengo como liberal con rabo, por herencia y por convicción".[20] Las acciones de Frías que se tienen registradas, y sus escritos, corroboran su apreciación por el liberalismo. No volvió a hacer uso de la tribuna durante todo el IV Congreso.

Después de ser constituyente, radicó en la Ciudad de México para ejercer su profesión. En este lugar murió asesinado. Se ignoran, hasta el momento, las circunstancias de su muerte, ni siquiera hay datos cronológicos exactos acerca de su deceso, ni de aquello que sucedió entre 1918 y 1921.

3.2. Ernesto Perusquía Layseca (1887-1946). Segundo Distrito Electoral, San Juan del Río

Nació el 10 de marzo 1887 en la ciudad de San Juan del Río.[21] Su carrera como empleado del sector público comenzó en la Ciudad de México, trabajó en la Secretaría de Hacienda durante las presidencias de Porfirio Díaz y de Francisco I. Madero. Esa carrera civil estuvo combinada con valores éticos, cuando Victoriano Huerta dio el golpe de Estado y asesinó a Madero en febrero de 1913, Perusquía abandonó al gobierno Federal espurio y viajó al norte del país, donde se sumó a la Revolución, bajo las órdenes directas de Venustiano Carranza.

Prosperó siendo parte del grupo carrancista, tanto en tiempos de la etapa armada de la Revolución, como en los de la Presidencia, llegó a ser el director general de la Administración del Timbre federal.

Resulta muy probable que Carranza haya maniobrado para que en 1916 Perusquía fuera electo diputado constituyente por San Juan del Río para tener un agente más en el Constituyente. Perusquía sólo intervino en el intento fallido de los diputados queretanos de ampliar el territorio del estado. A la hora de los debates, fue asesor en cuestiones de ingresos fiscales, tema que dominaba y del que estaba actualizado.[22] Hipotéticamente, su principal labor debió ser la de operar fuera de las sesiones a favor del proyecto constitucional de Carranza.

[20] *Cfr. Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, núm. 44, sesión ordinaria 31, del 5 de enero de 1917.

[21] *Cfr.* Landa Fonseca, Cecilia, *Diccionario histórico y biográfico de la Revolución mexicana. Tomo V. Querétaro*, p. 729.

[22] *Cfr. Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, núm. 6, junta preparatoria 6, del 28 de noviembre de 1916. *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, núm. 7, junta preparatoria 7, del 28 de noviembre de 1916. *Diario de los*



Arriba

Alfonso Camacho develando la placa del lugar en donde se realizó el Congreso Constituyente.

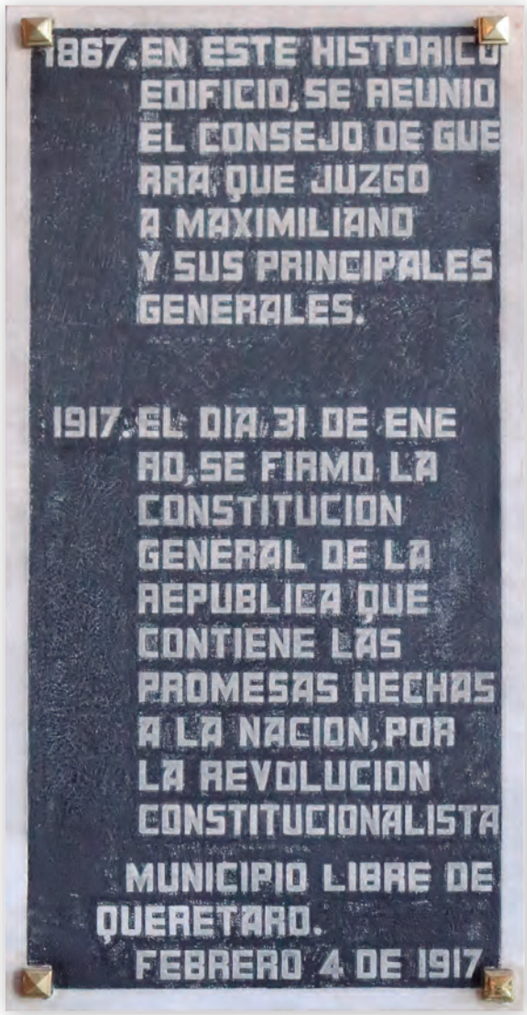
En el mismo terreno de las hipótesis, se tiene que Carranza maniobró para que Perusquía resultara electo gobernador del estado de Querétaro, de junio de 1917 a octubre de 1919. Ya en el cargo, siguió la misma política que Carranza en el contexto nacional, de respetar la Constitución Federal de 1917, y durante su gobierno se hizo la nueva Constitución Estatal de 1917 y se impulsó el reparto agrario reglamentado en el artículo 27 constitucional.[23]

debates del Congreso Constituyente 1916-1917, núm. 74, sesión ordinaria 61, del 24 de enero de 1917.

[23] *Cfr.* POGEQLSA, 22 de septiembre de 1917, núm. 22, p. 313.

Al final de su periodo como gobernador, el presidente Carranza lo nombró director general del Timbre, en 1919. Era un cargo donde tenía amplia experiencia y pudo continuar hasta 1920, cuando a Carranza lo derrocaron y asesinaron disidentes del gobierno, seguidores del Plan de Agua Prieta. Debido a este nuevo golpe de Estado, Perusquía hizo algo parecido a lo que realizó en 1913: no colaboró con el régimen golpista y abandonó la Ciudad de México, en esta ocasión se refugió en los Estados Unidos.

Durante la presidencia de Obregón, específicamente en 1923, regresó a México y se retiró a la vida privada de forma definitiva. Murió en junio de 1946 en Tequisquiapan, Querétaro, sus restos fueron sepultados en la sección de Constituyentes del Panteón de Dolores en la Ciudad de México.



3.3. José María Truchuelo Ruiz (1880-1953). Tercer Distrito Electoral, Cadereyta

Este abogado y político queretano fue el más activo durante las sesiones del Constituyente de 1916-1917. Nació en la ciudad de Querétaro a finales de abril de 1880, sus padres pertenecían a la clase media regional.[24] Estudió Leyes en el Colegio Civil de Querétaro. En 1905 ya litigaba de forma privada y, paralelamente, tenía puestos administrativos medios en el municipio de Querétaro.[25]

Truchuelo permaneció leal a Porfirio Díaz hasta que renunció a la presidencia en 1911. Una vez entronizada la Revolución, participó en la lucha política y fue candidato a la gubernatura de Querétaro durante 1911, lucha electoral que

Arriba
Placa conmemorativa en el Teatro Iturbide.

Derecha
Constituyentes durante la junta preparatoria para elegir mesa directiva.

[24] *Cfr.* Archivo del Registro Civil del Municipio de Querétaro, Libro de nacimientos, registro núm. 1, año 1881, foja 6, acta núm. 33, 17 de enero de 1881. Meyer Cosío, Francisco Javier [c], *op. cit.*, pp. 113-153.

[25] *Cfr.* POGEQLSA, 11 de enero de 1905, núm. 1, p. 5. POGEQLSA, 6 de enero de 1909, núm. 1, p. 5.

perdió. A la hora del golpe de Estado contra Madero se unió al constitucionalismo en el norte del país.[26]

En enero de 1915, cuando la guerra civil estaba en un periodo álgido, Truchuelo estuvo a punto de ser asesinado por los villistas. Pasó momentos difíciles con sus correligionarios constitucionalistas, a tal grado que sufrió cárcel e intentos de destierro. Su más poderoso enemigo dentro del constitucionalismo era nada menos que el gobernador de Querétaro, el general Federico Montes. Este gobernante en 1916 buscó que lo exiliaran del país, pero Truchuelo maniobró adecuadamente y pudo sortear el conflicto, se quedó en México y obtuvo su libertad.[27]



[26] *Cfr.* POGEQLSA, 4 de mayo de 1911, núm. 18, p. 156.

[27] *Cfr.* AHQ, 5 de diciembre de 1914, expte. 154. AHQ, 10 de mayo de 1916, expte. 808, 31 de agosto de 1915, expte. 350.

Salió fortalecido de su conflicto con el gobernador Montes, y fue electo diputado constituyente por el distrito de Cadereyta, Querétaro. En 1916 y 1917 estuvo en el grupo político acaudillado del general Álvaro Obregón. En esta coyuntura política, Obregón ya tenía un proyecto político y personal distinto al de Carranza, e impulsó artículos constitucionales de corte radical, con los que el Primer Jefe no estaba de acuerdo. Eran los artículos 3o. de la educación, 27 de la tenencia de la tierra y 123 del trabajo. Truchuelo se distinguió en la concepción y redacción del artículo 3o., por sus conocimientos jurídicos y su política de instaurar un nuevo tipo de educación. Otro aspecto de su participación en el Constituyente fue establecer con firmeza la división de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, como un aspecto esencial para lograr una política indispensable para la buena marcha del país; esta lucha por la división de poderes iba a ser una constante en la existencia de Truchuelo, quien ocupó puestos de suma importancia en cada uno de los poderes de la Unión. También impulsó el derecho de amparo de los ciudadanos contra el gobierno, en el Constituyente.

Una derrota significativa le sucedió un 20 de enero 1917, cuando desde la tribuna impulsó que el Poder Judicial Federal tuviera un número adecuado de jueces para poder atender las demandas ciudadanas; el pleno del Constituyente redujo de forma tajante el número de magistrados, y su eficacia en pro de la gente común, se vio mermada.[28]

Después de su importante participación en el Constituyente, Truchuelo fue gobernador de Querétaro de 1920 a 1923. Gozó de buen prestigio popular y contó con la ayuda del presidente Álvaro Obregón.[29]

Ser magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue su participación más destacada, durante la enorme cantidad de 17 años continuos, de 1924 a 1941, año en el que se retiró a la vida privada.[30]



Actual Salón de Actos del Teatro Esperanza Cabrera, Escuela de Restauración de la Facultad de Bellas Artes, Universidad Autónoma de Querétaro.

[28] *Cfr. Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, núm. 65, sesión ordinaria 52, del 20 de enero de 1917. *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, núm. 68, sesión ordinaria 55, del 22 de enero de 1917.

[29] *Cfr.* AHQ, 3 de julio de 1922, expte. 20.

[30] *Cfr. Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, 8 de agosto de 1923. *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª época, tomo XIV, p. 764, 23 de febrero de 1924. *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª época, tomo LXIX, p. 5121, 21 de junio de 1941.



Como trabajador particular, el 5 de febrero de 1945 pronunció un discurso determinante relacionado con la Constitución de 1917; sostuvo que la conducta de los constituyentes revolucionarios se había desvirtuado y que los políticos oficialistas "subordinan a su bienestar personal los altos intereses del país, sin que les preocupe la causa del pueblo, que es su mejoramiento y su progreso en todos los órdenes".[31]

Arriba
El Primer Jefe se dirige al Teatro Iturbide.

[31] Truchuelo Ruiz, José María, *En defensa de la Constitución de 1917. Análisis de las reformas e interpretaciones que contrarían esencialmente los principios democráticos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 17.





José María Truchuelo Ruiz, personaje que perteneció a lo largo de su existencia a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, falleció en 1953. El tiempo le dio la razón: los políticos en México cuidan primordialmente sus intereses particulares, relegando a la sociedad en su conjunto.

4. Recapitulando

Al principio del capítulo mencioné que a Querétaro, legalmente, le correspondían más de tres diputados constituyentes, pero no fue así por razones desconocidas. Hipotéticamente sostengo que se debió a una política constitucionalista del ámbito federal para relegar a Querétaro por ser contrario a la Revolución. Los políticos queretanos, en una acción que sorprende, acataron esta disposición de los vencedores de la Revolución, convertida, en 1915 y 1916, en guerra civil.

La ciudad de Santiago de Querétaro, durante su periodo como capital del país, salió beneficiada en el proceso, pues se le proveyó de seguridad y gasto público para dinamizar la economía local. Se calcula que el gobierno federal gastó una cantidad aproximada de dos millones de pesos en su estadía en Querétaro; de esa cantidad, aproximadamente un millón y medio se le entregó en monedas de plata a la entidad. Además, y de forma desconcertante, Venustiano Carranza organizó el matrimonio de su hija Julia en la catedral de Querétaro, con todo el ceremonial católico. Esto sucedió el 22 de agosto de 1917. Pedro Vera, encargado de la diócesis de Querétaro, ofició la misa. Causa desconcierto que, en 1914, el presbítero había sido acusado y encarcelado supuestamente por planear junto con otras personas el asesinato de Carranza.[32] Es importante señalar que Santiago de Querétaro tenía sus reservas en torno a la legitimidad de los constitucionalistas y a las políticas de atención de varios problemas nacionales importantes, como la unidad de los mexicanos, la educación y la práctica religiosa.

La diputación queretana, como bloque, no intervino en la redacción del documento constitucional; su única propuesta colectiva que consistía en ampliar el territorio de Querétaro fue rechazada de inmediato y de forma sarcástica.

Respecto a los legisladores queretanos, es posible concluir lo siguiente: hace falta un estudio detallado de las iniciativas y debates de Juan N. Frías. Ernesto Perusquía fue un colaborador de Carranza y su participación consistió en asesorar y vigilar las cuestiones fiscales federales durante el Constituyente,

[32] *Cfr.* Frías y Frías, Valentín, *Valentín F. Frías y sus efemérides queretanas de la época del carrancismo*, 1917 y 1925, pp. 41 y 64.

pero no participó en las discusiones de los artículos centrales 3o., 27 y 12. José María Truchuelo tuvo una intervención más amplia en las discusiones y, como obregonista moderado, falló en que su propuesta de la integración de un Poder Judicial autónomo y con personal suficiente para llevar a cabo su labor, fuera aceptada por el pleno del Constituyente.

Bibliografía

AHQ (Archivo Histórico de Querétaro), Primera Sección Gobernación, expedientes 20, 154, 350, 549, 580, 618, 678, 682, 692, 746, 755, 808, 816, 843.

Ayala Echávarri, Rafael, *Diccionario biográfico, geográfico e histórico de Querétaro*, Querétaro, Gobierno del Estado / Fondo Editorial de Querétaro, 2013.

CH-UNAM (Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México), *Historia gráfica del Congreso Constituyente de 1917*. Recuperado de http://constituyente.humanidades.unam.mx/galeria_fotos.php?pagina=5&elemento=392 [16 de octubre de 2016].

Decreto que convoca a un Congreso Constituyente, en *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo IV, núm. 83, viernes 22 de septiembre de 1916, pp. 351-353. Recuperado de http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion19-172017/sites/default/files/venustianocarranza/archivos/5ConvocatoriaConstituyenteDO1916.pdf [14 de octubre de 2016].

Diario de los debates del Congreso Constituyente, 1916-1917. Tomo I. Introducción por el diputado constituyente, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960.

Frías y Frías, Valentín, *Valentín F. Frías y sus efemérides queretanas de la época del carrancismo, 1917 y 1925*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro / Gobierno del Estado / Centro de Estudios de Historia de México CONDUMEX, 2005.

García Gárate, Ivan, "Del olvido al no lo entiendo: la Constitución y sus dichos", en *Letras Libres*, núm. 29. Recuperado de http://www.letraslibres.com/

Página anterior
Diputación de Querétaro: Juan N. Frías, Venustiano Carranza, Ernesto Perusquía y José María Truchuelo.

mexico-espana/del-olvido-al-no-lo-entiendo-la-constitucion-y-sus-dichos [11 de noviembre de 2016].

Jiménez Gómez, Juan Ricardo (coord.), *Revolución mexicana, Constitución de 1917 y neoconstitucionalismo*. Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales / Universidad Autónoma de Querétaro, 2011.

Lámbarri Malo, María Concepción (coord.), *Querétaro y sus gobernantes. Gobierno y sus acciones de gobierno (1824-2015)*, Querétaro, Gobierno del Estado / Fondo Editorial de Querétaro, 2015.

Landa Fonseca, Cecilia, *Diccionario histórico y biográfico de la Revolución mexicana. Tomo V. Querétaro*, México, Secretaría de Gobernación, 1992.

Medios Aqrópolis S.A. de C.V. Plaza de Armas. *El portal de Querétaro*. Recuperado de http://www.plazadearmas.com.mx/uploads/imagenes/2015/02/04/_garrido2_7749d3f6.png [16 de octubre de 2016].

Meyer Cosío, Francisco Javier [a], "La Revolución Mexicana y el Congreso Constituyente 1910-1917", en Juan Antonio de la Isla Estrada (coord.), *Querétaro a través de su historia y sus personajes*, México, Gobierno del Estado de Querétaro / Universidad Autónoma de Querétaro, 2014.

——— [b], "Querétaro revolucionario y revolucionado. Los gobernadores queretanos y su política (1911-1939)", en Ma. Concepción Lámbarri Malo (coord.), *Querétaro y sus gobernantes. Gobierno y acciones de gobierno (1824-2015)*, Querétaro, Gobierno del Estado / Fondo Editorial de Querétaro, 2015.

——— [c], "José María Truchuelo Ruiz (1880-1953), un personaje histórico quien ocupó puestos determinantes en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial", en *Antología de las obras de carácter jurídico de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que formaron parte del Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015.

Moreno, Pedro, *Carta general del estado de Querétaro. Formada por el ingeniero Pedro Moreno de orden del C. Gobernador Francisco G. de Cosío*, Escala 1:200,000, 20 kilómetros. S. E., 1897.

POGEQLSA (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro*, La Sombra de Arteaga*).

———, 11 de enero de 1905.

———, 06 de enero de 1909.

———, 04 de mayo de 1911.

———, 05 de febrero de 1916.

———, 11 de marzo de 1916.

———, 20 de mayo de 1916.

———, 19 de agosto de 1916.

———, 16 de septiembre de 1916.

———, 22 de septiembre de 1916.

———, 07 de octubre de 1916.

Truchuelo Ruiz, José María, *En defensa de la Constitución de 1917. Análisis de las reformas e interpretaciones que contrarían esencialmente los principios democráticos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Publicaciones de la Asociación de Diputados Constituyentes, 1945.

SFCI (Secretaría de Fomento, Colonización e Industria), *División territorial de los Estados Unidos Mexicanos formada por la Dirección General de Estadística a cargo del ingeniero Salvador Echagaray. Estado de Querétaro*, México, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, 1913.

———, Dirección General de Estadística, *Tercer censo de población de los Estados Unidos Mexicanos verificado el 27 de octubre de 1910. Tomo I*, México, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, 1918.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Antología de las obras de carácter jurídico de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que formaron parte del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015.

El instrumento jurídico que dará garantías a todos e impartirá justicia, será la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se elaborará por el Congreso Constituyente en esta histórica y colonial ciudad de Querétaro, así lo pienso…

Juan N. Frías
Diputado por Querétaro



Capítulo IV



El derecho cultural como derecho fundamental en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Carlos Muñiz Díaz*



Introducción

No se puede analizar la cultura y el derecho social a la cultura en una perspectiva y visión constitucional, sin antes estudiar el importante hecho de que nuestra Constitución de 1917 fue la primera en el mundo en incluir los derechos sociales: una bandera de justicia para reivindicar a las clases marginadas, principalmente de trabajadores y campesinos.

De acuerdo con Margarita Beatriz Luna, para definir los *derechos sociales* "resulta necesario abordar el contenido y alcance de términos como derechos humanos, garantías individuales, garantías sociales, intereses difusos; garantías individuales, normas programáticas y derechos políticos".[1]

En este sentido, previo al análisis de *cultura* y *derechos culturales* es necesario puntualizar algunos otros conceptos, haciendo énfasis en la importancia de la influencia y fortaleza que nos otorga el derecho internacional a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, realizada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948, donde se proclama un nuevo grupo de derechos humanos: los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

* Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: dmcguitars1@gmail.com.

1 Luna Ramos, Margarita Beatriz, "Los derechos sociales en la Constitución mexicana", p. 63.



La tradición constitucionalista nos hereda la idea de que el derecho social es, a diferencia del público y privado, una serie de normas jurídicas protectoras de las clases marginadas que por su estatus social se encuentran vulnerables y, por lo tanto, deben ser protegidas.

Sin embargo, el derecho internacional, a través del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), determina la garantía de éstos aun cuando no se encuentren en vulnerabilidad; contrario a nuestro sistema jurídico interno, un derecho humano de segunda generación, por primera vez, llega a tener el rango de justiciable y no sólo programático.

Debido a la naturaleza del objeto de estudio —la cultura y sus derechos constitucionales e internacionales— se recurre al pluralismo metodológico propio de las ciencias sociales, dando mayor importancia al método jurídico y analizando nuestro objeto de estudio en sus tres dimensiones: fáctico, normativo y axiológico.

1. El derecho cultural como derecho fundamental en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en 1917

1.1. Construyendo el concepto de *cultura* y de los *derechos culturales*

Cultura es quizá uno de los conceptos más complejos de las ciencias sociales. Sus formas, manifestaciones y funciones son múltiples. Cabe señalar que la reflexión en torno al tema surge en el siglo XVIII, cuando los teóricos se preguntaron qué importancia tiene este elemento en la sociedad y en la vida de cada persona, ante la toma de conciencia de la identidad cultural por parte de los propios ciudadanos.[2]

Aunque su conceptualización se encuentra en constante evolución, puede ser entendida a través de sus productos: la música, las artes, la literatura, la pintura, etc.; o bien, se puede entender de manera más amplia: un proceso o modo de vida que incluye la lengua, religión o costumbres y al derecho (un universal más de la misma).[3] Ahora bien, quizá su factor más representativo (ser fuente



Página anterior
Redacción de *El Demócrata*.

Arriba
Taquígrafos del Congreso Constituyente.

[2] *Cfr.* Custodio Castañeyra, Timanfaya, *Aproximación dogmática a los derechos culturales (el derecho a la cultura como derecho fundamental)*.

[3] En la antropología cultural los universales son aquellos elementos, características e instituciones comunes en todos los grupos humanos: la familia, alimentación, música, arte, religión, lengua, mitología y el derecho.



de identidad) provoca que varias disciplinas sociales la estudien; entre ellas, la antropología ha dado mayor luz y contenido.

El antropólogo Bronislaw Malinowski la define así: "Es ella evidentemente el conjunto integral constituido por utensilios y bienes de los consumidores, por el cuerpo de normas que rige los diversos grupos sociales, por las ideas y artesanías, creencias y costumbres".[4] Es decir, coexisten dos: una primitiva y

[4] Malinowski, Bronislaw, "¿Qué es cultura?", p. 56.

otra con mayor desarrollo, una parte humana y otra con mayor espiritualidad, ambas le sirven al hombre para enfrentar la problemática existencial.

En tanto, Eloy Gómez, antropólogo cultural, retoma las ideas de R. Benedict y P. Murdock, quienes consideran que "los objetos materiales son parte del entorno social, pero no son la esencia de la cultura, ellos consideran cultura a los valores, los comportamientos y las creencias, que se complementan con objetos materiales".[5]

Ella contiene normas (jurídicas, morales, consuetudinarias y religiosas) que regulan la conducta de los miembros de la sociedad. También, según la cita previa, cuenta con valores, modelos culturales bien definidos y guía de los comportamientos individuales y colectivos. Asimismo, en gran medida, incluye las creencias particulares de sus miembros (percepciones del mundo imposibles de verificar y comprobar). Las normas, los valores y las creencias varían y entran en conflicto de acuerdo con la sociedad y el momento histórico de que se trate.

En palabras del antropólogo Tylor:

> es todo complejo que comprende conocimientos, creencias, arte, moral, derecho, costumbres, y cualesquiera otras capacidades y hábitos adquiridos por el hombre en tanto que miembro de una sociedad, la cultura puede ser investigada según principios generales, pues es posible tratar a la humanidad como "homogénea" en naturaleza, aunque con distintos grados de evolución; proceso que finalmente explica el acuerdo que induce a poblaciones distintas a utilizar una misma lengua, a aceptar una misma religión y mismas costumbres, así como un nivel semejante de conocimientos.[6]

Esto es, desde el ámbito sociológico y antropológico, el conjunto de acciones del ser humano que modifica la naturaleza con base en el conocimiento del mundo físico, las necesidades vitales y sus respuestas de adaptación: producción cultural *versus* naturaleza.

En estricto sentido, ella deja de ser ese todo que involucra, sin límite, los objetos del conocimiento y, en palabras de Mario Margulis, "se restringe a los sistemas simbólicos, al lenguaje, las costumbres, las formas compartidas de pensar el mundo y los códigos que rigen el comportamiento cotidiano e imprimen características en las diversas producciones de un pueblo o de algunos de sus sectores".[7]

[5] *Cfr.* Gómez Pellón, Eloy, "Tema 1. La antropología socio cultural y sus métodos".
[6] Tylor, Edward Burnett, *Cultura primitiva, 1. Los orígenes de la cultura*, p. 19.
[7] Colombres, Adolfo *et al.*, *La cultura popular*, p. 41.

En otros campos de las ciencias sociales, entre ellas, la sociología o el derecho, encontramos varias concepciones; por ejemplo, el autor Edward W. Said la percibe con una identidad dual: por un lado, todas las prácticas de artes descriptivas, la comunicación, la representación, mismas que existen en forma estética y cuya finalidad es el placer; por otro, tiene que ver con lo mejor que cada sociedad ha conocido y pensado.[8]

Desde una perspectiva holística, Álvaro Carvajal incluye: "las bellas artes, las artesanías, la educación, el patrimonio cultural, la ciencia y la tecnología, los derechos de autor, la libertad cultural y científica, las minorías y los pueblos indígenas; junto con los aspectos globales, como participación en la vida cultural, la diversidad y la identidad cultural".[9]

Su importancia radica en ser, de forma pasiva, una prestación de servicios, generadora de beneficios en relación con los bienes científicos y protectora de sus propios productos; de forma activa, crear derechos de propiedad y libertad, además de propiciar producciones culturales. Las primeras conceptualizaciones se centran en derechos individuales, mientras la última incluye la identidad en lo cultural y está enfocada en el derecho colectivo.

Las categorizaciones pasiva y activa tienden a proteger los estatutos e instrumentos de derechos fundamentales: los derechos de autor y el derecho a la libertad científica, cultural y patrimonial; en busca de garantizarla como un servicio, dejando a un lado los conflictos de fondo que versan sobre la propia identidad cultural.

El preámbulo de la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural menciona:

> Reafirma su adhesión a la realización de los derechos humanos y de las libertades fundamentales proclamadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos jurídicos [...], la cultura debe ser considerada el conjunto de los rasgos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca , además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias [...], ya que se encuentra [...] en el centro de debates contemporáneos sobre la identidad, la cohesión social y el desarrollo de una economía fundada en el saber.[10]

[8] *Passim* Said, Edward W., *Cultura e imperialismo*.

[9] Carvajal Villaplana, Álvaro, "Los derechos humanos y la cultura", p. 510.

[10] UNESCO, *Declaración universal sobre la diversidad cultural*, p. 4.



Agustín Víctor Casasola,
Abraham Lupercio
y otros reporteros
en Xochimilco,
retrato de grupo.

Esta concepción con matices antropológicos la fortalece y convierte en la verdadera transmisora de valores que generan pertenencia e identidad, con un especial interés en la protección moral y económica de los productos culturales.

1.2. Derecho cultural

Para poder abordar este derecho, es necesario determinar cuál es el elemento común en los diferentes significados de *cultura*. En palabras de Prieto de Pedro, "se trata de dilucidar qué es y cómo funciona desde el punto de vista global la cultura para el derecho [...], la tematización jurídica de la categoría cultura",[11] encontrándonos así, con una infinidad de contenidos.

Por ello, hemos decidido estudiarlo desde la perspectiva de la teoría de los derechos humanos. Norberto Bobbio afirma: "la cuestión no resulta en nuestro tiempo [...] no es la de fundamentarlos o justificarlos, en último término de comprenderlos, sino de protegerlos; de tal manera que se trata de una labor preeminentemente política y jurídico-positiva, o si se prefiere técnica, más que filosófica".[12]

Los derechos humanos son "un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, mismas que deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional".[13]

Asimismo, son aquellos derechos y libertades reconocidos en las declaraciones y convenios internacionales; tienen una connotación descriptiva o deontológica al abarcar también aquellas exigencias más radicales vinculadas al sistema de necesidades humanas, y debiendo ser objeto de positivación, no lo han sido; además son inherentes a todas las personas y su cumplimiento es indiscutible. Hugo Saúl Ramírez García y Pedro de Jesús Pallares Yabur afirman:

> Son derechos humanos [...] los instrumentos y mecanismos para controlar y limitar la acción del Estado, y como brújula de los esfuerzos sociales para conseguir el bien común. En el primer caso, los derechos humanos han de entenderse exclusivamente en el contexto de las obligaciones de los estados que nacen de la Constitución y en el derecho Internacional Público. Pero el uso cotidiano de la expresión derechos humanos nos recuerda que como sociedad construimos el bien común y la cultura, desde el respeto y la promoción de la dignidad de la persona.[14]

[11] Citado en Custodio Castañeyra, Timanfaya, *op. cit.*, p. 21.

[12] Bobbio, Norberto, *El problema de la guerra y las vías de la paz*, p.128.

[13] Pérez Luño, Antonio Enrique, *Derechos Humanos. Estado de derecho y Constitución*, p. 48.

[14] Ramírez García, Hugo Saúl y Pedro de Jesús Pallares Yabu, *Derechos Humanos*, p. 23.

La Revolución francesa es el parteaguas en el desarrollo de los derechos humanos a través de la Declaración de 1789, con el antecedente en el proceso independentista de los Estados Unidos de América (1776-1783), en donde su protección vinculaba a los derechos civiles, políticos, de seguridad, de integridad física y se amplió la libertad individual.

Los derechos humanos se dividirán, para su estudio, en tres generaciones:

a) La primera le exige al Estado una actitud pasiva y de respeto a los derechos civiles y políticos, es decir, el derecho a tutelar y proteger será el de la libertad;

b) La segunda, también llamada derechos económicos, sociales y culturales, es de un tipo de protección más compleja, exige del Estado una actitud positiva, obligándole a generar procedimientos y políticas que garanticen su cumplimiento. Esta generación es el resultado de los movimientos de trabajadores y asalariados, campesinos, jornaleros que le exigían al Estado no solo libertad sino asistencia a la invalidez, vejez, etc. Son llamados programáticos y de implantación progresiva.

c) Los derechos de tercera generación son de carácter supranacional: el derecho a la paz y a un ambiente sano, por ejemplo; sus contenidos no están determinados en su totalidad, se producen y estipulan en diversas convenciones y tratados internacionales, entre ellos se encuentran:

- Derecho a la autodeterminación;
- Derecho a la independencia económica y política;
- Derecho a la identidad nacional y cultural;
- Derecho a la independencia económica y política;
- Derecho a la identidad nacional y cultural;
- Derecho a la paz;
- Derecho a la coexistencia pacífica;
- Derecho al entendimiento y confianza;
- La cooperación internacional y regional;
- La justicia internacional;
- El uso de los avances de las ciencias y la tecnología;
- La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos;
- El medio ambiente;
- El patrimonio común de la humanidad;
- El desarrollo que permita una vida digna.

Tutelar es proteger, defender o custodiar, entonces, Prieto de Pedro distingue a partir de este concepto otra clasificación: los primeros en ser tutelados son los que protegen la autonomía del ser humano, exigiendo a los gobiernos la obligación de respeto y no afectación a la libertad de las personas; los segundos garantizan condiciones parejas e iguales a todos los ciudadanos para ejercerlos, así surgen los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), exigiendo del Estado conductas que faciliten su debido cumplimiento; los terceros son tutelados por la solidaridad, protegen los derechos humanos entre particulares de posibles violaciones, además de involucrar al estado frente a los particulares: son los derechos medioambientales, los derechos de los consumidores, el derecho a la paz y, uno trascendente para esta investigación, el que comprenden la identidad cultural.[15]

Después de esta explicación sobre las diferentes categorías, podemos ver que los derechos culturales han tenido una evolución histórica muy importante y están presentes en todas las generaciones de derechos humanos y fundamentales. Ellos pertenecen a los derechos económicos sociales y culturales, pero de sus tres ramas es la que ha tenido menor desarrollo, por eso tratadistas como Jesús Prieto de Pedro los han llamado "la categoría descuidada de los derechos humanos […] categoría subdesarrollada de los derechos humanos […] Derechos culturales, el hijo pródigo de los Derechos Humanos",[16] explicando que viven la paradoja de ser un concepto de éxito, porque asistimos a su instalación en los grandes ideales jurídico políticos actuales, pero, a la vez, polémico y deficiente en su elaboración, ya que una de sus concreciones (los derechos colectivos) se ha convertido en el cabo de las tempestades de la crítica liberal. Desde el punto de vista doctrinal, los derechos culturales aparecen insatisfactoriamente desarrollados, lo que los relega a la condición de "pariente pobre de los derechos humanos".[17]

La conceptualización teórica más desarrollada sobre ellos la generó el grupo de Friburgo al establecer, en su Declaración de derechos culturales, en 2007, una clasificación de nueve tipos, basándose en instrumentos internacionales distinguiendo:

- El derecho de toda persona, sola o en común, a elegir su identidad cultural, en la diversidad de sus modos de expresión,
- El derecho a acceder a los patrimonios culturales que constituyen manifestaciones significativas de las diferentes culturas
- La libertad de elegir la pertenencia o no a una comunidad cultural;

[15] *Cfr.* Prieto de Pedro, Jesús José, "Derechos culturales y desarrollo humano".

[16] Prieto de Pedro, Jesús José, "Derechos culturales, el hijo pródigo de los Derechos Humanos", pp. 19-23.

[17] *Ibidem*, p. 19.

- El derecho de acceder y participar libremente, sin consideraciones de fronteras, en la vida cultural;
- La libertad de expresarse en la lengua o en las lenguas de su elección, así como de creación e investigación;
- El derecho de autor;
- El derecho a una educación permanente y la libertad de recibir enseñanza en su propia lengua y de crear instituciones al efecto;
- El derecho a la información;
- El derecho a participar, de conformidad con procedimientos democráticos, en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas culturales que le conciernen.[18]

La gran aportación del grupo de Friburgo al clasificarlos es dar claridad y unir sus contenidos en la identidad cultural, lo cual genera pertenencia y motiva la participación en la vida cultural.

Raúl Ávila Ortiz, siguiendo la metodología sociológica de teoría de sistemas, los considera:

> un subsistema jurídico normativo que tiene un objeto directo y otro indirecto: por un lado, regula las relaciones del mundo de la cultura objetiva, dinámica, cuantificable y enajenable; por el otro, se extiende a la cultura subjetiva, estática, inmensurable y no enajenable. El derecho cultural es ciencia que estudia, sistematiza y explica las hipótesis jurídicas culturales y sus vinculaciones con esas realidades históricos-sociales normadas [...]
>
> el derecho cultural establece hipótesis generales, abstractas e impersonales que regulan relaciones sociales, intersubjetivas e institucionales, muchas veces mediante mandatos respaldados por sanciones en caso de incumplimiento, y también está compuesto por normas secundarias, unas y otras de diferentes tipos y organizadas en torno a principios y fines determinados en el tiempo y en el espacio.[19]

Teleológicamente podemos distinguir dos fines principales: por una parte, la participación en la creación, recreación, difusión y disfrute de la cultura y, por otro lado, el desarrollo, permanencia, preservación, conservación y protección de la identidad cultural individual y colectiva.

Con referencia al aspecto científico y metodológico, el derecho cultural se encarga de analizar y estudiar los supuestos jurídicos desde un punto de vista

[18] Grupo de Friburgo, *Los derechos culturales: Declaración de Friburgo*, pp. 5-8.

[19] Ávila Ortiz, Raúl, *El derecho cultural en México: una propuesta académica para el proyecto político de la modernidad*, p. 50.



Arriba
Recorriendo el mercado de La Merced, México, mayo de 1917.

tridimensional, es decir, la actividad cultural se analiza desde el punto de vista legal, factico y axiológico: su contenido, su naturaleza, sus conceptos jurídicos fundamentales, sus sistemas de interpretación, su efectividad, su aplicabilidad en la realidad y el contexto social.

Existe un problema para conceptualizarlo como un derecho humano fundamental: el universalismo cultural en oposición al relativismo o diferencialismo cultural. El primero, según refiere Veronique Champeul-Desplats, se desprende de las ideas de John Locke y Juan Jacobo Rousseau al considerar que los derechos son positivos, universales, y se basan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el segundo se contrapone a la visión de considerar que existe una


IGNACIO L. RA



cultura para todos, afirmando que es plural, en clara reacción a lo que considera elitista, occidental o colonial que defiende la cultura universal.[20]

Lo anterior constituye un importante debate en el que se define si los derechos humanos son iguales para todos o varían de acuerdo con las circunstancias de vida y cultura de los diversos grupos humanos, ello repercute también en el derecho del que nos ocupamos: si tiene una aplicabilidad general sin importar el origen, pensamiento, valores, etc., o depende de las diferentes características del grupo.

Esta problemática se explica a través del concepto de la diversidad y su protección, uno de los desafíos de las sociedades modernas en un mundo globalizado, donde la preservación de las expresiones culturales y las creaciones artísticas son, cada vez más, uno de los retos mayores de la política internacional. El éxito estaría en armonizar ambas posturas y tendencias, pues, la diversidad es un puente que fortalece e integra ambas posturas y la identidad cultural, lo que le da sustento.

Los derechos culturales, cuando se positivan en las constituciones y en los tratados internacionales, son fundamentales, subjetivos y pertenecen a la persona por su simple existencia. El problema es que esos instrumentos legales establecen su ejercicio de una manera individual, olvidando que tienen en su naturaleza jurídica una doble dimensión: son individuales y, a la vez, colectivos.

Los colectivos son descritos, por Kymlicka, entre otros autores, como derechos especialmente relevantes cuando se habla de pluralismo cultural, hasta el punto de reivindicar para ellos una teoría separada de la de los derechos humanos, en respeto a la importancia de las minorías.[21] Pero su reconocimiento conlleva riesgos para los estados modernos, que evitan fortalecerlos por miedo a que grupos y comunidades se conviertan en una amenaza a la estabilidad política y social.

Aun cuando han sido reconocidos en instrumentos internacionales de protección de los derechos de las minorías culturales e indígenas, hay ineficacia al no legitimar a la comunidad y/o grupo indígena para reclamarlos, por no ser vinculantes ni obligatorios para los estados. Se convierten en programáticos, porque se cumplen a la buena o mala voluntad de los gobernantes en turno.

[20] *Cfr.* Champeil Desplats, Véronique, "El derecho a la cultura como derecho fundamental".

[21] *Cfr.* Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías.*

Los derechos culturales no deben considerarse solo de las minorías, son universales y deben proteger a todos los individuos, ya que en ellos conviven ambas dimensiones: la colectiva y la individual.

2. La cultura y la Constitución mexicana

La primera Constitución que incluyó el término *cultura* fue la mexicana de 1917. La segunda fue la alemana de Weimar de 1919. La tercera, la española de 1931. Después, la mayoría de constituciones incluirían dicho término en su texto.

Aunque no hay artículo constitucional que tenga previsto el derecho a la cultura en sentido estricto, es a través de la interpretación de las diferentes normas constitucionales relacionadas y los tratados internacionales que podemos desentrañarlo.

Estos son algunos ejemplos: la producción intelectual referida en los artículos 6o., 7o. y 28, párrafo noveno, que protegen la libre manifestación de las ideas y los derechos de autor; el artículo 73, en su fracción XXV, otorga al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos artísticos e históricos, de interés nacional; el artículo 3o., fracción V, encomienda al Estado mexicano a fortalecer la difusión de la cultura, sólo que no vincula ni genera un procedimiento para garantizar a los particulares el acceso y disfrute de los bienes y servicios.

El artículo 3o. constitucional, inciso a), fracción II, define al país como un sistema de vida basado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, es decir, el desarrollo cultural es inherente a la existencia de la democracia.

El artículo 4o. constitucional, quizá el mayor referente en cuanto a protección de este derecho, sintetiza un conjunto de ellos llamados, por la dogmática jurídica, "derechos difusos":

> Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como al ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y el desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.[22]

Página anterior
Constitucionalistas debaten durante el receso del Congreso Constituyente.

[22] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 4o., penúltimo párrafo.

El jurista Francisco Javier Dorantes Díaz considera lo anterior al obligar al Estado mexicano a establecer mecanismos concretos de acceso.[23]

En este orden de ideas, los demás derechos culturales se consideran normas programáticas: establecen programas que deben llevarse a cabo, aunque no siempre es posible por infinidad de cuestiones prácticas (por ejemplo, la falta de recursos económicos por parte del Estado).[24]

Si hablamos de la eficacia, eficiencia y suficiencia de los derechos sociales, nos encontramos con la compleja ambigüedad de los textos jurídicos, esto nos lleva a analizar y meditar en torno a los principios jurídicos que establecen la dignidad humana y la igualdad como pilares axiológicos que fundamentan y dan soporte e identidad a tales derechos. La dignidad humana es individual y, al mismo tiempo, colectiva; se convierte en la base para la autodeterminación, es quizá el verdadero motivo de la existencia de los derechos sociales que buscan satisfacer las necesidades básicas.

En un país donde no se han generado condiciones necesarias para tener y alcanzar la dignidad humana, proteger los derechos culturales es difícil, puesto que se convive con una existencia indigna (desempleo, falta de educación, universalización de la salud, de vivienda; pensiones inadecuadas, trabajo infantil y una serie de circunstancias más que generan enormes desigualdades). Por esta indigna circunstancia afirmamos: la cultura constituye un mecanismo que contribuye a romper con las desigualdades, valor necesario para el ejercicio pleno de los derechos sociales y culturales.

Los derechos culturales se encuentran parcialmente normados en el artículo 4o. constitucional; por esta razón, el artículo es muy estudiado y debatido. Para explicar su naturaleza jurídica se debe analizar la teoría del interés, la cual considera que sólo pueden acceder a los tribunales las personas con un interés jurídico específico, se requiere de una afectación directa al ámbito jurídico de las personas para poder hacer valer un derecho. En concordancia con la teoría antes mencionada, México ha evolucionado al distinguir entre el interés jurídico del titular de un derecho subjetivo público y el interés legítimo que detentan los que se consideren protegidos por el orden jurídico que, como hemos mencionado, puede ser individual, pero también colectivo.

Para la jurista María del Pilar Hernández, los derechos difusos son aquellos que nos pertenecen a todos y a cada uno de los que conformamos la colectividad humana y se particularizan en torno a un bien; cuando éstos son lesionados,

[23] Dorantes Díaz, Francisco Javier, "Derecho a la cultura en México. Su constitucionalización, sus características, alcances y limitaciones", pp. 845-862.

[24] Luna Ramos, Margarita Beatriz, *op. cit.*, p. 67.



carecen de vías de tutela en función del desconocimiento real de aquellos que han sido afectados o conocidos por falta de legitimación procesal del colectivo para hacer valer el interés particular.[25]

En tanto, Cappelletti y Garth piensan que son complejos porque concilian dos aspectos importantes: por un lado, nadie tiene el derecho de remediar la afectación al interés colectivo; pero, en sentido contrario, el interés de cada individuo es demasiado pequeño para intentar defenderlo.[26]

[25] Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, p. 39.

[26] *Cfr.* Cappelletti, Mauro y Bryant Garth, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos.*

Arriba
Reunión de miembros de diferentes sociedades mutualistas.

Es importante considerar que el derecho a la cultura tiene una naturaleza colectiva, es decir, una pluralidad de personas tiene un interés común que satisfacer; pero no se refiere a una suma de intereses individuales, sino el interés de todos los involucrados en la comunidad. Al respecto, Francisco Javier Dorantes Díaz comenta:

> La dificultad de los derechos colectivos estriba en tres cuestiones jurídicas básicas:
>
> a) El problema de la titularidad (¿qué es un sujeto colectivo?);
>
> b) El problema del ejercicio (¿cómo se puede ejercitar un derecho de esta naturaleza? y ¿cómo expresar una voluntad objetiva?);
>
> c) El problema del interés jurídicamente protegido (¿cuál es la supuesta necesidad humana fundamental de este tipo de derechos?).[27]

Estos interrogantes no han tenido una respuesta objetiva, ya que no deben significar mandatos de autoridad sin sustento, se debe armonizar y generar una posible exigencia jurídica que vincule y obligue al Estado con el cumplimiento de estos derechos.

3. Política cultural

Luego de haber comprendido la necesidad del fenómeno cultural dentro del desarrollo integral del hombre y de nombrar responsable de ello al Estado, tenemos la obligación de estudiar los mecanismos por los cuales puede llegar a buen término tan delicada misión.

El derecho fundamental a la cultura se encuentra incluido en el artículo 4o. constitucional, sin embargo, existe la necesidad de una ley reglamentaria que genere y organice las políticas adecuadas para establecer los lineamientos generales de la política pública. La ausencia de esta reglamentación ha provocado incertidumbre jurídica para exigir el cumplimiento por parte del Estado de las políticas públicas referidas al tema.

En la práctica, los artistas y actores culturales viven una serie de injusticias por el fenómeno económico de nuestro país: ante cualquier crisis, este presupuesto es el primero en ser olvidado o disminuido. Además, al no ser una actividad obligatoria y vinculante, los operadores culturales ejercen en otros ámbitos, lícitos o ilícitos, los recursos destinados; prestándose esta realidad a la elección

[27] Dorantes Díaz, Francisco Javier, "El derecho a la cultura", p. 113.

subjetiva de las prioridades culturales, como la posible corrupción, falta de transparencia y certeza jurídica. Un país tan rico culturalmente no debe depender de la buena voluntad del político en turno, para elegir lo prioritario en su desarrollo.

Debemos hacer énfasis (la denominada política cultural) en cada municipio de nuestro país, en donde, por Ley Orgánica, existe un organismo con la función de difundir, apoyar y desarrollar la cultura en sus diversas manifestaciones. La importancia de estas políticas estatales emerge al considerar que van dirigidas a la sociedad, que en este momento vive procesos muy complejos, en donde estamos obligados a organizarnos, dirigir y coordinar los esfuerzos gubernamentales.

Al hablar de política, nos referimos y remitimos al arte de gobernar. Los representantes del Estado ejercen su mandato desarrollando algunos principios propuestos, a través de los cuales pone en marcha una serie de objetivos estipulados. Dicho de otra manera, es la forma como el Estado asume y ejecuta sus obligaciones. Esos principios se denominan políticas, los medios con los cuales se pretenden obtener los fines señalados. Harvey nos aporta un concepto un poco más amplio acerca de política: "un sistema de fines, objetivos, metas, y de medios, programas y planes, perseguidos por un grupo y aplicados por una autoridad".[28]

Para conceptualizar las políticas culturales haremos referencia a lo propuesto por la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) —organismo internacional que forma parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), fundado el 16 de noviembre de 1945 con el objetivo de contribuir a la paz y a la seguridad en el mundo a través de la educación, la ciencia, la cultura y las comunicaciones— que ha concluido: el factor cultural es fundamental en toda planificación del desarrollo y debe comenzarse por él antes de dar ningún paso en el sentido de modificar una realidad.

La política cultural es una obligación constitucional que exige al Estado crear los mecanismos necesarios para lograr el desarrollo cultural. Es un asunto político de primer orden que encamina los esfuerzos gubernamentales para fortalecer la identidad y la difusión de los valores pertenecientes a la comunidad.

Harvey, refiriéndose al informe del Director de la UNESCO de 1973, explica que las Naciones Unidas la considera:

> El conjunto de principios operativos, de prácticas y de procedimientos de gestión administrativa o presupuestaria, de intervención o de no

[28] Harvey, Edwin R., *Derechos de autor, de la cultura y de la información: ordenamiento normativo*, p. 9.

> intervención, que deben servir de base a la acción del Estado tendiente a la satisfacción de ciertas necesidades culturales de la comunidad.
>
> Debe ser un designio cuyos objetivos se armonicen con las necesidades y las aspiraciones de la comunidad y ponga en práctica medios que permitan alcanzarlos. Esta noción de política cultural, que responde a la del desenvolvimiento como voluntad responde al deber, es de importancia capital. Marca una evolución decisiva en la concepción de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos lo mismo que en la concepción de la cultura.[29]

El Estado al cumplir su trascendente papel frente a este fenómeno, de acuerdo con su posición, presenta tres tipos de comportamiento: intervencionista, indiferente o protector. Detengámonos en cada uno de ellos.

Iniciemos el estudio con el denominado "Estado totalitarista interventor": el Estado omnipotente que determina y regula cada uno de los movimientos de sus ciudadanos. En este aspecto, la intervención del Estado se manifiesta en todo nivel: reglamenta el aspecto externo de la cultura formado por el estímulo, fomento, difusión y patrocinio, además de determinar, *a priori*, los principios del contenido estético que debe perseguir la obra cultural.

De esta manera podemos afirmar que el Estado totalitarista opera a su antojo el contenido de la cultura. Su intervención y fomento resultan viciados, puesto que su política está encaminada a producir el resultado deseado, generalmente vinculado con la apología del sistema que impera:

> la cultura se convierte en una muestra de adulteración. El arte que con ese sistema providente se genera, es culturalmente improductivo. Una resignada vulgaridad lo caracteriza; no hay profundidad, ni innovación, ni obscuridad, ni holgura. Su dinamismo es hechizo. Y contra lo que se supone, no traduce realísticamente un modo de vida. Elabora un esplendor ficticio y lo promueve aunque sin conmover a nadie.[30]

Con la peligrosa dirección preestablecida, el Estado vulnera un derecho natural del hombre, su expresión acerca de lo que lo rodea a través del arte, proceso que, como se ha insistido, debe ser espontáneo y fluido, no coartado y dirigido según las conveniencias políticas o económicas o cualquier tipo de presión injustificada.

Por otra parte, la UNESCO es enfática al cuestionar la propia eficacia del método empleado por el Estado en la imposición de patrones culturales, estéticos y contenidos, ya que la cultura nace de la espontaneidad de los pueblos, no se hace con decretos ni leyes.

[29] Harvey, Edwin R., *Políticas culturales en Iberoamérica y el mundo: aspectos institucionales*, p. 125.

[30] Turbay Ayala, Julio Cesar, *Foro sobre política cultural y financiación de la cultura*, pp. 11 y 12.



Ahora mencionemos el otro lado de la balanza: el "Estado indiferente", desinteresado y descuidado; es importante decir que, basados en las ideas antes expuestas, se considera un Estado que incumple con sus funciones. Su pasividad frente al fenómeno es imperdonable e inexplicable.

El Estado debe apersonarse en el proceso cultural de una nación, debe ser consciente del patrimonio histórico y artístico, de su bagaje cultural. No debe asumir una conducta desentendida o pasiva, pues su omisión repercutirá necesariamente en el progreso (o retroceso) de la sociedad.

De acuerdo con Turbay Ayala: "Un Estado glacial ante los hechos de la cultura es un estado que se convierte, aun sin proponérselo, en cómplice necesario de la ordinarez. El Estado debe entender que la superación intelectual constituye parte esencial de los derechos humanos".[31]

Arriba
El líder Velasco
(preso por Carranza)
dirige un motín.

[31] *Ibidem*, p. 13.

Por último, el "Estado protector" representa el punto medio o punto de equilibrio entre los dos anteriores. Hemos visto de modo somero cómo en ciertos aspectos la intervención estatal hace referencia a un estímulo, apoyo, difusión o a la obligatoriedad; pero en otros la indiferencia resulta incómoda y perjudicial.

La frontera entre las dos facetas está determinada por el contenido cultural, representado principalmente por la estética. Es función de los gobiernos impulsar el arte, propiciar el medio adecuado para que éste se desarrolle y colaborar en lo posible; le incumbe velar por el desarrollo del arte y estimularlo. Pero no puede discutir el contenido estético de una obra de arte de cualquier especie, eso le corresponde sólo a los versados en la materia.

Un Estado protector de la cultura procura su impulso; la defenderá contra todo aquello que pueda acarrear su contaminación o extinción y propiciará su difusión.

Para finalizar, debemos entender que la relación entre el Estado y cultura es un problema muy complejo. Es una grave tarea en la formulación de políticas encontrar el equilibrio necesario en la acción estatal para que no sea intervencionista, ni indiferente.

4. La reforma constitucional en materia de cultura

Las reformas y adiciones al artículo 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobadas por el Congreso de la Unión el 30 de abril de 2009, confieren un valor constitucional y una expresión jurídica a los derechos culturales.

Es importante analizar la reforma constitucional en esta materia, proyecto que se debe a Jorge Sánchez Cordero. Conforme a esa reforma, el artículo 4o. dice:

> Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El estado promoverá los medios para su difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa.
>
> La Ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.[32]

[32] Decreto por el que se adiciona un párrafo noveno al artículo 4o.; se reforma la fracción XXV y se adiciona una fracción XXIX-Ñ al artículo 73 de la Constitución Política de los

También el artículo 73 fue adicionado con una nueva fracción:

> XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios, y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4o. de esta Constitución.[33]

Jorge Sánchez Cordero, autor e impulsor de la reforma constitucional, explica que:

> La reforma constitucional recientemente aprobada, junto con las obligaciones internacionales previstas en la convención de la UNESCO de 2003, constituye sin duda una de las metamorfosis más profundas de la concepción cultural del Estado Mexicano; con ello termina la dominancia del modelo de "cultura nacional". La mutación conlleva una forma distinta de concebir a la sociedad mexicana, la emergencia de modelos culturales convergentes y la adopción de una "ciudadanía cultural y multicultural.[34]

El fin principal de esta importante reforma fue asegurar a la sociedad mexicana el fortalecimiento de los dos elementos: el arte y la ciencia. Con ella, el patrimonio cultural tangible continuará bajo la guarda y custodia del Congreso General, pero el intangible estará sujeto a la necesaria legislación que emita el Congreso General, donde se estipulará la manera de coordinar los esfuerzos federales, estatales y municipales, sin olvidar la obligatoriedad del cumplimiento de los planes y programas; aunque hasta ahora al arbitrio y buena fe de los gobernantes en turno, ha ocasionado la ineficacia, deficiencia e insuficiencia en la difusión y acceso a la cultura.

La reforma del artículo 4o. incluye una nueva perspectiva considerando la actividad cultural como una función de Estado, dejando la antigua concepción administrativa y personal. Esta norma es de suma importancia, pues es el inicio de muchos cambios, ya que el verdadero acceso a la cultura requiere la intervención de la sociedad en la creación de políticas en los diferentes niveles gubernamentales.

Estados Unidos Mexicanos, p. 2.

[33] *Idem*.

[34] Sánchez-Cordero Dávila, Jorge A., *Patrimonio cultural: ensayos de cultura y derecho*, p. 12.

5. Conclusiones

El concepto *cultura*, al igual que el ser humano, se encuentra en constante evolución; ella puede ser entendida a través de sus productos (la música, las artes, la literatura, la pintura, etc.); en una manera más amplia, es un proceso o modo de vida que incluye lengua, religión, costumbres y al Derecho: un derecho universal más de ésta. Para analizarlo debemos dilucidar qué y cómo funciona la cultura, especialmente al categorizarla como un derecho humano presente en todas las categorías fundamentales.

El derecho cultural estudia, sistematiza y explica las hipótesis jurídico-culturales y sus vinculaciones con esas realidades; su finalidad es la participación en la creación, recreación, difusión y disfrute de la cultura, además del desarrollo, permanencia, preservación, conservación y protección de la identidad cultural individual y colectiva.

La Constitución mexicana de 1917 fue la primera en el mundo que incluyó el término *cultura*; sin embargo, no hay artículo constitucional que tenga previsto el derecho a la cultura en sentido estricto. Es a través de la interpretación de las diferentes normas constitucionales relacionadas y los tratados internacionales que podemos desentrañarlo.

El artículo 4o. constitucional es el mayor referente en cuanto a protección del derecho cultural. Se necesita generar una ley que norme las disposiciones genéricas presentes en este artículo, donde se establezcan jurídicamente las obligaciones del Estado mexicano en esta materia, garantizando el derecho de toda persona al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios, y al ejercicio de sus derechos culturales.

El derecho internacional nos abre la posibilidad de buscar la exigibilidad de los derechos culturales a través de instrumentos como el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), instrumento que permite denunciar la violación de éstos ante el Comité Económico y Social de Naciones Unidas.

En una perspectiva de derecho comparado, México está llegando tarde a la cita de la protección de los derechos humanos; Perú fue el primer país de América Latina en incluir en su Constitución de 1979 esta protección. En cambio, México no incluyó la protección de los derechos humanos en la base de su sistema jurídico hasta la reforma constitucional del 2011. Los "Derechos Culturales al ser

el hijo pródigo de los derechos humanos"[35] son quizá la categoría fundamental con mayor necesidad de impulso y consolidación.

Bibliografía

Ávila Ortiz, Raúl, *El derecho cultural en México: una propuesta académica para el proyecto político de la modernidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

Bobbio, Norberto, *El problema de la guerra y las vías de la paz*, México, Gedisa, 2000.

Cappelletti, Mauro y Bryant Garth, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Carvajal Villaplana, Álvaro, "Los derechos humanos y la cultura", en *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, vol. XXXVI, núm. 90, diciembre de 1998, pp. 509-525.

Champeil Desplats, Véronique, "El derecho a la cultura como derecho fundamental" [trad. de M. Fernández Rodríguez], en *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 4, núm. 1, enero-junio de 2010, pp. 92-116.

Colombres, Adolfo *et al*., *La cultura popular*, México, Premiá, 1982.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión / Nisi Lex, 1917.

Custodio Castañeyra, Timanfaya, *Aproximación dogmática a los derechos culturales (el derecho a la cultura como derecho fundamental)*, Madrid, Instituto Universitario para la Comunicación Cultural, Cuadernos de Derechos de la Cultura, núm. 5, 2014.

Decreto por el que se adiciona un párrafo noveno al artículo 4o.; se reforma la fracción XXV y se adiciona una fracción XXIX-Ñ al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos

[35] Prieto de Pedro, Jesús José, *op. cit.*, pp. 19-23.

Mexicanos, tomo CDLXVII, núm. 23, México, Primera sección, jueves 30 de abril de 2009, pp. 2-3.

Dorantes Díaz, Francisco Javier, "El derecho a la cultura", en *Derecho y Cultura*, núm. 4, otoño, 2001, pp. 109-119.

———, "Derecho a la cultura en México. Su constitucionalización, sus características, alcances y limitaciones", en *Alegatos*, núm. 85, septiembre-diciembre de 2013, pp. 845-862.

Gómez Pellón, Eloy, "Tema 1. La antropología socio cultural y sus métodos", en *Introducción a la antropología social y cultural*, Cantabria, Universidad de Cantabria, 2010.

Grupo de Friburgo, *Los derechos culturales: Declaración de Friburgo*, Friburgo, Observatorio de la Diversidad y los Derechos Culturales, Organización Internacional de la Francofonía, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2007.

Harvey, Edwin R., *Derechos de autor, de la cultura y de la información: ordenamiento normativo*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1975.

———, *Políticas culturales en Iberoamérica y el mundo: aspectos institucionales*, Madrid, Tecnos, 1990.

Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996.

Luna Ramos, Margarita Beatriz, "Los derechos sociales en la Constitución mexicana", en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 23, 2007, pp. 63-74.

Malinowski, Bronislaw, "¿Qué es cultura?", en *Una teoría científica de la cultura*, Barcelona, Edhasa, 1981.

Pérez Luño, Antonio Enrique, *Derechos Humanos. Estado de derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1995.

Prieto de Pedro, Jesús José, "Derechos culturales, el hijo pródigo de los Derechos Humanos", en *Crítica*, vol. 58, núm. 952, 2008, pp. 19-23.

———, "Derechos culturales y desarrollo humano", en *Pensar Iberoamérica. Revista de Cultura*, núm. 7, septiembre-diciembre de 2004.

Ramírez García, Hugo Saúl y Pedro de Jesús Pallares Yabu, *Derechos Humano*s, Oxford University Press, Textos Jurídicos Universitarios, 2011.

Said, Edward W., *Cultura e imperialismo*, Barcelona, Anagrama, 1996.

Sánchez-Cordero Dávila, Jorge A., *Patrimonio cultural: ensayos de cultura y derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

Turbay Ayala, Julio Cesar, *Foro sobre política cultural y financiación de la cultura*, Colombia, 1992.

Tylor, Edward Burnett, *Cultura primitiva, 1. Los orígenes de la cultura*, Madrid, Ayuso, 1977.

UNESCO, *Declaración universal sobre la diversidad cultural*, Perú, Siklos S. R. Ltda., Serie Sobre la Diversidad Cultural, núm. 1, 2004.

Todas las grandes ideas del proyecto
de Constitución se salvaron; las imperfecciones
de detalle se corregirán con el tiempo y la obra
de progreso hará inmortal
a la CARTA MAGNA de 1917.

Félix F. Palavicini
Diputado por el Distrito Federal



Capítulo V

Artículo 2o. constitucional: derecho de los pueblos y comunidades indígenas

Ma. Enriqueta Lecuona Miranda*





Introducción

Toda Constitución debe establecer los derechos fundamentales de las personas que habitan el territorio y los principios de organización del poder público. El artículo 1o. de nuestra Constitución instituye el derecho de todas las personas a gozar de los derechos humanos reconocidos por la Carta Magna y las garantías para su protección.

México tiene una población compuesta por varias comunidades indígenas, más del 9% de población total: "entre 9 y 10 millones de mexicanos, son parte de las 56 etnias que se extienden a lo largo del territorio nacional";[1] estas comunidades pertenecen a los grupos históricamente discriminados y vulnerados en sus derechos.

El legislativo federal consciente de la diversidad de la nación, de la necesidad de incluir los derechos de los pueblos indígenas y de la obligatoriedad de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT, reformó en enero de 1992 el primer párrafo del artículo 4o.: reconoció las culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas de organización de los pueblos indígenas, dándoles un tratamiento jurídico diferente al de otros sujetos. El reconocimiento de la

* Universidad Autónoma del Estado de México.
Correo electrónico: elecuonam@yahoo.com.mx.

1 Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, p. 448.



existencia de la pluralidad de culturas conlleva un gran desafío para el Estado mexicano: el reacomodo de las diferencias y el mantenimiento de los estándares mínimos de derechos, con el fin de no romper el sentido de la comunidad ni provocar discriminación.[2]

Aunque, el principal avance en la reivindicación de los derechos fundamentales de los indígenas se dio con la reforma constitucional del 14 agosto de 2001, motivada por la existencia de movimientos sociales, cuyas demandas dejaron de tener sólo contenido redistributivo y se enfocaron en cuestiones de reconocimiento. El papel fundamental del EZLN en el conflicto armado de Chiapas colocó en el centro del debate las condiciones de atraso, pobreza, marginación y discriminación soportadas por los indígenas y no fue sino después de varias mesas de discusión, que se puso fin al conflicto con la firma de los acuerdos de San Andrés Larrainzar,[3] documento suscrito entre el gobierno federal y los representantes del movimiento zapatista. Posteriormente la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), con base en los Acuerdos de San Andrés, elaboró una propuesta de reforma constitucional a los artículos 4o., 18, 26, 53, 73, 11 y 116, la llamada Ley COCOPA.

El Convenio 169 de la OIT, vinculante para México conforme los artículos 1o. y 133 de la Carta Magna, y la Ley COCOPA sirvieron de base para la denominada reforma en materia indígena, con la modificación de los artículos 1o., 2o., 3o., 8o., 18 y 115 constitucionales.

El objetivo de este trabajo es realizar una breve descripción del contenido del artículo 2o., en él se afirma la unidad e indivisibilidad del Estado y reconoce de forma simultánea la pluriculturalidad, al consignar un trato diferenciado hacia los pueblos indígenas, lo cual no significa que deberá de considerárseles como desiguales respecto de los demás ciudadanos, pues esto implicaría la violación del primer artículo de nuestra norma fundamental.

De manera sintética trataré de exponer algunas de las inconsistencias y limitaciones derivadas de la redacción del precepto constitucional, reflejando lo mucho que aún falta por hacer en materia de los pueblos y comunidades indígenas.[4] Para tal efecto, seguiré el orden del propio artículo 2o., iniciando

[2] *Cfr.* Prades Javier, Oriol Manuel, *Los retos del multiculturalismo*, pp. 29-34. *Cfr.* González Rodríguez Arnaiz, Graciano, *Interculturalidad y convivencia*, pp. 47-72.

[3] Los acuerdos de San Andrés Larraínzar toman su nombre por haberse firmados en este poblado del estado de Chiapas, el 16 de febrero de 1996. El compromiso por parte del Gobierno era modificar la Constitución federal para otorgar derechos, autonomía de los pueblos, atender demandas en materia de justicia, inclusión, igualdad, participación política, entre otros.

[4] Existe un gran debate respecto si debe utilizarse el término de *pueblos indígenas* o *pueblos originarios* para hacer referencia a aquellos que se encontraban en territorios de América antes de la conquista. En este trabajo utilizaré *pueblos indígenas*, en virtud

Página anterior
Orador se dirige a campesinos desde un kiosco.

con la cuestión de la unidad nacional, el reconocimiento de la composición pluricultural de la población mexicana y quienes deberán ser considerados como sujetos de derecho; continuaré con los derechos concedidos a los pueblos y comunidades enfatizando el aspecto de la autonomía; seguido haré algunos comentarios al apartado A para después hacer referencia a la materialización del artículo 2o. en algunas constituciones estatales, finalizando con un breve comentario al apartado B.

1. Composición pluricultural

La reforma de 2001 eliminó el primer párrafo del artículo 4o. y lo incorporó al artículo 2o. constitucional, de manera que este precepto afirma la unidad e indivisibilidad de la nación, reconoce la composición pluricultural del Estado y establece derechos colectivos de los pueblos.[5]

> Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.
>
> La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originariamente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones o que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.[6]

El primer párrafo declara la unidad e indivisibilidad de la nación, este enunciado reproduce las características del estado monárquico en el estado republicano al considerar al pueblo, quien detenta la soberanía, culturalmente homogéneo, ello niega, de manera categórica, la existencia de derechos a otros grupos o pueblos diversos al que detenta el poder.[7]

---

de ser el término usado en el Convenio 169 de la OIT y en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5 Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 2-4.

6 CPEUM, p. 2.

7 *Cfr.* González Galván, Jorge Alberto, "La validez del derecho indígena en la legislación nacional", pp. 37-50.

El reconocimiento de lo pluricultural[8] permite considerar que el titular de la soberanía, previsto en el artículo 39 de la Carta Magna,[9] es heterogéneo al estar formado por distintos pueblos, a los que debe aplicarse tanto el principio de la igualdad jurídica en lo económico, social y cultural además de "disponer de mecanismos con los que identificar legalmente a los grupos e instituciones que permitan defender sus intereses".[10] Esto vuelve necesario determinar de forma clara quiénes se deberán considerar como sujetos de derecho y cómo se decidirá el ejercicio esos derechos.

Para Appiah existen dos formas de entender los derechos colectivos:

> Una consiste en pensar que se ejercitan colectivamente: para que esto ocurra, debemos disponer de mecanismos con los que identificar legalmente a los grupos e instituciones que permitan defender sus intereses [...] Una segunda concepción de los derechos de grupo consiste en la idea de que la ley, sea nacional o internacional, puede tratar a cada miembro del grupo como merecedor, en su individualidad, de ciertos derechos en calidad de miembro de grupo [...] El derecho de autodeterminación es un derecho de este tipo [...] Llamamos colectivos a este tipo de derechos de grupo [...] Lamamos derechos de pertenencia a este tipo de derechos de grupo.
>
> Los derechos de pertenencia son derechos individuales en cierto sentido: pertenecen a los individuos.[11]

La redacción del artículo 2o. permite identificar cuatro sujetos de derecho: a) Los individuos que integran los pueblos, b) los individuos que integran las comunidades, c) los pueblos indígenas, y d) las comunidades en que se organizan.

[8] "La plurinacionalidad implica el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos o grupos sociales en situaciones en los que los individuales de las personas que los integran resultan ineficaces para garantizar el reconocimiento y la persistencia de su identidad cultural [...] El reconocimiento de la plurinacionalidad lleva aparejadas las nociones de autogobierno y autodeterminación, pero no necesariamente la idea de independencia". Sousa Santos, Boaventura de, *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*, p. 97.

[9] "Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". CPEUM, p. 35.

[10] Establece un ejemplo del derecho de autodeterminación señalar que: "Si una tribu india norteamericana posee el derecho colectivo de gestionar un casino, hay que decidir quién pertenece a esa tribu y cómo van a decidir la forma de ejercer ese derecho. [...] ¿Quién es palestino, kurdo o tibetano? ¿Cómo van a decidir la forma de ejercer sus derechos?" Y como ejemplo del derecho de pertenencia "cada miembro de la nobleza hereditaria inglesa solía ser capaz de ejercitar su derecho a ser juzgado únicamente en la Cámara de los Lores". Appiah, K. Anthony, "Los fundamentos de los derechos humanos", p. 124.

[11] *Idem.*



Arriba
Venustiano Carranza acompañado de campesinos.

1.1. Pueblos como sujetos de derecho

Desde la colonia los pueblos indígenas han carecido de los mismos derechos que el resto de la población. La deuda histórica no se saldó con la reforma de 2001, aunque resultó ser un avance en cuanto a la reivindicación de los derechos de estos pueblos y sus comunidades. Con el fin de evitar confusiones conceptuales que puedan derivar en obstáculos para la realización efectiva de los derechos es necesario distinguir entre *pueblos* y *comunidades*.

> Los pueblos indígenas son conglomerados humanos que habitan en poblaciones con rasgos urbanos, y que no conservan normas de no propiedad de la tierra, de familiar ampliadas y/o de producción para el consumo [...] Las comunidades "son sociedades que conservan tres rasgos principales: la no propiedad de la tierra, la familia ampliada y la producción para el consumo [...] usan normas que permiten la subsistencia de estos tres rasgos: familia ampliada, ausencia de propiedad privada sobre la tierra y producción para el consumo[...] en los pueblos indígena, las normas son mucho más parecidas, en contenido a las nuestras. Mientras que en las comunidades son mucho más distintas".[12]

El segundo párrafo del artículo en cuestión reconoce que la pluriculturalidad de la nación está sustentada en los pueblos indígenas,[13] considerados así al cumplir dos condiciones: la primera, descender de pueblos que estaban antes de la colonización y, la segunda, conservar las instituciones originarias; por ello, en caso de no se conservar las instituciones, a pesar de ser descendiente de esos pueblos, no se les podrá considerar como población indígena y, por lo tanto, no tendrán los derechos del artículo 2o. —las características para ser considerado como pueblo indígena fueron tomadas del convenio 169 de la OIT,[14] base para la reforma constitucional de 2001—.

Esta delimitación de los pueblos indígenas los restringe a ocupar el territorio actual del país desde antes de la conquista, contraria a la del artículo 1o. del Convenio 169 de la OIT, donde se extiende a las poblaciones que habitaban el país o la región perteneciente al mismo desde antes de la conquista. Esta limitación impide a muchos descendientes de esas poblaciones ser considerados como pertenecientes a un pueblo indígena, excluyéndolos de la esfera de derechos aplicable.

La noción de *pueblo indígena* trae aparejado el concepto de *autonomía*, es decir, está regido por sus propias costumbres tradiciones o legislación especial, la cual debe ser reconocida, aceptada y respetada por la nación en donde se encuentran asentados dichos pueblos. "La categoría Pueblo designa una entidad social con características propias y vinculada a un territorio, su utilización en el reclamo de derechos de emancipación social, se juega en torno a la lucha por un régimen de autonomía".[15]

[12] Correa, Oscar (coord.), *Derecho indígena mexicano I*, pp. 69-71.

[13] CPEUM, p. 2.

[14] Aprobado por la Organización Internacional del Trabajo el 27 de Junio de1989, ratificado por México el 5 de septiembre de 1990, fecha de entrada en vigor para México el 5 de septiembre de 1991 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1991. Este instrumento establece parámetros para respetar a los pueblos indígenas y tribales y encaminarlos hacia el desarrollo y mejora de calidad de vida.

[15] Pedraza Ramos, Alejandro Karín, "Derecho a la autonomía de los pueblos como referente para la construcción del Estado plurinacional mexicano", p. 119.

El tercer párrafo del artículo constitucional establece la conciencia de la identidad como criterio para determinar la pertenencia a una población indígena;[16] razón por la cual sería válido no considerar sujetos del derecho aplicable a los pueblos indígenas a aquellos individuos o colectivos que no tengan conciencia de su identidad indígena, a pesar de descender de poblaciones establecidas antes de la conquista o conservar algunas instituciones; de tal suerte, el ámbito de validez de los derechos indígenas no está debidamente establecido, impactando de forma negativa su eficacia, porque el primer problema estribaría en establecer si el régimen jurídico que debería aplicarse a determinada persona sería del ámbito local, federal o derivado de usos y costumbres.[17]

1.2. Comunidades en que se organizan

El párrafo cuarto del 2o. artículo indica los parámetros bajo los cuales una comunidad podrá ser considerada perteneciente a un pueblo indígena,[18] sin expresar claramente qué deberá entenderse por *comunidad*, le otorga el mismo status de sujeto de derecho del pueblo;[19] en caso de que la comunidad, incluida en el pueblo donde se encuentra asentada, no quisiera formar parte de él, podría provocar la desintegración del pueblo mismo. Derivado de esta confusión conceptual se pueden presentar problemas de aplicación práctica al imponer a los indígenas vivir dentro de dicha comunidad, dejando fuera a aquellos que viven en zonas urbanas o en lugares distintos al asentamiento de la misma, por ejemplo, las comunidades de migrantes.

Es importante recalcar, el último párrafo del artículo 2o. instituye como sujeto de derecho a cualquier clase de comunidad que pueda equipararse a una comunidad indígena; esto resulta paradójico, pues el espíritu de la norma es de reconocer los derechos de los pueblos indígenas para que puedan existir y desarrollarse como tal. En este tenor de ideas, otorgar estos derechos a cualquier otra comunidad, sin formar parte del pueblo indígena, equivale a dejar sin contenido al segundo y cuarto párrafos, porque en realidad resulta innecesario cumplir con los requisitos

[16] "La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas". CPEUM, p. 2. Además, artículo 1o., apartado 2: "La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio". OIT, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, p. 1239.

[17] *Cfr.* Carbonell, Miguel, "Constitución y derechos indígenas", pp. 11-36.

[18] "Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica, y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres". CPEUM, p. 2.

[19] El pueblo es una colectividad, en un espacio geográfico determinado, tiene una cultura común y ejerce derechos de forma colectiva. La comunidad es un lugar en el que se asientan uno o varios pueblos, de tal suerte que éstos pueden encontrarse en distintas comunidades.

de existencia y asentamiento en el territorio fueran anteriores a la formación del Estado Mexicano. De esta manera, una comunidad sin los requisitos exigidos por el propio texto constitucional para formar parte de un pueblo indígena, no podría considerarse perteneciente al mismo sólo por equiparación y mucho menos concederle los mismos derechos.

1.3. Personas indígenas que integran los pueblos o las comunidades

Para ser considerado individuo indígena sujeto de los derechos marcados en el artículo 2o., el criterio de aplicabilidad está determinado por "la conciencia de su identidad" *(supra)*, miembro del pueblo indígena identificado con su cultura, costumbres y tradiciones, además de ser reconocido por el propio pueblo como parte del mismo.

Las personas pertenecientes a un pueblo o a una comunidad indígena tienen la facultad de ejercitar individualmente sus derechos de pertenencia, de derechos individuales; sin embargo, "los únicos derechos de pertenencia que gozan de un amplio respaldo son los de los ciudadanos de los Estados democráticos: se considera correcto tratar de forma distinta ante la ley a los ciudadanos y a los extranjeros, por ejemplo, a la hora de reservar ciertos puestos de trabajo",[20] de suerte que el ejercicio de este tipo de derecho individual de pertenencia resultaría problemático. Para hacerlos efectivos, Anthoy Appiah sugiere "vincular los derechoso no a la tribu sino al lugar de residencia, pero nos encontraríamos con que algunos residentes minoritarios de algunas regiones estarán gobernados por estándares que ellos nunca tomarán como enteramente suyos".[21]

2. Los derechos de los pueblos y comunidades

El párrafo quinto del artículo constitucional recoge dos grandes derechos de los pueblos indígenas: el derecho a la libre determinación y el reconocimiento del sistema normativo. El primero se entiende como la facultad que, conforme a su régimen preceptivo, tienen para decidir por ellos mismos lo concerniente a su desarrollo económico, político social, cultural y a elegir con su sistema a las autoridades de sus comunidades, vale la pena repensar si realmente se está otorgando un derecho a la libre determinación, porque el legislador la limita a

[20] Appia, K. Anthony, *op. cit.*, p. 125.
[21] *Ibidem*, p. 126.

ejercerla dentro de un "marco constitucional de autonomía"[22] que afiance la unidad de la nación.

Sin duda nos encontramos frente a dos órdenes jurídicos distintos: el del Estado y el comunal; el intento de ordenar a los sujetos dentro de un sistema unitario como el del Estado mexicano reconociendo sólo formas de ejercer cierto grado de autonomía, resultará siempre problemático. Esto plantea algunas de interrogantes sobre la práctica efectiva de la autonomía de los sujetos: ¿qué se necesita para lograr la autonomía de un sujeto dentro de un sistema homogéneo? ¿Cómo conjugar distintos órdenes jurídicos a los cuales tiene acceso?

La cuestión resulta ser más compleja al tratarse de categorías diferentes.

> Así, el Estado se explica a través del pensamiento moderno y supone individuos aislados que acuerdan un cúmulo de derechos iguales para todos como miembros de una sociedad homogénea. Esta asociación presupone un ideal de sociedad sustentada sobre valores civiles adquiridos, en demérito del reconocimiento de la pluralidad de valores y concepciones históricas que explican al sujeto social, por lo que se pretende uni-nacional.[23]

La categoría Estado producto de la modernidad, antropocéntrico, individualista y excluyente es diametralmente opuesta a la categoría de pueblo indígena, comunitario, incluyente; entonces, ¿cómo conjugar dos culturas diferentes y respetar los derechos de los pueblos indígenas?, Luis Villoro aclara la cuestión al expresar "Cuando los pueblos indios plantean su autonomía reivindican ese sentido del término; autonomía no es pues, para ellos, equivalente a soberanía. Lo que demandan es el derecho a convenir con el Estado las condiciones que permitan su sobrevivencia y desarrollo con pueblos, dentro de un Estado multicultural".[24]

Del derecho a la libre determinación se deriva la facultad de los pueblos indígenas a diseñar, aprobar y aplicar su propio sistema normativo, en otras palabras, se les está otorgando el derecho a tener su propio derecho en el marco de la propia Constitución y el respeto a los Derechos humanos. Además de los derechos de los pueblos como derechos colectivos, también se reconocen los de los indígenas como individuos; los cuales, de acuerdo con José Ramón Cossío,

[22] "El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterioso etnolingüísticos y de asentamiento físico". CPEUM, p. 2.

[23] Pedraza Ramos, Alejandro Karín, *op. cit.*, p. 118.

[24] Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, p. 169.



se refieren a los derechos a ser considerado o no como integrante del pueblo o comunidad indígena, el goce pleno de los derechos humanos y garantías individuales establecidos en la Constitución, la dignidad e integridad de las mujeres indígenas y el derecho a elegir a sus propias autoridades.[25]

2.1. Reconocimiento y autonomía

En un mismo espacio geográfico pueden concurrir varios sistemas normativos que apliquen a las mismas personas como sucede en México, donde existe un régimen hegemónico y los sistemas normativos de cada uno de los pueblos y comunidades, de aquí la relevancia de la interrogante propuesta por Oscar Correa: "si las comunidades que poseen sistemas normativos propios, son o no soberanas".[26] Para dar respuesta es necesario entender que "los pueblos indígenas no demandan soberanía ni independencia [...] demandan

Arriba
Venustiano Carranza durante homenaje luctuoso a Ignacio Zaragoza.

[25] *Passim* Cossío, José Ramón, "La reforma constitucional en materia indígena".
[26] Correas, Oscar (coord.), *Derecho indígena mexicano I*, p. 149.

reconocimiento. Y han buscado que se les reconozca cierta *autonomía*";[27] por lo que pretender resolver los problemas derivados de la falta de reconocimiento de los pueblos "en una sola ley, cuando las comunidades son tan diversas, es un claro error de política jurídica".[28]

Las demandas de los pueblos indígenas se han centrado en reconocimiento de derechos que reafirman su voluntad de continuar siendo indígenas. "La lucha por la autonomía se constituye en la práctica en la lucha por los derechos indígenas, diferentes a los derechos de todos los ciudadanos del país. El reconocimiento de esos derechos económicos, culturales y políticos es el principal contenido de la autonomía".[29]

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Internacionales de los Pueblos indígenas de 2007,[30] al no tener carácter vinculante forma parte del denominado *soft law*,[31] reconoce la autonomía de los pueblos indígenas en la manera en como ejercitan su derecho de autodeterminación; la libre determinación no tiene intención separatista, por el contrario reivindica su "derecho a ser considerados dentro de la categoría de pueblos, en igualdad de condiciones que cualquier otro pueblo de la tierra".[32]

Los artículos 3o., 4o. y 5o. de la Declaración hacen referencia directa al derecho de autonomía.

> Artículo 3.
>
> Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.
>
> Artículo 4.
>
> Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones

[27] *Ibidem*, p. 150.

[28] *Ibidem*, p. 152.

[29] Bengoa, José, *La emergencia indígena en América Latina*, p. 108.

[30] La Declaración fue aprobada por mayoría de la Asamblea General, en Nueva York, el 13 de septiembre de 2007, por 144 votos a favor, 4 en contra y 11 abstenciones.

[31] Por *soft law* se entiende el conjunto de "documentos, que no son legalmente vinculantes respecto a los Estados (y por ende no coercitivos directamente en Cortes y Tribunales); los cuales, sin embargo, tienen un impacto sobre las relaciones internacionales y la ley internacional". Harris, David, *Cases and Material son International Law*, p. 65. De aquí que a pesar la falta de fuerza jurídica vinculante, crean una expectativa sobre futuras acciones; por otro lado se encuentra el *hard law*, cuya característica principal deriva de su expedición por parte del órgano facultado para la creación y promulgación; su contenido tiene fuerza vinculante para los destinatarios, por lo que existe un poder coercitivo para lograr su cumplimiento.

[32] Bengoa, José, *op. cit.*, p. 220.

> relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.
>
> Artículo 5.
>
> Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.[33]

La Declaración pretende lograr que "las relaciones entre el Estado, los Estados naciones independientes y los pueblos indígenas deben darse en un clima de equidad, mutuo respeto e igualdad";[34] lo cual dista de lo preceptuado por el artículo 2o. de nuestra Constitución.

3. Apartado A del artículo 2o. constitucional

El artículo 2o. está dividido en apartado A y B. El primero garantiza la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas supeditados a ser reconocidos en las constituciones y legislación de cada una de las entidades federativas; el segundo establece las acciones a realizar por el Estado a través de los distintos órdenes de gobierno, para promover igualdad de oportunidades para los indígenas y eliminar prácticas discriminatorias.[35]

Se conforma con ocho fracciones para establecer la multiplicidad de derechos: la libre determinación y autonomía para decidir las formas de convivencia y organización social; aplicación de sus propios sistemas normativos para la solución de sus conflictos internos, teniendo como límite los derechos humanos y garantías previstas en la propia Constitución; realizar elecciones bajo su sistema de usos y costumbres; preservación de sus lenguas y elementos culturales y de identidad; acceso a la propiedad y tenencia de la tierra en los términos establecidos en la Constitución; conservar su hábitat e integridad de sus tierras; elegir representantes indígenas ante los ayuntamientos; acceso a la jurisdicción del estado, tomando en cuenta en los procesos en que sean

[33] ONU, Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, p. 5.

[34] Bengoa, José, *op. cit.*, p. 221.

[35] En este mismo sentido el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la discriminación al establecer: "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, de género, la edad, las discapacidades la condición social, las condiciones de salud la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas". CPEUM, p. 1.

parte sus costumbres y especificidades culturales, derecho a un intérprete que conozca su lengua y cultura.[36]

La diversidad de enunciados jurídicos obliga a realizar un breve comentario de cada uno de ellos, para tratar de identificar si es realmente un reconocimiento de derechos o, por el contrario, se trata del establecimiento de obligaciones.

La primera fracción reconoce el derecho a tener formas propias de "convivencia y organización social, económica, política y cultural";[37] es decir, pueden continuar con estructuras como el consejo de ancianos y el tequio,[38] dependiendo de cada uno de los pueblos.

La fracción segunda se refiere al derecho de los pueblos de tener su propio sistema normativo para resolver conflictos. En términos generales se les reconoce el derecho a tener una forma interna de administración de justicia bajo los presupuestos que la propia Constitución establece, aplicables a todos los individuos conforme el artículo primero,[39] por lo que no era necesario repetirlos.

- Cumplir con los principios generales de la Constitución.
- Respeto a las garantías individuales.
- Respeto a los derechos humanos.
- Respeto a la dignidad e integridad de las mujeres.

En realidad se limita la aplicación del derecho consuetudinario a los principios generales de la Constitución, con el agravante de establecer la obligación de validar las resoluciones emitidas mediante un proceso ejercido de manera discrecional por el Poder Judicial. Esto plantea dos cuestiones importantes: si el texto constitucional reconoce la facultad de resolver conflictos a las autoridades de los pueblos, también debería reconocerles el carácter de 'cosa juzgada' a

[36] *Cfr.* Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 26 y 27.

[37] CPEUM, p. 2.

[38] Se trata de distintas formas de organización y trabajo colectivos. *Tequio* es el trabajo que debe realizar cada miembro de la comunidad en favor de la misma. Proviene del sistema de usos y costumbres e implica un compromiso. Esta forma de trabajo permite aprovechar recursos, realizar obras y servicios comunitarios.

[39] "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en Esta Constitución y en los Tratados internacionales de lo que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo los casos y bajos las condiciones que esta Constitución establece.
…
Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos, en los términos que establezca la ley". CPEUM, p. 1 y 2.

esas determinaciones; sin embargo, el hecho de someterlo a validación refleja la situación del no reconocimiento, por parte del Estado mexicano, de la invalidez de sus sistemas normativos internos. Las otras cuestiones se refieren al problema de determinar qué asuntos serán los sometidos al procedimiento de validación por parte de los jueces o tribunales y qué reglas, parámetros o principios regirán dicho procedimiento en cada una de las entidades federativas. Esta oscuridad normativa provoca incertidumbre jurídica para los sujetos de derecho.

La tercera fracción reconoce el derecho de las comunidades y pueblos indígenas para elegir a sus autoridades internas por medio de usos y costumbres. Esta disposición, en apariencia, obliga a los pueblos a aplicar las prácticas tradicionales en lugar de las prácticas democráticas actuales. No es claro en establecer si la elección de sus autoridades o representantes deberá hacerse conforme sus normas y procedimientos o si podrán hacerlo por medio de partidos políticos o candidatos independientes.

En la fracción cuarta se ve reflejado el espíritu de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 al establecer el derecho de conservación de todos sus elementos culturales, así que por extensión, deberá comprender también la conservación de sus leyes, costumbres, protección de espacios sagrados, derechos de territorialidad, permitiendo la permanencia de las cosmovisiones de los distintos pueblos y comunidades. Desafortunadamente en México el respeto de los derechos de estos pueblos está muy alejado de la realidad, pues ni siquiera se establece obligación o garantía alguna por parte del estado para la preservación de su cultura e identidad.

El carácter ambiguo de la fracción quinta permite verla como derecho en cuanto a la facultad de los pueblos para realizar acciones tendientes para mejorar el hábitat[40] o como la imposición por parte del Estado para el mantenimiento y preservación. Recordemos que esta obligación está a cargo de todos los individuos, independientemente de la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena.

La fracción sexta contiene varios enunciados jurídicos, por ello es pertinente comentarlos individualmente.

- El "Acceder, con respeto a las formas y modalidades de la propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y las leyes en la materia"[41] no otorga derecho alguno, constriñéndose a establecer las



[40] "Artículo 2o…
…
…
V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución". CPEUM, p. 2.

[41] *Idem*.



condiciones para adquirir la propiedad y tenencia de la tierra, previstas en el artículo 27 de la Constitución, donde se reconoce la propiedad privada, ejidal y comunal, de manera que no era necesario incluirlo en esta fracción.

- "así como los derecho adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad",[42] el respeto a los derechos ya obtenidos por otras personas resulta del axioma jurídico *primero en tiempo primero en derecho,* reflejado en la legislación administrativa por medio de la concesión y el permiso; en la civil, en lo relativo a la propiedad, los medios para adquirirla y la posesión; por ello, tampoco era imperioso indicarlo en esta fracción.
- " al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades",[43] esta frase aparentemente otorga un derecho prioritario de uso, pero la lectura conjunta de la fracción permite inferir el verdadero sentido de restringir el aprovechamiento de los recursos naturales a los pueblos, porque únicamente refiere a las comunidades (que como ya se comentó, son distintas a los pueblos).
- "salvo aquellos que correspondan a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución".[44] Es clara la restricción impuesta a los pueblos y comunidades indígenas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales dentro de sus tierras, basta declararlos como área estratégica para que no puedan beneficiarse de ellos, evidentemente esto vulnera su derecho a la autonomía.
- "Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley".[45] El derecho a la libre asociación ya está previsto en el artículo 9 de la Carta Magna,[46] por esto no era necesario indicarlo en este apartado; por el contrario, abre la puerta para interpretar que el derecho de asociación únicamente podrá serlo para los efectos de esta fracción.

El contenido de esta fracción VI se sustentó en los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT, lo cuales obligan al Estado mexicano a respetar la relación cultural y espiritual de los pueblos con sus tierras,[47] proteger la propiedad y posesión

[42] *Idem*.

[43] *Ibidem*, p. 2 y 3.

[44] *Ibidem*, p. 3.

[45] *Idem*.

[46] "Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito […]
…
No se considera ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad […]", CPEUM, p. 11.

[47] "Artículo 13.
1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán res-

Página anterior
Fiesta Nahoa.

sobre las que tradicionalmente han ocupado, ya sea que las utilicen o no. Asimismo, obligan al Estado a crear mecanismos para que los pueblos puedan reivindicar sus tierras, haciendo efectivo su derecho de persecución derivado de un derecho real, reconociendo plenamente la titularidad que los pueblos indígenas tienen sobre la tierra, protegiéndola de manera eficaz. En la actualidad los dispositivos de protección de la tierra no son realmente efectivos, pues el Estado mexicano está incumpliendo con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, por ejemplo: el artículo 27 constitucional protege las tierras de los grupos indígenas de manera genérica remitiendo a una ley reglamentaria,[48] entre ellas, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que regulan en uso de los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas. La primera, reformada apenas el 10 de mayo de 2016, contiene varias disposiciones relativas a los derechos de los pueblos indígenas, como las establecidas en los artículos 1 y 5.

> **Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus disposiciones son de orden e interés público y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX inciso G

petar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación.
2. La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.
Artículo 14.
1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.
2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados". OIT, *op. cit.*, p. 1243 y 1244.

[48] "Artículo 27…
…
…
…
VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como par actividades productivas.
La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas". CPEUM, p. 24.

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable. Cuando se trate de recursos forestales cuya propiedad corresponda a los pueblos y comunidades indígenas se observará lo dispuesto por el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 5. La propiedad de los recursos forestales comprendidos dentro del territorio nacional corresponde a los ejidos, las comunidades, pueblos y comunidades indígenas, personas físicas o morales, la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que sean propietarios de los terrenos donde aquéllos se ubiquen. Los procedimientos establecidos por esta Ley no alterarán el régimen de propiedad de dichos terrenos.[49]

La segunda, reformada el 9 de enero de 2015, sienta las bases para preservar, restaurar y proteger el ambiente con el fin de garantizar el derecho humano a un medio ambiente saludable previsto en el artículo 4o. constitucional. Contiene varios preceptos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas: la política ambiental, el derecho de las comunidades y pueblos indígenas y la garantía de protección del Ejecutivo Federal para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Establece el derecho de los pueblos indígenas para solicitar a las autoridades de los distintos niveles les otorguen autorizaciones, concesiones o permisos para realizar obras, actividades y administrar las áreas naturales protegidas creadas con el propósito de proteger los entornos naturales, monumentos históricos y arqueológicos así como la cultura e identidad de los pueblos indígenas. Entonces, los pueblos deberían tener un derecho de preferencia en la obtención de dichas licencias en lugar de privilegiar a sectores privados.

En la séptima fracción se establece el derecho a la participación política y electoral conforme sus tradiciones y normas internas; pero restringe su ejercicio al ámbito municipal al omitir su establecimiento en la esfera estatal, eliminando la posibilidad de participación política de los pueblos y comunidades en este espacio,[50] con la correspondiente vulneración de derechos.

La octava fracción refiere el derecho a tener acceso a la jurisdicción del Estado. En principio todas las personas tienen el derecho, ya garantizado por la Constitución, de acceder a la justicia para la resolución de sus conflictos, no era necesario reiterarlo en este enunciado. Es deber del Estado asegurar el cumplimiento del principio de debido proceso en todos los casos, pero ¿ese derecho de pleno de acceso a la justicia es eficaz en un país donde la discriminación se ha apoderado

[49] LGDFS, p. 1 y 4.

[50] Artículo 2o., apartado A, fracción "VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.
Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas". CPEUM, p. 3.

Derecha
Soldadera junto
a revolucionarios
en el patio de una casa.



de todos los sectores y no se cuenta con mecanismos efectivos ni jueces que se tomen el tiempo en considerar las costumbres y especificidades culturales de los pueblos?, lo único medianamente cumplido es la asistencia de intérpretes en los asuntos donde son parte individuos o colectivos indígenas.

Para López Bárcenas, esta fracción no garantiza los derechos al no ser clara en cuanto a cuáles costumbres y especificidades se refiere.

> A menos que por costumbre se entienda sistema normativo y éste se equipare a la legislación estatal. En el caso de que las especificidades





> culturales, puedan tener algún efecto sobre todo en la materia penal para construir hipótesis de error de prohibición, ahí donde de acuerdo a sus sistemas normativos propios los indígenas consideran una conducta lícita mientras la ley la tipifica delictiva y viceversa.[51]

Este precepto no cumple a cabalidad lo dispuesto por los artículos 9o. y 10 del Convenio 169 de la OIT, al no establecer el derecho de los pueblos a utilizar su sistema tradicional para sancionar conductas o delitos cometidos por sus miembros, remitiendo a lo dispuesto en la Constitución.

En este sentido se omite establecer el derecho de los indígenas a hacer sus declaraciones escritas en su propia lengua materna, independientemente de que hablen o no el español, no debería limitarse el empleo de su propia lengua ni condicionarles al uso exclusivamente el español,[52] porque esto es una manera de eliminar la diversidad de lenguas de los pueblos.

4. Remisión a las constituciones estatales

El último párrafo del apartado A dispone que las características de libre determinación y autonomía serán instituidas en las constituciones estatales y leyes de cada entidad federativa, en otras palabras, les impone la obligación de detallar lo que la Constitución Federal establece creando las normas necesarias para reconocer como entidades de interés público a las comunidades indígenas;[53] tomar en consideración las situaciones particulares y aspiraciones de cada uno de los pueblos indígenas que pertenezcan a la entidad,; por ello las disposiciones no son homogéneas en relación con los derechos de libre determinación y su incorporación al desarrollo económico y social,[54] disparidad originada por no existir reglas claras y generales que se apliquen en todo el país.

> Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas de cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.[55]

[51] Espinoza Sauceda, Guadalupe *et al.*, *Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México*, p. 26.

[52] *Idem*.

[53] *Cfr.* Bailón Corres, Moisés, "Legislación federal y estatal en materia de derechos indígenas: saldos al 2009".

[54] *Cfr* . Olvera Jiménez, Isidro, "Constituciones estatales y derechos indígenas", pp. 165-182.

[55] CPEUM, p. 3.

> Esta disposición acota todos los derechos que se venían reconociendo en las anteriores disposiciones y las despoja de todo el carácter de garantías constitucionales al hacerlas depender de lo que las constituciones y leyes estatales dispongan [...] Junto con esto también nulifica la posibilidad de los pueblos y comunidades indígenas de formar parte delas estructuras de gobierno ya que en lugar de reconocerlas como sujetos de derecho público las considera como entidades de interés público.[56]

Para Olvera Jiménez, existen dos tipos de constituciones estatales con los derechos de los pueblos indígenas: las que reconocen la composición pluricultural y establecen directrices para atender a los pueblos indígenas y aquellas que, además de reconocer la pluriculturalidad, conceden derechos a las comunidades para elegir a sus propias autoridades conforme sus usos y costumbres.

Las constituciones de Querétaro, Hidalgo, San Luis Potosí, Jalisco, Durango, Estado de México, Michoacán se encuentran en el primer caso. En el segundo, la de Chihuahua, Campeche, Quintana Roo y Veracruz. La Constitución de Oaxaca fue la primera en reconocer el derecho a la libre determinación expresado como autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, validando sus formas internas de organización social, política y normativa; concediendo el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios. Asimismo, reconoce las prácticas democráticas para elección de ayuntamientos utilizadas por las comunidades indígenas, "de los 570 municipios que existen en el estado, 412 han optado por la elección vía usos y costumbres".[57]

La Constitución de Chihuahua reconoce las formas propias de los pueblos indígenas para la impartición de justicia. Campeche establece el derecho al desarrollo y fortalecimiento de controles para uso y disfrute de recursos naturales en el artículo. Quintana Roo reglamenta la resolución de controversias entre los miembros de los pueblos indígenas, mediante usos y costumbres. Veracruz establece el derecho a la libre determinación. Nayarit reconoce el derecho para establecer sus propios sistemas normativos, usos, costumbres y formas tradicionales de gobierno, además de tener formas sus internas de convivencia y organización;[58] estos dos últimos estados condicionan el derecho al ejercicio de la libre determinación a la creación de una ley reglamentaria.

Las constituciones de Durango, Jalisco, Morelos y Puebla no se apegaron a sus facultades constitucionales, sólo reprodujeron el texto de la Constitución federal en la suyas con cambios insignificantes;[59] *así, Durango en el artículo 39 declara la composición pluricultural y remite el reconocimiento de dicha diversidad a*

[56] López Bárcenas, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, p. 72.
[57] Olvera Jiménez, Isidro, *op. cit.*, p. 169.
[58] *Idem*.
[59] *Cfr.* López Bárcenas, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*.

Página anterior
Venustiano Carranza
con constituyentes
de Oaxaca.

las leyes secundarias del estado, lo mismo que la protección, promoción del desarrollo y derecho de elegir a sus autoridades por usos y costumbres. Morelos en el artículo 2-bis no hace referencia de manera directa a la pluriculturalidad, únicamente reconoce la presencia de pueblos y comunidades; después les reconoce sus derechos sobre conjunto de bases las siguientes bases que enumera, entonces, no queda claro si la Constitución reconoce los derechos o sólo las bases sobre las que se podrán reconocer.

Jalisco en el artículo 4, décimo párrafo, expresa la composición pluricultural del Estado y omite establecer las características de la libre determinación y autonomía de los pueblo, remitiendo a leyes secundarias. Puebla, *en su artículo 13, estatuye que las leyes reglamentarias del Estado establecerán los derechos y la manera de hacerlos valer en lugar de indicar expresamente cuáles son esos derechos, además enumera una serie de bases para su reconocimiento*. "En todas esas bases, como puede verse, prevaleció el voluntarismo y así se incluyeron materias que no sólo son indígenas y terminaron siendo una especie de programa de desarrollo que no se sabe bien a bien quién indígenas exijan su cumplimiento".[60]

Para López Bárcenas, se trata de una forma legal de mantener excluidos a los pueblos:

> Esta disposición acota todos los derechos que se venían reconociendo en las anteriores disposiciones y las despoja de todo carácter de garantías constitucionales al hacerlas depender de lo que las constituciones y leyes estatales dispongan, que era precisamente lo que se buscaba evitar, pues a la fecha de la incorporación de la reforma varias constituciones estatales reconocían la libre determinación en diversos grados, creando una suerte de discriminación legal.[61]

La remisión a los estados contradice los derechos referidos en el párrafo quinto y el apartado A del artículo 2o., al quedar supeditados a las constituciones locales y leyes estatales se coarta la posibilidad de que los pueblos y comunidades indígenas entren a formar parte de las estructuras gubernamentales, al considerarlas entidades de interés público en lugar de sujetos de derecho público.[62]

Para Rita Laura Segato, "Es contradictorio afirmar el derecho a la autonomía, y simultáneamente afirmar que el Estado produce las leyes que defenderán a los que se ven perjudicados dentro de esas propias autonomías",[63] es inconcebible

[60] *Ibidem*, p. 174 y 175.

[61] López Bárcenas, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, p. 72.

[62] *Cfr.* Espinoza Sauceda, Guadalupe *et al.*, *Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México*, p. 29.

[63] Segato, Rita Laura, "Género y colonialidad: en busca de claves de lectura y de un voca-

que, por una parte, el estado entregue una cantidad de derechos y, por la otra, los acote como sucede al haber otorgado la facultad a los estados de crear la normatividad en materia de derechos indígenas.

Los principales factores por los cuales no se ha avanzado de manera significativa en materia de derechos de los pueblos son la carencia de información sobre el carácter pluricultural, confusión de sectores en el reconocimiento de derechos a través de la promulgación de leyes, un marco jurídico monocultural, ausencia de análisis de planteamientos, propuestas y reivindicaciones de los propios pueblos.[64]

5. Apartado B del artículo 2o. constitucional

En el apartado B se instituye obligaciones para el Estado en los distintos órdenes de gobierno: impulso al desarrollo regional para mejorar la economía local; garantizar educación bilingüe e intercultural; asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud y aprovechar las bondades de la medicina tradicional; facilitar acceso a financiamiento para construcción y mejora de vivienda; favorecer la inclusión de las mujeres al desarrollo; ampliar las comunicaciones para integrar a las comunidades; apoyar el desarrollo sustentable de las comunidades; crear políticas para proteger a los migrantes; consultar a los pueblos para la elaboración de los planes nacional estatal y municipal de desarrollo.[65]

En esta sección se establecen políticas públicas y no derechos en sí, contradiciendo toda la primera parte: se reconoce el derecho a la libre determinación de pueblos y comunidades, pero el encargado de crear las políticas públicas es el Estado, en lugar de los propios pueblos; se respeta su derecho a ser consultados pero, al final, el propio Estado, de forma discrecional, determinará si serán incorporadas o no "sus recomendaciones".[66]

bulario estratégico descolonial", p. 22.

64 *Cfr.* Olvera Jiménez, Isidro, *op. cit.*, p. 172.

65 *Cfr.* Carbonell, Miguel, *op. cit.*

66 López Bárcenas, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, p. 171.

6. Reflexiones finales

Sin duda el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas representa un avance significativo producto de los movimientos reivindicatorios de derechos de los años noventa del siglo pasado. El carácter constitucional no garantiza por sí mismo su ejercicio y eficacia.

Los pueblos indígenas, ahora reconocidos como sujeto colectivo de derecho, en la realidad ven imposibilitada la aplicación efectiva de sus propios sistemas normativos al estar condicionados a un procedimiento de validación poco claro, realizado por autoridades externas que pondrán en escrutinio las resoluciones tomadas.

La autonomía de los pueblos dentro del Estado plurinacional mexicano deberá centrarse en el reconocimiento de las diferencias con el compromiso del respeto de los derechos comunes a los pueblos y comunidades indígenas, siempre y cuando exista un acuerdo y no se trate únicamente de una imposición del Estado. La autonomía indígena no refiere independencia, sino el reconocimiento y dignidad del propio grupo.

La remisión del reconocimiento de los pueblos como sujetos de derecho a las constituciones y leyes de cada uno de los Estados ha provocado legislaciones que protegen sus propios intereses, en lugar de propiciar la disminución de la marginalidad y discriminación de los pueblos indígenas.

Todavía queda mucho por hacer para lograr la igualdad e inclusión de estos pueblos históricamente marginados, por lo que es necesario un cambio profundo de pensamiento de la sociedad mexicana para la construcción de un Estado más justo e incluyente, que reconozca y realmente garantice el ejercicio de los derechos.

Bibliografía

Appiah, K. Anthony, "Los fundamentos de los derechos humanos", en Michael Ignatieff, *Los derechos humanos como política e idolatría*, Madrid, Paidós, 2003.

Bailón Corres, Moisés, "Legislación federal y estatal en materia de derechos indígenas: saldos al 2009", en *Derecho y sociedad en Oaxaca indígena,* Washington, D.C., Fundación para el Debido Proceso Legal, 2009.

Bengoa, José, *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 3ª ed., 2016.

Carbonell, Miguel, "Constitución y derechos indígenas", en Miguel Carbonell (coord.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México [serie Estudios jurídicos, núm. 32], 2002.

———, *Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario oficial de la Federación 5 de febrero de 1917. Última reforma DOF 29 de enero de 2016)*. Recuperado de http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf [24 de septiembre de 2016].

Correa, Oscar (coord.), *Derecho indígena mexicano I*, México, Ediciones Coyoacán / Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

Cossío, José Ramón, "La reforma Constitucional en Materia indígena", en *Este País*, núm. 127, octubre de 2001. Recuperado de http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/127/5_ensayo1_la%20reforma_cossio.pdf [12 de agosto de 2016].

Decreto por el que se reforman los artículos 3o., 5o., 24, 27, 130 y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo CDLX, núm. 19, México, Primera sección, martes 18 de enero de 1992, pp. 3-5. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_121_28ene92_ima.pdf [29 de julio de 2016].

Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo DLXXV, núm. 1, México, Primera sección, martes 14 de agosto de 2001, pp. 2-4. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762223&fecha=14/08/2001 [30 de julio de 2016].

Espinoza Sauceda, Guadalupe *et al., Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México*. Recuperado en http://www.lopezbarcenas.org/files/escritos/LOS_DERECHOS_INDIGENAS_Y_LA_REFORMA_CONSTITUCIONAL.pdf [9 de septiembre de 2016]

Fix, Héctor y Salvador Valencia, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México / Porrúa, 6ª ed., 2009.

González Galván, Jorge Alberto, "La validez del derecho indígena en la legislación nacional", en Miguel Carbonell (coord.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México [serie Estudios jurídicos, núm. 32], 2002.

González Galván, Jorge Alberto, "Debate nacional sobre derechos indígenas: lo que San Andrés propone, ¿San Lázaro descompone?", en Jorge Alberto González Galván (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

González Rodríguez Arnaiz, Graciano, *Interculturalidad y convivencia*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008.

Harris, David, *Cases and Materials on International Law*, Londres, Sweet and Maxwell, 1991.

LGDFS (Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable), Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de febrero de 2003. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdfs.htm [20 de agosto de 2016].

LGEEPA (Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente), Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa.htm [21 de agosto de 2016].

López Bárcenas, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 3a ed. [colección Legislación y Desarrollo Rural], 2010.

Olvera Jiménez, Isidro, "Constituciones estatales y derechos indígenas", en Jorge Alberto González Galván (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

ONU (Organización de las Naciones Unidas), *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Recuperado de http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf [23 de septiembre 2016].

OIT (Organización Internacional del Trabajo), Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Recuperado de https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvenio/PAG0365.pdf [26 de agosto de 2016].

Pedraza Ramos, Alejandro Karín, "Derecho a la autonomía de los pueblos como referente para la construcción del Estado plurinacional mexicano", en Ana Luisa Guerrero Guerrero (coord.), *Deconstrucción y genealogía del concepto de dignidad de los pueblos originarios en el pensamiento latinoamericano*, México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe de la Universidad Nacional Autónoma de México / Bonilla Artigas Editores, 2015.

Prades Javier, Oriol Manuel, *Los retos del multiculturalismo*, Madrid, Ediciones Encuentro, 2009.

Segato, Rita Laura, "Género y colonialidad: en busca de claves de lectura y de un vocabulario estratégico descolonial", en Karina Bidaseca (comp.), *Feminismos y poscolonialidad. Descolonizando el feminismo desde y en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Godot, 2ª ed., 2011.

Sousa Santos, Boaventura de, *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*, Bogotá, Siglo XXI / Siglo del hombre editores / Universidad de los Andes, 2010.

Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós / Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.



Ojalá que los supremos ideales que hemos
conservado en nuestras almas por tan largos
y penosos años, se conviertan en sublimes
floraciones de libertad y de justicia,
en el poderoso árbol de la Constitución
que aquí ha brotado.

Salvador González Torres
Diputado por Oaxaca



Capítulo VI



La visión educativa del Congreso Constituyente de 1917 y el México actual

Eruviel Ávila Villegas*



Introducción

Como generación, somos privilegiados de conmemorar los 100 años de nuestra Constitución; no sólo es el documento en el que se plasmaron los ejes del México del siglo XX sino también, donde se sentaron las bases para construir la patria del siglo XXI.

Felicito a la máxima casa de estudios de todos los mexiquenses, la Universidad Autónoma del Estado de México, por haber tenido el acierto de publicar esta edición conmemorativa de los 100 años de la Constitución de 1917, con lo que reafirma su misión de ser una institución académica partícipe de las grandes transformaciones del país.

La Constitución de 1917 se caracterizó por llevar a su texto los tres ideales más importantes de la Revolución mexicana: la propiedad y reparto de tierras, cristalizado en el artículo 27; el trabajo, en el artículo 123; y la educación en el artículo 3o. Estos eran el reclamo y la necesidad de una sociedad que salía del Porfiriato, que plasmadas en la Constitución, aseguraban su ejecución en la realidad.



* Gobernador Constitucional del Estado de México.

En esta ocasión, deseo adentrarme al artículo 3o. constitucional; creo en la educación pública, soy pleno beneficiario de esta garantía constitucional. Como una manera de participar en esta conmemoración del centenario de la Carta Magna, haré un recorrido por la evolución del artículo 3o., haciendo referencia a nuestros principales logros educativos.

La educación es la apuesta más importante del Gobierno del Estado de México, es palanca del desarrollo y detonante de las mejores historias de éxito. Los hombres más grandes de nuestra historia son los que han recogido los frutos de la educación y preparación continua. Por ello, entregamos millones de becas, creamos nuevos servicios educativos y entregamos millones de apoyos; es menester recordar que, esto no hubiera sido posible, sin la visión y esfuerzos de hombres valientes y patriotas que aspiraban a construir un México educado y competititvo, que detonara al máximo su potencial.

Este centenario nos llama a renovar estos esfuerzos, para enfrentar los retos de este siglo de la misma manera que el constituyente de 1916-1917, con determinación, coraje y en unidad; es momento de reconocer que, a pesar de sus diferencias políticas, el debate y el diálogo pacífico, siempre han sido la mejor manera de generar los mejores acuerdos en beneficio de la patria.

Conmemoremos este centenario reafirmando nuestro compromiso y redoblando nuestro ímpetu, para seguir trabajando por el bienestar de todos los mexicanos, sin excepción.

1. La educación antes de la Constitución de 1917

Todas las civilizaciones han compartido la idea de que la instrucción es una importante palanca de desarrollo, mediante ella, los ciudadanos desarrollan pensamientos, criterios y habilidades que les permiten tener una mejor calidad de vida, que a su vez se traduce en crecimiento y mayor interaccción con otras culturas.

Por esos motivos, desde el mundo antiguo son conocidas las escuelas que se dedicaron a formar a las personas en la ciencia, artes y oficios, como lo fue la Academia de Atenas fundada por Platón o como fueron el *Calmecac* y *Tepochcalli* por cuanto hace a nuestro territorio.

Sin embargo, el acontecimiento de referencia en cuanto a educación es el surgimiento de las universidades en el mundo. A partir de ese momento, la humanidad formaliza su interés de acceder al conocimiento universal.

Página anterior
Una niñita ofrece un ramo de flores al C. Presidente, México, mayo de 1917.



Arriba
El doctor Rafael Pliego C., después de vacunar al destacamento de la población.

En la Nueva España, la Real y Pontificia Universidad de México abrió una nueva era que nos pondría a la altura de los avances en el mundo, pero no sería nuestra única puerta al conocimiento, después de la Independencia se fundaron otras instituciones que serían referente importante, como el Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca o el Instituto Científico y Literario de Toluca, este último se convirtió en hoguera incandescente y necesaria para la vida pública de la entidad.

En el siglo XIX, la impartición de la educación en nuestro país se vio a veces impedida por guerras constantes que no le permitían evolucionar, sin embargo, a pesar de ello, en este siglo es cuando se consagra la educación laica, herencia juarista originada por la separación del Estado y la Iglesia en la Constitución



de 1857. Así, el Estado gozaría de la rectoría de la educación con el objeto de fortalecer el espíritu cívico por encima de los valores religiosos de cada persona.

Una vez lograda la estabilidad política en nuestro país con la caída de Maximiliano, el presidente Benito Juárez García dio otro paso importante a favor de la educación en México: la implementación del modelo educativo positivista, a cargo de Gabino Barreda.[1]

[1] *Passim* Barreda, Gabino, *La Educación positivista en México.*

Gabino Barreda fue discípulo de Augusto Comte, fundador del positivismo. En esta época, tal como menciona Javier Ocampo López,[2] según las ideas positivistas de Barreda, se había derrocado a una invasión extranjera y ya se había constituido el Estado, pero no lograba la unificación, además el nuevo orden de la república dependía de un cambio de paradigma en la educación. Barreda se ocupó de generar la nueva Ley de Educación, aprobada el 2 de diciembre de 1867. Esta ley fue punto de partida para la instrucción pública en México, en todos sus niveles; aquí se establece la educación básica como gratuita y obligatoria.

Con esto, la educación en México adquiere una práctica basada en el conocimiento científico, siendo la experiencia la única forma legitimadora de un conocimiento, la aspiración de este modelo era crear personas útiles en función de sus conocimientos prácticos y saberes instrumentales.

A comienzos del siglo XX la educación tenía un avance moderado, las instituciones académicas de más prestigio formaban sólo a unos cuantos pensadores que impactaron en la época, aunado a la creación de algunas Escuelas Normales que formaban a los maestros encargados de la enseñanza en las aulas. Sin embargo, la educación era exclusiva de unas cuantas personas, continuaba siendo una cuestión de las altas clases sociales, ya que la mayoría de la población se encontraba en la pobreza, aun sin saber leer o escribir.[3]

Para compensar esta realidad, Porfirio Díaz fundó un Ministerio de Instrucción, el cual fue ocupado por los intelectuales de la época, cuyo órgano se encargó de realizar algunas aportaciones, mismas que no tuvieron la trascendencia esperada.

Sin embargo, durante estos años también surgieron movimientos culturales que se oponían a la educación positivista, como fue el Ateneo de la Juventud y que llamaban por primera vez, a socializar la educación para que todos gozaran de sus beneficios, señalando al régimen porfirista como el responsable del rezago educativo en el que vivía la mayor parte de nuestro país.

Por esta razón, una de las principales demandas de la población en los últimos años del porfiriato era la educación del pueblo, uniéndose a la exigencia de derechos para los trabajadores y el reparto agrario.

Así, en cada uno de los programas y manifiestos que surgieron durante el movimiento, se refirió a la educación como una forma de revindicar las clases sociales, ya que mediante ella, los trabajadores tenían la posibilidad de aspirar

Izquierda
El doctor Rafael Pliego C., después de vacunar a los niños en la escuela Sor Juana Inés de la Cruz, El Oro, México.

[2] *Cfr.* Sierra, Justo, "'El Maestro de América', Fundador de la Universidad Nacional Autónoma de México", pp. 13-38.

[3] *Passim Historia General de México.*

a una mejor calidad de vida; este ideal fue enarbolado por Francisco I. Madero, quien dijo, ante la convención de su partido en agosto de 1911: "La pequeña propiedad no podía desarrollarse más que lentamente, pues tenía como principal base la educación del pueblo y como principal obstáculo la defectuosa reparación de la propiedad".[4]

Años antes, Ricardo Flores Magón, mediante su periódico *Regeneración,* llamó en muchas ocasiones a la necesidad de llevar educación a los obreros y a las clases más desprotegidas; de igual forma, los caudillos como Zapata y Villa.[5]

2. La visión educativa del Congreso Constituyente y la transformación del artículo 3o. constitucional

En plena confrontación de caudillos, se da la formación del Congreso Constituyente de 1916-1917, por interesantes personajes de la vida pública y protagonistas de la revolución, quienes a pesar de sus diferencias políticas conservaban intactas las causas que era necesario consagrar en el texto constitucional.

Los debates desarrollados en la ciudad de Querétaro estuvieron caracterizados por una clara división entre grupos: uno a favor de las ideas carrancistas; otro de ideas moderadas, liderados por hombres como Félix Fulgencio Palavicini; además los radicales, liderados por hombres como Francisco J. Múgica y Heriberto Jara.

En el Diario de Debates del Congreso Constituyente queda constancia de que estos grupos coincidieron en mantener las conquistas educativas del siglo XIX, de manera particular la laicidad de la educación, sin embargo, también se planteó la necesidad de evolucionar. Así, se orientó la educación hacia un carácter popular y social, es decir, hacerla accesible y llevarla a cada uno de los rincones de nuestro país, para que todos gozaran de sus beneficios.

El General Mujica refirió que este artículo cristalizaba el momento más solemne de la Revolución: "ningún momento, señores, de los que la Revolución ha pasado ha sido tan grande, tan palpitante, tan solemne como el momento en que el Congreso Constituyente, aquí reunido, trata de discutir el artículo 3o. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos".[6]

[4] Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1992*, p. 804.

[5] *Passim* Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución mexicana: la formación del nuevo régimen.*

[6] *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, p. 438.



Así nació el artículo 3o. constitucional, que consagró la educación laica, gratuita y obligatoria; características heredadas de dos movimientos importantes: la palabra *laica* en referencia a la reforma, y *gratuita y obligatoria* en referencia a la Revolución mexicana.[7]

De esta manera, México daba la bienvenida a las transformaciones de la educación en el siglo XX. Las acciones para que la socialización de la educación fuera una realidad llevaron a hacer de ella un elemento central de la política gubernamental, en tanto es el vehículo para la creación de una conciencia revolucionaria, nacionalista y popular.

Una de las figuras emblemáticas fue José Vasconcelos, el hombre que tomó a la educación como su principal bandera, siendo fundador de la Secretaria de Educación Pública y posteriormente liderando las misiones culturales de educación.

Arriba
Paseo dominical.

[7] *Passim* Cisneros Farías, Germán, *El artículo tercero constitucional: análisis histórico, jurídico y pedagógico.*





Éstas tenían por objeto llevar la instrucción a todos los rincones del país, por lo que se construyeron más escuelas, se imprimieron millones de libros clásicos y miles de maestros, llamados "misioneros", fueron incorporados para llevar a cabo una actividad de alfabetización en las zonas rurales e indígenas.

Además, Vasconcelos creó el *movimiento nacionalista,* que consistía en unir a todos los exponentes de la cultura como escritores, pintores, escultores y compositores de música en una misma temática que girara en torno a los ideales de la Revolución mexicana, con el objeto de crear un sentimiento de identidad nacional entre todos los mexicanos, además de acercarlos a la cultura universal.[8]

La realidad del país se transformaba y con ello el texto constitucional. Al ser la educación uno de los pilares fundamentales del quehacer gubernamental, el articulo 3o. fue reformado en diversas ocasiones. Cada una de estas reformas obedecía a la necesaria evolución de la configuración de los programas de estudio:

2.1. Primera reforma (1934)

Esta reforma fue impulsada por el Presidente Lázaro Cárdenas y consistió en crear una educación de corte socialista, con el objeto de enfocarla a la clase obrera.[9] Implicó una modificación profunda a los programas de estudio, formación de los propios docentes y una modificación a reglas de convivencia entre los alumnos como fue la implementación del uniforme escolar.

2.2. Segunda reforma (1946)[10]

Ésta fue impulsada por el presidente Manuel Ávila Camacho, pero redactada por Jaime Torres Bodet. Prácticamente renueva el enfoque para encaminarse a una ideología donde la educación impartida por el Estado debía buscar el desarrollo de todas las facultades del ser humano, fomentando el amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional, la independencia y la justicia.

Uno de los grandes logros de esta reforma fue encaminar la educación hacia la democracia, definiéndola no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

8 *Passim* Fell, Claude, *José Vasconcelos: los años del águila, 1920-1925: educación, cultura e iberoamericanismo en el México postrevolucionario.*

9 *Cfr.* LVII legislatura, *Derechos de pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, p. 118.

10 *Ibidem*, pp. 122 y 123.

Con esta nueva ideología democrática de la educación, la reforma prácticamente consolida un sistema donde la educación atiende nuestros problemas, defiende nuestra independencia política y contribuye a la mejor convivencia humana, procurando el cuidado de los ideales de fraternidad e igualdad de los derechos de todos los hombres.

Estos mismos ideales también serían plasmados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la ONU en 1948: "La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto de los derechos fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos".[11]

2.3. Tercera reforma (1979)[12]

Impulsada por el presidente José López Portillo para adicionar una nueva fracción al artículo 3o. constitucional, que consistía en el reconocimiento de la autonomía universitaria. La exposición de motivos expresó:

> La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado.[13]

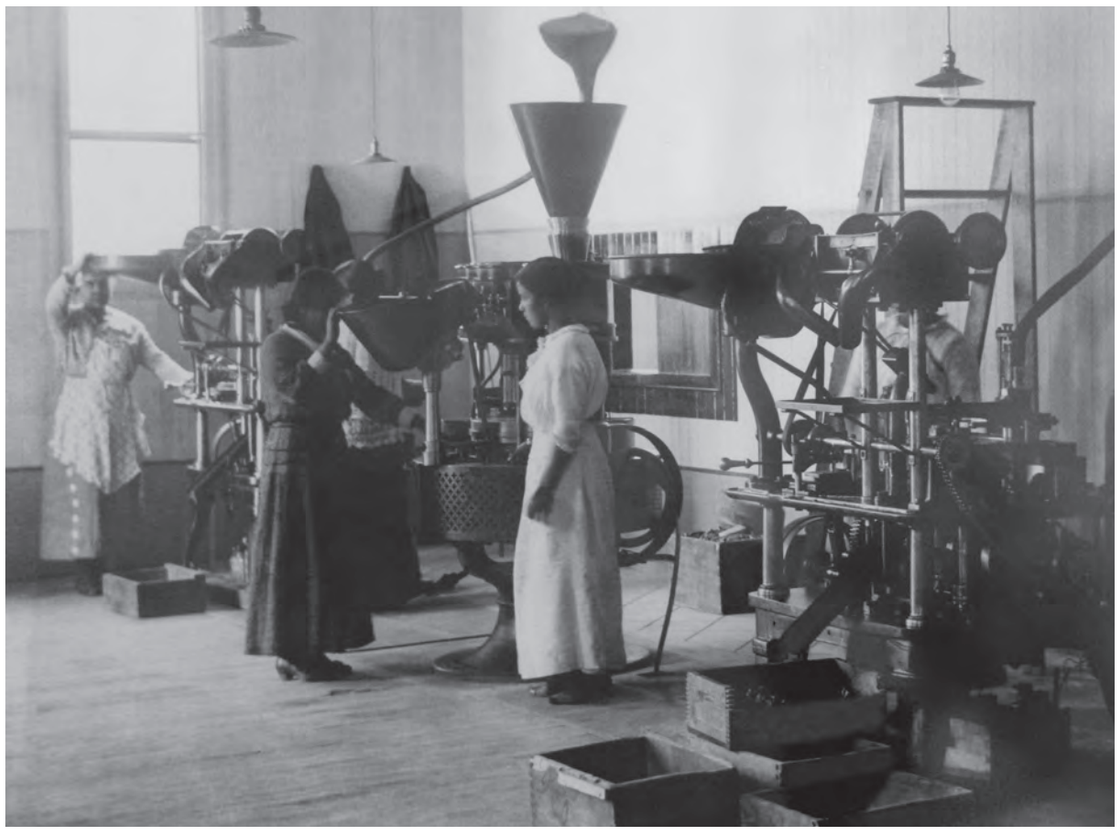
Mediante esta reforma, la vida universitaria adquirió la más importante de sus características, para así consolidarse como una herramienta de crecimiento en los años posteriores.

2.4. Cuarta reforma (1992)[14]

Ésta fue parte de un paquete de reformas impulsadas por el presidente Carlos Salinas de Gortari, las cuales buscaban un replanteamiento de la relación de la iglesia, moderando los principios radicales sostenidos en el siglo XIX, pero sin perder su esencia, adaptándose a la realidad de una nueva relación Estado-Iglesia.

[11] *Cfr.* Declaración Universal de los Derechos Humanos.
[12] *Ibidem*, p. 123.
[13] *Ibidem*, p. 124.
[14] *Ibidem*, pp. 122 y 123.

Página anterior
Mujeres revolucionarias.



Esta reforma permitió que los particulares pudiesen ofrecer adicionalmente educación religiosa, asimismo el derecho de las comunidades religiosas y de los ministros de culto de enseñar en estos planteles y de crear, dirigir y administrar instituciones educativas en todos los niveles y grados.

2.5. Quinta reforma (1993) [15]

Esta reforma vino a complementar la anterior, sus puntos principales son los siguientes:

- Se establece la obligatoriedad de todo individuo a recibir educación.
- Se establece la obligación de cursar la educación secundaria.
- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades.

Arriba
Obreras en una fábrica de cartuchos.

[15] *Ibidem*, pp. 125 y 126.

- Se establece que, en los términos de ley, el Estado podrá otorgar y retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares.

- Se cancela la mención y el tratamiento especial a la educación de cualquier tipo y grado, otorgada a obreros y campesinos.

Si bien es cierto que estas modificaciones al texto constitucional hicieron evolucionar el sistema educativo mexicano, también hubo otras acciones que, en forma de política pública, abonaron de manera importante, una de ellas fue la creación del libro de texto gratuito, obra impulsada por el mexiquense Adolfo López Mateos.

Mediante esta acción, los mexicanos dejábamos atrás los tiempos donde el conocimiento de los libros se reservaba a unas cuantas personas privilegiadas; así la educación se popularizó, ahora era posible vencer de manera absoluta el analfabetismo, uno de los retos más importantes de aquellos años.

3. La educación en el México actual, la reforma trascendental

El México de hoy es muy distinto al de 1917, la Constitución cumplió de manera robusta y completa el objetivo que se habían planteado bajo los ideales revolucionarios; por ejemplo, el principio de laicidad educativa fue respetado y desarrollado en todo el siglo XX, y actualmente, la educación pública se imparte con un espíritu cívico y democrático.

Nos encontramos en la era digital, donde el mundo está dominado por la internet, el desarrollo tecnológico y científico, por lo que nuestra visión de la educación tiene que renovarse para responder a estos desafíos, atesorando el sentido humano que siempre la ha caracterizado.

Desde el primer día de su gobierno, el presidente Enrique Peña Nieto anunció una gran transformación educativa. La reforma educativa del siglo XXI responde a la necesitad histórica de elevar la calidad de la enseñanza y del aprendizaje. Contribuye a que las nuevas generaciones desarrollen las capacidades, habilidades y actitudes que requieren para enfrentar exitosamente los nuevos retos globales.

El reto principal es garantizar la educación de calidad, con mejores condiciones en las aulas educativas, mejor preparación para nuestros profesores y con ello, contar con mexicanos que sean más competitivos. Por ello, el Presidente Enrique Peña Nieto, consciente de esta necesidad, tomó a la educación como una de sus banderas e impulsó una reforma educativa de gran calado.

A nueve días de su mandato, la iniciativa de modificación a los artículos 3o. y 73 de la Constitución fue entregada a la Cámara de Diputados. La reforma fue aprobada por el Congreso de la Unión el 21 de diciembre de 2012 y promulgada el 25 de febrero de 2013.

Con esta reforma, se crea el Sistema Profesional Docente, basado en el mérito. La selección y la promoción de los mejores maestros, así como su evaluación periódica y una oferta de formación continua, pertinente y de calidad.





Hoy, gracias a la reforma, ya ha aumentado el número de las Escuelas de Tiempo Completo, pasando de poco más de 6 mil 700 en 2012, a casi 25 mil actualmente en todo el país. También se impulsó la Ley General de Educación, para flexibilizar el calendario escolar y con los Certificados de Infraestructura Educativa Nacional, se rehabilitan 33 mil escuelas en México.

En el Estado de México compartimos la idea de que la educación es fundamental y necesaria para lograr el desarrollo, ya que transforma desde una historia personal, hasta la vida de una nación. Reconozco el valor de la educación pública y deseo que lo que la educación ha hecho por mí, lo haga por todos los jóvenes mexiquenses y mexicanos.

Ha sido la educación nuestra gran apuesta. Al invertir en educación ganamos todos: tan sólo al rubro de inversión social, que incluye a la educación, se destina 82% de nuestro presupuesto.

Página anterior, arriba y derecha

Ceremonia y desfile conmemorativo del Aniversario de la Constitución de 1917. Sultepec, México, 5 de febrero de 1974.



Esto nos ha permitido otorgar 1.3 millones de becas y apoyos educativos, lo que detona el desarrollo social, humano y económico de toda la entidad, eliminamos las barreras que puedan existir para que nuestros jóvenes puedan seguir estudiando, extendemos sus alas con los estudios en el extranjero y mediante los apoyos a personas con discapacidad, logramos una educación incluyente.

Uno de los logros más importantes en el Estado de México ha sido garantizar por ley los apoyos a los alumnos más destacados y a quienes más lo necesitan. Así, la gran cruzada por la educación en la entidad, sienta las bases para lograr una generación de mexiquenses mejor preparados.

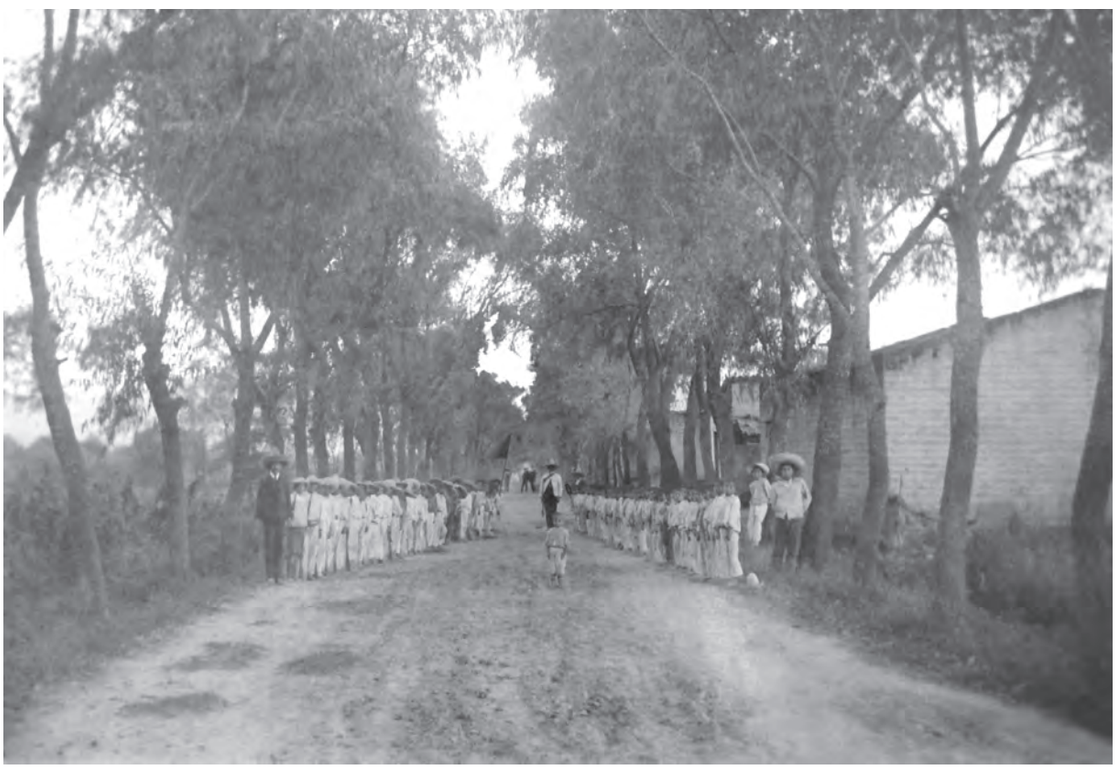
En todo el país, a 100 años de haberse promulgado la Constitución de 1917, podemos afirmar de manera categórica, que hemos tenido importantes frutos en el sector educativo, sin embargo, persisten retos donde es necesaria la participación de todos. Es indispensable que todos los gobiernos estatales

actúen en concordancia con la nueva reforma educativa, para impulsar el desarrollo de las regiones del país por igual y lograr la competitividad que México requiere de cara al siglo XXI.

Es imperante que todas las entidades avancen al mismo ritmo, que en las 207,682 escuelas de educación básica de todo el territorio nacional se implementen de manera efectiva los planes y programas de estudio, que en todas las localidades se apliquen los recursos necesarios en infraestructura, y se cumpla en todo momento con el mandato legal, para que el desarrollo alcance a todos los mexicanos.

Hoy es la educación la respuesta a los retos del país, es punto de partida en el camino hacia un mayor desarrollo en todas las vías. México ya se encuentra en el camino de la transformación.

En todas nuestras etapas como nación, desde la Independencia, pasando por la Reforma, el Porfiriato y la Revolución, hasta la era de las instituciones y la consolidación de la democracia, ha permanecido de manera histórica en los ideal de la nación, la visión de la educación como fuente de progreso, de paz, de orden social, de fomento de la participación política y de dinamismo



económico. En esta celebración del centenario de nuestra carta magna, es necesario trabajar con mayor ímpetu para consolidar en la práctica los mayores anhelos de los mexicanos.

Bibliografía

Altamirano Flores, Manlio Fabio, Intervención en la Cámara de Diputados en el Debate en lo General al Dictamen suscrito por las Comisiones Unidas Primera de Educación pública y Segunda de Puntos Constitucionales. Sesión ordinaria del 10 de octubre de 1934.

Barreda, Gabino, *La educación positivista en México*, México, Porrúa, 1978.

Cisneros Farías, Germán, *El artículo tercero constitucional: análisis histórico, jurídico y pedagógico*, México, Trillas, 1970.

Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución mexicana: la formación del nuevo régimen*, México, Era, 1973.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado de http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf [enero de 2017].

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Querétaro, 1916-1917, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1989.

Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1934. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_020_13dic34_ima.pdf [enero de 2017].

———, 30 de diciembre de 1946. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_041_30dic46_ima.pdf [enero de 2017].

———, 9 de junio de 1980. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4854383&fecha=09/06/1980 [enero de 2017].

———, 28 de enero de 1992. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_121_28ene92_ima.pdf [enero de 2017].

———, 5 de marzo de 1993. Recuperado de http://www.internet2.scjn.gob.mx/constitucion/pdfs/00130015.pdf [enero de 2017].

Izquierda
Vista del desfile cívico en el que participan alumnos y maestros, en la calzada de Atenco.

Fell, Claude, *José Vasconcelos: los años del águila, 1920-1925: educación, cultura e Ibero americanismo en el México postrevolucionario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.

Historia General de México, México, Colegio de México, 2010.

LVII Legislatura, *Derechos de pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 5ª ed., 2000.

Periódico *La Jornada*, martes 1° de abril de 2014.

Rangel Guerra, Alfonso, *La autonomía universitaria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano*, núm. 153, septiembre, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.

Sierra, Justo, "'El maestro de América', Fundador de la Universidad Nacional de México", en *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 15, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia Boyacá, Colombia, 2010.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1992*, México, Porrúa, 15ª ed., 1992.



Pastrana Jaimes, jacobino resuelto y digno,
penetró voluntariamente por el sendero
que conduce a la felicidad de la amada
Patria. Su labor en el constituyente
es la de un verdadero mexicano.

Ha penetrado el porvenir.

Crisóforo Rivera García
Querétaro, enero 28



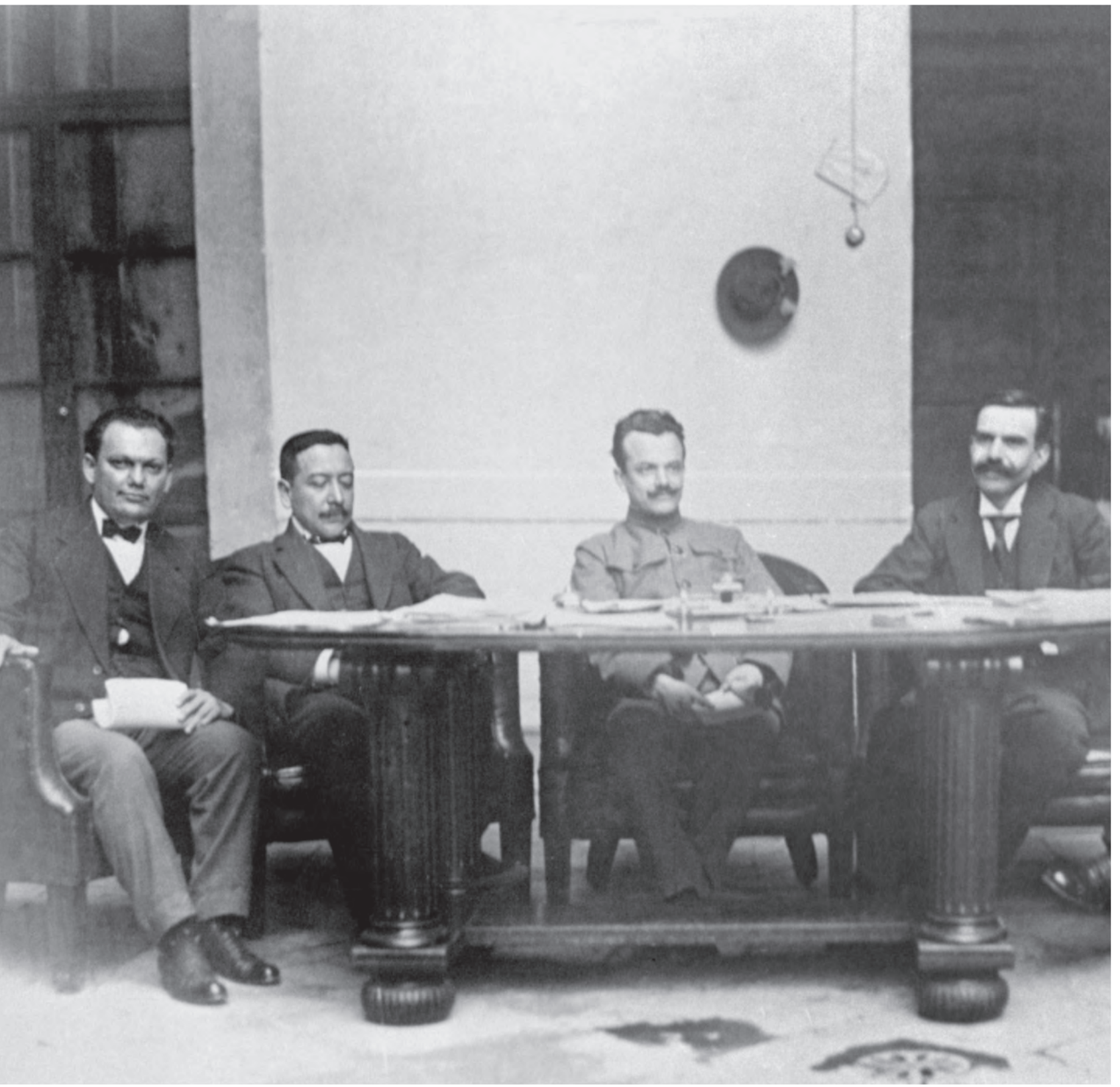
Capítulo VII



Obligatoriedad educativa en la Constitución de 1917

Rosa María Hernández Ramírez*

Graciela Isabel Badía Muñoz*



Cuando a los mexicanos nos preguntan qué establece el artículo 3o. de la Constitución casi de manera automática respondemos: "La educación es laica, gratuita y obligatoria", pues desde la más tierna infancia y como resultado de la escolarización nos infunden de memoria dicho enunciado. A cien años de la promulgación de la Constitución conviene hacer una pausa y retomar una de las características citadas: la obligatoriedad; paradójicamente, ésta no fue abordada en dicho artículo, sino en el 31 de la Carta Magna de 1917.

Nuestro breve aporte a la cultura histórica del centenario reseña los antecedentes y evolución de la obligatoriedad de la educación pública, sobre todo elemental, así como algunas dificultades en su aplicación, lo cual será abordado desde la perspectiva teórica de la Historia de la Educación, entendiéndola como:

> la denominación más aceptada para una disciplina que abarque la educación en un sentido amplio e integral [...] prestaría especial atención al plano práctico, examinando la evolución de la educación en cuanto a tarea desempeñada por individuos e instituciones en un marco social, económico y político determinado, desde una perspectiva histórica.[1]

En efecto, todo suceso educativo se encuentra enmarcado por su contexto. Las condiciones económicas, políticas y sociales influyen directamente en el proyecto educativo de cada población y éste, a su vez, incide en las transformaciones

* Universidad Autónoma del Estado de México.
Correos electrónicos: rosshr11896@yahoo.com.mx e isabelbadia61@gmail.com.

1 Guichot Reina, Virginia, "Historia de la educación. Reflexiones sobre su objeto, ubicación epistemológica, devenir histórico y tendencias actuales", p. 18.



estructurales. En la historia de la humanidad se han registrado diversas etapas y cada una de ellas ha generado sus particularidades en el plano de la educación, es decir, en la formación de sus futuros integrantes a lo cual México no puede ser excepción.

El primer acercamiento con el proceso formador radica en el núcleo familiar en el que se desenvuelva el nuevo ser. Hay un consenso generalizado de la obligación de los padres en prodigar cuidados y enseñanzas, ante la indefensión natural con la que nacemos:

> los padres cumplen con este derecho-deber, principalmente, en la primera etapa de la vida de sus hijos, dentro del seno de la familia, mediante la educación doméstica, la cual es anterior a la educación preescolar, es decir, previa a todo tipo de educación institucionalizada u oficial. La educación doméstica, comprende todo el cúmulo de enseñanzas teóricas y prácticas que la persona adquiere en el seno de la familia, que no tiene un carácter obligatorio, pero se encuentra dentro del derecho-deber de los padres de educar a sus hijo, derecho que constituye una manifestación del derecho de asistencia que los menores pueden exigir de su padres, y especialmente de sus familias.
>
> El derecho-deber de los padres de educar a sus hijos no se agota en la educación doméstica impartida en el seno de la familia, por cuanto, también comprende la facultad que tienen los padres de elegir el establecimiento educativo que ha de complementar la educación recibida en el núcleo familiar.[2]

Sin embargo, las sociedades modernas han atribuido la responsabilidad educativa al Estado:

> Desde una perspectiva social, el derecho a la educación transciende los derechos y obligaciones de los padres y apoderados, involucrando al Estado y a la comunidad. Una consecuencia del carácter social del derecho a la educación, se traduce en una manifestación prestacional, que obliga a los poderes públicos a crear, ordenar, controlar y financiar un sistema público educativo que permita el acceso a todos los educandos, especialmente, a aquéllos que no pueden gozar de una educación pagada. Y el Estado, se encuentra obligado bajo criterios de necesidad, esto es, existiendo demanda educativa a crear establecimientos públicos, financiados con recursos públicos para satisfacer una necesidad pública concreta.
>
> En consecuencia, el carácter social del derecho a la educación confiere la facultad de reclamar a los poderes públicos una determinada actuación con la finalidad que el titular del derecho a la educación —educando— pueda recibir la educación deseada.[3]

Página anterior
Integrantes
de la Comisión Primera
de la Constitución.

[2] Flores Rivas, Juan Carlos, "Derecho a la educación. Su contenido esencial en el derecho chileno", p. 120.

[3] *Ibidem*, p. 115.

Desde esta perspectiva, todo individuo por el sólo hecho de ser existir adquiere el derecho de ser educado y el Estado tiene la obligación de instruirle. ¿Qué se entiende por obligatoriedad en la educación? La obligatoriedad, según el diccionario es, la obligación de un término que hace referencia tanto a una exigencia moral como a una imposición social y un deber jurídico.[4]

Conviene puntualizar la diferencia entre educación y escolarización:

> La habitual identificación que se viene haciendo entre educación y escolarización […] ambos conceptos suelen intercambiarse cuando no significan lo mismo. El término "educación obligatoria" es más amplio e incluye al segundo, pero no implica necesariamente la institucionalización de la enseñanza. En cambio, la "escolarización obligatoria" se entiende como la etapa que formalmente establece un Estado para la enseñanza institucionalizada de sus generaciones más jóvenes.[5]

El primer contacto con la educación, ya se dijo, se establece en la familia; sin embargo, conforme se da el natural crecimiento de los individuos, esta formación debe complementarse para cubrir fines de carácter social:

> Cabe señalar, que la obligatoriedad de la educación escolar tiene su fundamento en el propio derecho a la educación reconocido constitucionalmente, que establece el derecho a educarse —libertad de aprendizaje— de todas las personas para alcanzar su pleno desarrollo en las distintas etapas de su vida. En otras palabras, todos tienen el deber de educarse, al menos, en los aspectos mínimos y, por lo tanto, todos tienen, también, el derecho a ser educados en ese mínimo, por cuanto, sin esa base educativa esencial, la participación en la vida nacional en igualdad de oportunidades, se vuelve impracticable.
>
> De este modo, la obligatoriedad de la educación escolar implica una garantía para el pleno desarrollo de la personalidad del educando, y un beneficio para toda la comunidad. Por su parte, el Estado, como gestor del bien común, tiene el deber específico de adoptar las medidas necesarias en un marco de subsidiaridad, para que este derecho-deber pueda ser ejercido por sus titulares.[6]

Formar, instruir, educar y otros vocablos más son utilizados para valorar y reconocer la indispensable acción del Estado en torno a brindar educación a sus ciudadanos. José Gimeno Sacristán coincide en la importancia de la escolaridad y anota:

[4] Sánchez Cerecedo , Sergio, *Diccionario de ciencias de la educación*, p. 1024.

[5] Rebollo Espino, María José, "Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la enseñanza", p. 218.

[6] Flores Rivas, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 124.

> Bajo la creencia de que con la educación se alcanza el mayor bienestar y plenitud para los individuos y para la sociedad, podemos agrupar a los fines y objetivos que dan sentido a la educación en cuatro grandes apartados:
>
> a) La fundamentación de la democracia.
>
> b) El estímulo al desarrollo de la personalidad del sujeto
>
> c) La difusión e incremento del conocimiento y la cultura en general.
>
> d) La inserción de los sujetos en el mundo…
>
> e) La custodia de los más jóvenes, supliendo en esta misión a la familia, lo que convierte a la escolaridad en un espacio y en una oportunidad para realizar el control de la conducta y una eficaz labor para disciplinar.[7]

La obligatoriedad de la escuela, ante los ojos de la historia, se convierte en un fenómeno que permea más allá de momentos políticos concretos, para ser visibilizada como un elemento crucial y determinante en el desarrollo de las sociedades modernas.

El desarrollo de la educación en México se señala claramente a la luz de sus etapas históricas. Durante el periodo precortesiano, la estratificación social conllevaba también la oportunidad de educarse: el *Calmecác* y el *Telpochcalli* tenían la misión de formar a la élite política y sacerdotal o los miembros de la milicia; aunado a las evidencias de que en las familias la división por géneros era la forma usual de educar:

> Después del discurso del recibimiento […] si se trataba de una niña, le hacían saber que su lugar era el interior de la casa y para que ello fuese así, enterraba el cordón umbilical que acaban de córtale cerca del hogar: […] "Vuestro oficio ha de ser traer agua y moler el maíz en el metate" […] si quien llegaba al mundo era un varón, entonces entregaban su ombligo a quienes iban a la guerra, para que lo enterraran en el campo de batalla;[8]

Durante la etapa colonial la conversión a la doctrina católica y el mestizaje modificaron también el aspecto educativo. La Iglesia se proclamó como la encargada de la institucionalización de la enseñanza. Al menos en las grandes urbes se erigieron colegios destinados a la formación de los profesionistas (para el caso de varones) o conventos (para internar en resguardo a las mujeres). En las familias poco se alteró la conducta observada: los niños se dedicaban a reproducir los quehaceres, ya fueran del padre o de la madre. Un caso destacado de la educación superior es la creación de la Real y Pontificia Universidad de México.

[7] Gimeno Sacristán, José, *La educación obligatoria: su sentido educativo y social*, p. 21.

[8] Romero Galván, José Rubén, "La educación informal mexica", p. 41.



Arriba
Visita al Jardín de Niños Anexo al Instituto del Estado, octubre de 1914.

Con las Reformas Borbónicas y el estallido de la guerra de Independencia habrían de llegar a nuestro territorio nuevas ideologías que llamaban a la razón, la ciencia y los derechos civiles.

La Constitución de 1824 de México no registró algún artículo en materia de educación, antes bien, su preocupación se enfoca en la consolidación de la Independencia y la organización política de la nueva República.

Fue la reforma liberal de don Valentín Gómez Farías una de las primeras en destacar el papel del Estado en materia educativa, su prioridad era la separación de la Iglesia. En uso de sus facultades como vicepresidente fijó la postura liberal (corriente que habría de permear más tarde) en el decreto del 19 de octubre de 1833, cuando otorga al Gobierno la facultad de administrar la enseñanza:

> Se autoriza al Gobierno para arreglar la enseñanza pública en todos sus ramos, en el Distrito y territorios. Se formará a este efecto un fondo de todos los que tiene los establecimientos de enseñanza actuales existentes, pudiendo además invertir en este objeto las cantidades necesarias.[9]

Si bien este intento se enfocó principalmente a la educación superior al suprimir la Universidad de México, asimismo pretendió establecer las bases de la educación básica obligatoria al fundar la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y territorios de la Federación. Aun cuando fue una extensa ley que preveía muchas situaciones educativas (las escuelas superiores, la universidad, la creación de la Biblioteca Nacional, la supresión de Colegios religiosos), es necesario apuntar que no se le dio seguimiento por la inestabilidad política.

Las primeras décadas de vida del México independiente, al menos en el aspecto educativo, no vivieron grandes cambios, salvo la llegada de la Compañía Lancasteriana que, a través de su método pedagógico, propició la llegada de la escuela a muchos más infantes y, en educación superior, la apertura de Institutos Literarios:

> La década de 1820 atestiguó la aparición de cuatro institutos literarios [...] abrieron sus puertas institutos en Oaxaca, Toluca, Guadalajara y Jerez, Zacatecas. Los primeros tres tuvieron planes de estudio muy ambiciosos. Se trataba de formar abogados, matemáticos, médicos e ingenieros entre otros profesionistas y también se quiso ofrecer al estudiante un ambiente más secular que el de los seminarios.[10]

Más tarde, en la Constitución de 1857 el artículo 3o. hace referencia a la enseñanza: "Art. 3º. La enseñanza es libre. La ley determinará que profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir".[11] El medio siglo de vida independiente aún es testigo de las luchas internas entre el clero y el Estado, los liberales y los conservadores, el centralismo y el federalismo; sin embargo, la semilla de laicidad y la primacía del Estado en cuestión educativa ya se habían arraigado.

[9] SEP, *Leyes y reglamentos para el arreglo de la instrucción pública*, p. 1.
[10] Stapples, Anne, "El entusiasmo por la independencia", p. 109.
[11] *Constitución de 1857 con sus adiciones y reformas hasta el año 1901*, p. 3.

Durante la convulsa etapa del Segundo Imperio de Maximiliano de Habsburgo, heredero cultural de la vanguardia europea, se emitió una Ley de Instrucción Pública y su reglamento. El 27 de diciembre de 1865 su Ministro de Instrucción Pública y Cultos, Francisco Artigas, dirigió una carta al emperador, donde justificaba la existencia de la *Ley de Instrucción Pública*, en los siguientes términos:

> Señor: La ley que tengo el alto honor de presentar a V.M. [...] no comprende propiamente, sino aquella parte de la instrucción pública que se llama secundaria, tanto porque esta es la que más necesita reformas radicales, cuanto porque sin ella no puede ser completada la instrucción superior. Esta última y la primaria, no se han tratado tan prolijamente, reservando su organización a leyes posteriores [...] se ha sancionado el de que **la instrucción primaria sea obligatoria** y gratuita, dejando su vigilancia a cargo de los ayuntamientos y autoridades políticas.[12]

En esta ley, aprobada a inicios de 1866, se lee lo siguiente:

> Ley de Instrucción pública del 27 de diciembre de 1865.
>
> Título II
>
> De la instrucción primaria
>
> Artículo 3°. **La instrucción primaria será obligatoria**; en consecuencia, las autoridades locales cuidarán de que los padres o tutores envíen a sus hijos o pupilos, desde la edad de los cinco años, a las escuelas primarias públicas, quedando exentos de concurrir a ellas, los niños cuyos padres o encargados justifiquen suficientemente que los primeros reciben la instrucción referida en sus casas o en algún establecimiento privado.[13]

Con la república restaurada se alejan temporalmente las intentonas de ser intervenidos por extranjeros, pero salen a relucir todos los pendientes de la agenda del gobierno mexicano. En medio de arcas en bancarrota, de división interna, de los conflictos con la Iglesia y los golpes militares, el presidente Benito Juárez consolida los principios del liberalismo y emite la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal, el 2 de diciembre de 1867, la cual en lo referente a obligatoriedad decía:

> Ley Orgánica de la Instrucción Pública
>
> Capítulo I
>
> De la Instrucción primaria

[12] Ley de Instrucción Pública y su Reglamento, p. 1. Las negritas son de las autoras.

[13] Vargas González, Edelmira, "La educación de la mujer en el departamento del Valle de México durante el Imperio de Maximiliano", p. 167. Las negritas son de las autoras.



> Art. 5 **La instrucción primaria es** gratuita entre los pobres, y **obligatoria** en los términos que dispondrá el Reglamento de esta ley [...].[14]

Aquí cabe hacer una reflexión: si bien a partir de este momento los gobiernos mexicanos van a trabajar sistemáticamente en favor de la escolaridad de la población, los intentos legales nos fueron suficientes y la cobertura educativa distaba de ser cumplida. Al parecer, eran varias parecen las causas de la inasistencia o abandono de la niñez a la escuela: la situación económica de la familia, las actividades económicas de subsistencia, el aspecto religioso (las ausencias por las festividades de los pueblos), lo retirado de los centros escolares, la falta de maestros, la infraestructura educativa, la ideología de género (en el caso de las niñas, pues estaban destinadas a casarse, según las creencias), entre otras.

Durante el porfiriato la situación de analfabetismo continuaba presente y las doctrinas positivistas ejercían presión en la necesidad de modernizar al país

Arriba
Niñas juegan
en una plaza pública.

[14] Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal, p. 1. Las negritas son de las autoras.

por la vía de la ciencia y el progreso. En 1888 se proclamó al Ley de Instrucción Obligatoria, aplicada en primer término al Distrito Federal pero más tarde fue la base de las legislaciones estatales. En ella se asentaba que:

> Art. 2°: La instrucción primaria elemental es obligatoria en el Distrito Federal y Territorios para varones y mujeres de 6ª 12 años cumplidos, con la excepción de los niños cuyo hogar diste (por cuatro años consecutivos) más de un kilómetro de la escuela oficial y los enfermos y ausentes de estos sitios por más de cuatro años consecutivos. Estas excepciones libran de la sanción, mas no de la obligación que revivirá, cuando cese el impedimento, y durará tres años no necesariamente consecutivos. "La obligación nacida de ella cesará de ser exigible cuando los menores lleguen a la mayoría de edad".
>
> Se hace responsables del cumplimiento del precepto a los que ejerzan la patria potestad –los encargados de los menores- y en su caso, los dueños de haciendas, fábrica, etc.[15]

En el Estado de México igualmente era palpable la preocupación por la asistencia de los niños a la educación primaria. El gobernador porfirista José Vicente Villada decretó la Ley de Instrucción Pública Primaria en 1890; en ella, además de la obligatoriedad, se impusieron multas y castigos a los padres o tutores que no cumplieran:

> Art. 41: Todo padre o persona legalmente encargada de algún niño mayor de cinco años, debe proporcionarle desde esa edad hasta los catorce años, la instrucción primaria que se imparte, ya en las escuelas del estado, en algún establecimiento privado o en el hogar doméstico; y sólo podrá quedar exento de esta obligación y responsabilidad, siempre que examinado el menor, compruebe haber terminado su instrucción obligatoria, comprendiendo todas las materias que formen el programa de instrucción adoptado en las escuelas públicas de la localidad [...]
>
> Y para presionar con más fuerza, el gobernador decretó en la misma Ley las multas o castigos correspondientes a los infractores:
>
> Art. 43: El que infringiere la disposición del artículo 41, será castigado con una multa de quince centavos o dos pesos o en su defecto con prisión de uno a seis días, según la gravedad de la falta, y teniéndose en cuenta el número de casos de reincidencia y los recursos pecuniarios del responsable [...]
>
> Para tener un mayor control de asistencia, el preceptor debía pasar lista después de la primera lección tanto en la mañana como en la tarde [...] otra forma para obligar que los alumnos asistieran a los establecimientos educativos fue el "acarreo" que de los mismos hacían los inspectores, sacándolos de sus casas, o encontrándolos en las calles y llevándolos a las escuelas. Las causas de este problema era, para Villada, la indiferencia

[15] Meneses Morales, Ernesto. *Tendencias educativas oficiales en México*, p. 430.

> profunda de muchos jefes de familia en lo que a la educación de sus hijos atañía;[16]

Las condiciones económicas eran de cualquier forma un impedimento para el cabal cumplimiento de la obligación de llevar a los niños a la primaria, como ejemplo veamos un caso en que el auxiliar del poblado de Santa Cruz en el Valle de Toluca se dirige a las autoridades:

> El C. Juan Cruz, vecino del referido pueblo que encontrándose de una grave enfermedad y no teniendo ningún recurso para sustentar a su familia me pidió un favor que le concediera vuestra señoría de quitar un niño que está en la escuela para trabajar, para sustentar al enfermo, y quiero que me haga vuestra señoría ese favor de concederle porque yo avisándole e la situación que se encuentra con suma pobreza y su esposa me pidió ese favor que se le concediera de separarlo de la escuela.[17]

Surge en escena el derrumbe de un régimen de más de treinta años y, con ello, un movimiento revolucionario bajo los lemas de "Sufragio efectivo. No reelección" o "Tierra y Libertad". Cada facción revolucionaria perseguía sus propios fines en su lucha por la justicia. A la etapa armada le sucedió la reorganización de su sistema político y económico, bajo el auspicio de una nueva Ley, ésta contendría las máximas aspiraciones del campesinado, el obrero, los políticos y voces que hablaron por la educación.

Los constituyentes asumieron como prioridad que el Estado, por sobre la Iglesia, proveyera de educación a la población del México de aquel entonces. Desde diciembre de 1916 fueron convocados los diputados para proponerles un Proyecto de Constitución, el cual necesitaba ser enviado a comisiones para su discusión y posterior aprobación.

En lo relativo a la educación, la propuesta original de Carranza, sometida a Comisión, señalaba la libertad de enseñanza, de carácter laico, en establecimientos oficiales y además la primaria superior y elemental debía ser gratuita.

El miércoles 13 de diciembre de 1916 en sesión ordinaria, el Congreso Constituyente de Querétaro inició el debate en torno al artículo 3o. Durante la primera parte de la sesión se discrepaba sobre el dictamen previo y la mayoría de las opiniones radicaban en la enseñanza laicia. Mucho de lo dicho versó sobre la separación de la iglesia y la educación, algunos defensores de la

[16] Barranco Escalante, Sahily y Karina Valdéz García, "Problemas educativos de la municipalidad de Xonacatlán 1889-1904", p. 15.

[17] Chávez Rendón, Cruz, "Inasistencia escolar primaria rural y urbana en el porfiriato: municipalidad de Toluca (1876-1910)", p. 71.



Arriba

Cuadro alegórico en la velada ofrecida al Primer Jefe por las alumnas de las Escuelas Superiores en el Teatro Arbeu, México, abril de 1917.

libertad de enseñanza sostenían lo difícil que era evitar la labor educativa del clero. Sin embargo, también afloró el lado social de la enseñanza. El diputado Cravioto sostuvo:

> El Estado es la persona moral de la sociedad, el representante político de la nación; debe, pues, fomentar el desarrollo de la cultura pública; debe, pues, exigir un mínimum de instrucción a todos, para que todos realicen mejor la obra colectiva. Debe suplir la deficiencia de la iniciativa privada abriendo el número de establecimientos de enseñanza suficientes para satisfacer la difusión de la cultura; el estado, que es neutral en asuntos de iglesias, debe permanecer también neutral en cuestiones de enseñanza; y por lo tanto, se desprende que el estado puede y debe impartir enseñanza elemental y que ésta debe ser en los establecimientos oficiales laica y gratuita; prescribiéndose la obligación de la enseñanza elemental aunque sea recibida en escuelas particulares.[18]

[18] *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, p. 447.

La votación procedió hasta la tarde del 16 de diciembre de 1916 y fue de 99 votos a favor por 58 en contra. De esta forma, originalmente se aprobó:

> Art. 3o.- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.
>
> Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.
>
> Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.
>
> En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.[19]

Curiosamente, en el texto original de dicho artículo de la Constitución de 1917 no se encuentra referencia a la obligatoriedad de la educación, antes bien se resalta el carácter laico y la impartición gratuita de la primaria. ¿Entonces, dónde quedó constitucionalmente establecido el carácter obligatorio? En un artículo posterior, el 31 y en el que depositan dicha obligación como responsabilidad de los padres:

> Art. 31.- **Son obligaciones** de los mexicanos:
>
> I.-Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la Ley de Instrucción Pública en cada Estado. [20]

El periodista C. Rojas, en su carácter de diputado, explica la razón de la inclusión de la obligatoriedad de la educación en el artículo 31:

> También quisimos ser más propios en la redacción de la Constitución. Por eso muchas personas se encuentran con que faltan muchas circunstancias especiales en el artículo. Así, por ejemplo, lo que se refiere a la enseñanza obligatoria, todo el mundo nota que en el artículo 9º ya no se hablaba de esa enseñanza, punto ganado desde la época de la Reforma. Pues bien, señores, nosotros lo hemos consignado en el artículo 31, porque es importante ponerlo en el capítulo de garantías individuales; nosotros decimos que las garantías individuales son por excelencia las restricciones que se ponen al poder público en favor de los individuos, y esas restricciones, para que sean efectivas, se garantizan de una manera especial con el amparo. De manera que cuando se contrae la obligación de ir a la escuela desde los siete años, es como el servicio en el ejército, como la obligación de trabajar

[19] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, p. 149. Las negritas son de las autoras.

[20] *Ibidem*, p. 152.

> o ser considerado como vago, como otras tantas; es enteramente salirnos de la materia; se puede poner en otro lugar, sin inconveniente. Allí sí tendrá inconveniente, porque mañana vendrá la suprema corte y no sabrá cómo aplicar el juicio de amparo. Aquí está considerado como garantías para otros hombres y no para el poder.[21]

El Estado postrevolucionario tuvo como motivo principal atender las demandas de justicia social. De 1920 a 1934 los gobiernos, aún dentro de la inestabilidad política derivada del caudillismo, procuraron seguir atendiendo la escolaridad. Teniendo como escenario internacional la primera guerra mundial y la reconfiguración europea, las revoluciones socialistas y la gran depresión, México preparó un nuevo proyecto educativo: la educación socialista aplicada durante la presidencia del general Lázaro Cárdenas. Parte del Plan sexenal fue modificar el artículo 3o. constitucional, el 13 de diciembre de 1934:

> Art. 3o.- La educación que imparta el Estado será **socialista,** y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.
>
> Sólo el Estado —Federación, Estados y Municipios— impartirá educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores
>
> **La educación primaria será obligatoria** y el Estado la impartirá gratuitamente.[22]

El término *socialista*, interpretado desde múltiples ángulos, conllevó a reformar el sistema educativo elemental casi en su totalidad: cambio de planes de estudio, la génesis de las misiones culturales, las reformas en la educación normal y la apertura de Normales rurales, el acercamiento a las labores de la comunidad para llevar ciencia y técnica, entre otros. Todo lo anterior sin dejar de lado los conflictos con la Iglesia por la laicidad. Para el nivel superior se creó el Instituto Politécnico Nacional, con el propósito de formar a los técnicos que habían de desarrollar la industrialización.

Fueron notorios los esfuerzos gubernamentales por hacer cumplir la ley; sin embargo, en la práctica, resultaba difícil que los padres llevaran a sus hijos a la escuela, en particular en el ámbito rural. Un ejemplo de lo anterior está evidenciado en un oficio enviado por la Dirección de Educación Pública del Gobierno del Estado de México en julio de 1939 al Presidente Municipal de

[21] *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, p. 503.

[22] Garduño Mejía, Alejandro, "Condiciones de las escuelas primarias en la Villa de Zinacantepec durante el sexenio cardenista", p. 17. Las negritas son de las autoras.



Arriba
Desfile de las alumnas de las escuelas oficiales, con motivo de la exaltación al poder del C. Venustiano Carranza, México, mayo de 1917.

Zinacantepec, poblado cercano a Toluca, que a la letra señala lo encontrado por el profesor Primitivo Álvarez, inspector de Escuelas Federales:

> en vista de que la asistencia de niños a la zona ha ido decreciendo lentamente, debido principalmente al abandono de los padres de familia que en lugar de cumplir con la Ley de educación, ocupan a sus hijos ocupándolos en faenas y quehaceres muchas veces, impropios de su corta edad. También es causa del descenso en la asistencia escolar, la obra solapada y aún abierta de los enemigos de la educación del pueblo, (el clero, los explotadores y los falsos líderes pueblerinos) que no cesan de obstruir la obra de la escuela. —En estas condiciones, las autoridades municipales, por sus compromisos familiares o políticos disimulan y por ello, los padres de familia, no sintiendo una obligación ciudadana que cumplir y viendo que

> no hay una fuerza que los haga cumplir **la obligación** de darles educación primaria a sus hijos, no los mandan a las escuelas o, si los mandan, es en una forma irregular.— [...] es por esto que, en la junta celebrada ayer con todo el profesorado de la zona, se acordó dirigir a usted una atenta súplica para que interponga su valiosa influencia ente los ciudadanos presidentes Municipales para que por todos los medios legales que tienen, hagan que la asistencia de niños a las escuelas rurales y semiurbanas de la zona, sea verdaderamente efectiva.[23]

El mismo efecto se repitió a lo largo y ancho de la república, según los autores consultados. Nuevamente se anotan casos representativos en municipios aledaños a Toluca, entre ellos Metepec:

> para los padres les era más útil ocupar a sus hijos en las labores del campo que enviarlos a la escuela; pues, el trabajo de la familia en conjunto apenas les daba los alimentos necesarios para sobrevivir y enviar un hijo a la escuela disminuye los ingresos alimenticios y aumenta los gastos. A esta forma de pensar, James Scott la llamó la ética de la subsistencia. Este proceder parte de que muchas veces no fue imposible atender los consejos de la SEP. Los campesinos de Tecamachalco en Puebla expresaban un dicho al respecto: "en el pizarrón nunca se muere una vaca" [...]
>
> En Metepec la "ética de subsistencia" fue empleada por los padres de familia al no enviar a sus hijos a la escuela, ya que en AHMM existen listas de alumnos faltantes y el nombre de sus tutores o padres. Además, se presenta un suceso especial donde los hijos fueron empleados en las labores de intercambio de productos los días lunes. En Metepec, desde tiempos del México Antiguo se ha celebrado un tianguis o una plaza, en el cual los habitantes de la zona y algunos otros del Valle de Toluca acudían a negociar y ofrecer sus artículos. En 1936, ante la disminución de la asistencia de los alumnos el día de la plaza, el presidente municipal, seguramente como respuesta a la queja de los maestros, envió una carta el Director de Educación Federal y del Estado donde hacía patente este inconveniente:
>
> > los días lunes por ser el día de plaza en esta Villa es sumamente reducida la asistencia de los educandos a clases, con toda atención me permito rogar a usted...que gire sus muy respetables órdenes a efecto de que en lo sucesivo el citado día se suspendan las clases y los maestros trabajen el día sábado..." Este hecho es interesante pues muestra el poder de las costumbres y tradiciones ante las disposiciones del gobierno.[24]

Después del periodo cardenista, el gobierno conciliador de Manuel Ávila Camacho se dio a la tarea de frenar la educación socialista y, con ello, los conflictos con la Iglesia y el poderoso vecino Estados Unidos; así, el 30 de diciembre de 1946 se reformó nuevamente el artículo 3o. constitucional para volcarse de lleno a

[23] *Ibidem*, p. 103. Las negritas son de las autoras.

[24] Pérez Díaz, Alejandro, "Los maestros de Metepec como intermediarios culturales en el Cardenismo, 1934-1940", p. 117.

una educación nacionalista, necesaria para el bienestar económico y político del país. La obligatoriedad siguió intacta, al menos para el nivel primaria:

> Artículo 3.- La educación que imparta el Estado —Federación, Estados y Municipios— tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.
>
> Además:
>
> ...
>
> ...
>
> VI.- **La educación primaria será obligatoria** [...][25]

Durante el periodo del desarrollo estabilizador, la ideología nacionalista de la educación se vio fortalecida. La educación primaria registró un avance considerable en términos de cobertura y expansión al abrirse más escuelas rurales y urbanas; la masificación de la enseñanza conllevó a la distribución de los libros de texto gratuitos que habrían de colaborar positivamente en el proceso educativo.

Luego, la Educación Superior habría de sufrir una profunda crisis con el movimiento estudiantil y la represión de 1968, parteaguas necesario para que, después de muchos años, se reconociera constitucionalmente su autonomía en junio de 1980:

> Artículo 3.- ...
>
> ...
>
> ...
>
> VIII.- Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y al responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio [...].[26]

El neoliberalismo, la globalización y las tendencias de internacionalización cambiaron el panorama educativo al surgir nuevas propuestas y tendencias. México no queda exento del devenir mundial, cuyas exigencias de vinculación entre el sector productivo y el educativo han encaminado por nuevos rumbos a



Arriba
Normalistas durante el desfile, México, mayo de 1917.

[25] IIJ, *Texto original de la Constitución de 1917 y de las Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1° de junio de 2009*, p. 6 y 7. Las negritas son de las autoras.

[26] *Ibidem*, p. 8.



la escolaridad. De ahí que los últimos gobiernos, ocupados y preocupados por alcanzar estándares de calidad, eficiencia, pertinencia y eficacia han sumado, en el caso de la educación obligatoria, más años.

En marzo de 1993 la educación secundaria se volvió obligatoria: "Artículo 3.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estado y Municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.[27]

[27] *Ibidem*, p. 9. Las negritas son de las autoras.

Durante el sexenio del panista, Vicente Fox se agrega como obligatoria la educación preescolar, según la reforma constitucional de 12 de noviembre de 2002:

> Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. **La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria**.[28]

El nivel bachillerato, considerado hasta hace poco esencialmente propedéutico hacia el nivel superior, cambió de carácter para adoptar, como era en muchos casos, el de salida terminal. Las fuentes y estadísticas mostraban su panorama poco alentador por sus bajos índices de eficiencia terminal, los elevados indicadores de rezago y abandono y la hetereogeidad en planes y programas que restringen la movilidad educativa, impactando de forma negativa en su calidad. El 9 de febrero de 2012, durante el mandato del presidente Felipe Calderón, la educación media superior se convirtió obligatoria, lo que conllevó a la Reforma Integral del Bachillerato:

> Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. **La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias**.[29]

En la segunda década del siglo XXI, los nuevos modelos educativos, cada vez más matizados por las exigencias internacionales, no pueden dejar de ser referidos en el contexto legal de la máxima ley del país. Los artículos actuales (octubre de 2016) que hacen referencia a la educación como obligación y derecho estipulan:

> **Artículo 3o**. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. **La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias**
>
> ...
>
> El Estado garantizará **la calidad en la educación obligatoria** de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la

[28] Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 2. Las negritas son de las autoras.

[29] Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 2. Las negritas son de las autoras.

> infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos [...].[30]
>
> Art.31: Son **obligaciones** de los mexicanos:
>
> I. Hacer que sus **hijos o pupilos concurran a las escuelas** públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.[31]

La intención de lograr la cobertura y pertinencia en los diferentes niveles educativos, en paticular, el cumplimiento de la ley de que sea aplicable a todo individuo, sigue enfrentando dificultades de todo tipo. Se requiere más que voluntad política, recursos y capacitación:

> La educación obligatoria necesita una profunda reflexión en su práctica, medios y fines, un pulido autocrítico y una autodefinición. Los peligros que hoy la acechan no se refieren tanto a su existencia y cobertura, sino a la pérdida de su sentido emancipador para todos los que concurren a ella...la obligatoriedad significa no conformarse con abrir la escuela a todas las personas, sino obligarse a hacer reales las oportunidades que promete ese derecho: su disfrute en condiciones de igualdad, el respeto a las diferencias no discriminadoras y su capacidad para la distribución de la cultura.[32]

La Constitución de 1917, considerada una de las más avanzadas de su época, acogió las ideas liberales del derecho social a la educación, pero más allá de un cumplimiento legal, se trata de la preocupación por formar a las nuevas generaciones; se trata de la firme convicción de que sólo con la educación se podrá diseñar un mejor destino a la humanidad, como lo expone Fernando Savater:

> educar es creer en la perfectibilidad humana, en la capacidad innata de aprender y en el deseo de saber que la anima, en que hay cosas (símbolos, técnicas, valores, memorias, hechos [...]) que pueden ser sabidos y que merecen serlo, en que los hombres podemos mejorarnos unos a otros por medio del conocimiento.[33]

[30] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución publicada en el Diario oficial de la Federación 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 15-08-2016*, p. 5.

[31] *Ibidem*, p. 41. Las negritas son de las autoras.

[32] Rebollo Espino, María José, *op. cit.*, p. 227.

[33] Savater, Fernando. *El valor de educar*, p. 20.





Bibliografía

Bazant, Mílada, *En busca de la modernidad. Los procesos educativos en el Estado de México 1873-1912*, México, El Colegio Mexiquense, 2002.

Barranco Escalante, Sahily y Karina Valdéz García, "Problemas educativos de la municipalidad de Xonacatlán 1889-1904", tesis de Licenciatura en Historia, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 2005.

Constitución de 1824. Recuperada de http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf [16 de noviembre de 2016].

Constitución de 1857 con sus adiciones y reformas hasta el año 1901. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf [16 de noviembre de 2016].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución publicada en el Diario oficial de la Federación 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 15-08-2016. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm [16 de noviembre de 2016].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, en *Diario Oficial*, Órgano del gobierno provisional de la República Mexicana, tomo V, 4ª época, núm. 30, México, lunes 5 de febrero de 1917, pp. 149-161. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf [16 de noviembre de 2016].

Chávez Rendón, Cruz, "Inasistencia escolar primaria rural y urbana en el porfiriato: municipalidad de Toluca (1876-1910)", tesis de Licenciatura en Historia, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 2004.

Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo DXC, núm. 9, México, primera sección, martes 12 de noviembre de 2002, pp. 2 y 3. Recuperado de *http://www.internet2.scjn.gob.mx/constitucion/pdfs/00130170.pdf* [16 de noviembre de 2016].

Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de

Página anterior
Alumnas en el festival, México, mayo de 1917.

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo DCCI, núm. 7, México, primera sección, jueves 9 de febrero de 2012, pp. 2 y 3. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012 [16 de noviembre de 2016].

Diario de los debates del Congreso Constituyente, Querétaro. 1916. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf [16 de noviembre de 2016].

Flores Rivas, Juan Carlos, "Derecho a la educación. Su contenido esencial en el derecho chileno", en *Estudios Constitucionales*, vol.12, núm. 2, Centro de Estudios Constitucionales de Chile. Santiago, Chile, 2014. pp. 109-136.

Gaceta de Gobierno, 6 de diciembre de 2016.

Garduño Mejía, Alejandro, "Condiciones de las escuelas primarias en la Villa de Zinacantepec durante el sexenio cardenista", tesis, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 2005.

Gimeno Sacristán, José, *La educación obligatoria: su sentido educativo y social*, Madrid, Morata, 3ª ed., 2005.

Guichot Reina, Virginia, "Historia de la educación. Reflexiones sobre su objeto, ubicación epistemológica, devenir histórico y tendencias actuales", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 2, núm. 1, enero-junio de 2006, Universidad de Caldas, Colombia, pp. 11-51.

IIJ (Instituto de Investigaciones Jurídicas), *Texto original de la Constitución de 1917 y de las Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1° de junio de 2009*. Recuperado de http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2802/8.pdf [16 de noviembre de 2016].

Latapí Sarré, Pablo, *Un siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica / Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, tomo I, 1998.

Ley de Instrucción Pública y su Reglamento, diciembre 27 de 1865. Recuperado de http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080045869/1080045869_100.pdf [16 de noviembre de 2016].

Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal, diciembre 2 de 1867. Recuperado de https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_02121867.pdf [16 de noviembre de 2016].

Meneses Morales, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México. 1821-1911*, México, Universidad Iberoamericana, 1998.

Pérez Díaz, Alejandro, "Los maestros de Metepec como intermediarios culturales en el Cardenismo, 1934-1940", tesis, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 2008.

Rebollo Espino, María José, "Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la enseñanza", en *Revista Cuestiones Pedagógicas*, núm. 17, Sevilla, 2004. Recuperado de http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/17/art_13.pdf [16 de noviembre de 2016].

Romero Galván, José Rubén. "La educación informal mexica", en Mílada Bazant (coord.), *Ideas, valores y tradiciones*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 2002.

Sánchez Cerecedo, Sergio, *Diccionario de ciencias de la educación*, México, Santillana, 1893.

Savater, Fernando, *El valor de educar*, México, Ariel, 3ª. reimp., 2003.

SEP (Secretaría de Educación Pública), Leyes y reglamentos para el arreglo de la Instrucción Pública. Recuperado de http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_26101833.pdf [16 de noviembre de 2016].

Stapples, Anne, "El entusiasmo por la independencia", en *La educación en México*, México, El Colegio de México, 2010.

Thank de Estrada, Dorothy, *La educación en México*, México, El Colegio de México, 2010.

Vargas González, Edelmira, "La educación de la mujer en el departamento del valle de México durante el imperio de Maximiliano", tesis, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.

Yurven Camarena, María Teresa, *La filosofía de la educación en México*, México, Trillas, 2009.

Para establecer escuelas profesionales,
de investigación científica, de bellas artes,
de enseñanza técnica, escuelas prácticas de
agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas,
observatorios y demás institutos concernientes
a la cultura superior general de los habitantes
de la República, entretanto dichos establecimientos
pueden sostenerse por iniciativa
de los particulares, sin que estas facultades
sean exclusivas de la Federación.

Discusión del 15 de enero de 1917



Capítulo VIII



Constitución, educación y sociedad en Querétaro

Luz Amelia Armas Briz*



En 1916 Carranza nombró a la ciudad de Querétaro capital de la república mexicana y desde ahí convocó al Congreso Constituyente, esgrimiendo como uno de sus principales motivos, que la entidad había contribuido de manera importante en la historia del país; pues aquí se había gestado el movimiento de Independencia, se habían firmado los tratados que dieron fin a la guerra contra Estados Unidos y entre sus cúpulas se había puesto fin al Segundo Imperio.

Sin embargo, a lo largo del siglo XIX, el sentir de los liberales había sido diametralmente opuesto; para ellos, los queretanos habían aportado poco o nada a las luchas nacionales. Los acusaron de ser conservadores retrógrados, levíticos, enemigos del progreso y, por lo menos dos veces, calificaron a la capital estatal como ¡Ciudad traidora y maldita!

En 1824 se le quiso negar el derecho a pertenecer a la federación, bajo el argumento de que al ser un bastión conservador y realista, no se había apoyado al movimiento insurgente. En efecto, el queretano decimonónico añoraba las viejas instituciones coloniales. El siglo XVIII había sido la época dorada del entonces Corregimiento, debido a un auge económico derivado de las actividades agrícolas, ganaderas, comerciales e industriales y un auge constructivo de orden civil y religioso.



* Universidad Autónoma de Querétaro. Correo electrónico: luzameliaa@yahoo.com.

Existían entonces cinco instalaciones educativas donde las familias acomodadas podían mandar a sus hijos: Los colegios jesuitas de San Ignacio y San Francisco Xavier y el de Propaganda FIDE de los franciscanos. Las jovencitas criollas y españolas podían ingresar al Real Colegio de Santa Rosa de Viterbo y al Colegio de San José de Gracia. En 1804 los franciscanos abrieron una escuela gratuita para la enseñanza de las primeras letras a niños pobres y en la parte superior de ese mismo edificio se inauguró, en 1808, la Academia de Dibujo de San Fernando, sostenida con recursos del Coronel Juan Antonio del Castillo y Llata.

La ideología conservadora del XIX encajaba como anillo al dedo en los intereses de los hacendados y clases altas regionales, en una sociedad sumamente estratificada y jerarquizada. Pero tampoco podemos negar que aquí se descubrió la conspiración contra el gobierno virreinal, dirigida por un puñado de ilustrados que reunió a sacerdotes y abogados, entre otros criollos. Aquí inició el movimiento de Independencia y se llevaron a cabo las primeras aprehensiones y fusilamientos de insurgentes, al encontrar parte del arsenal y documentos políticos en casa de Epigmenio González. La plaza fue ocupada y sitiada rápidamente por las fuerzas virreinales. Los rebeldes que lograron salir se unieron a otros grupos para continuar en la lucha, mientras que dentro de la ciudad, los franciscanos, orden religiosa que tuvo la hegemonía desde el siglo XVI, hacían proselitismo a favor de la corona española. Sacaron a la Virgen del Pueblito (patrona de la ciudad) de su santuario, la nombraron Coronela de los Ejércitos Realistas y la pasearon por toda la ciudad gritando consignas contra la insurgencia. Desde el púlpito, los frailes amenazaron con excomulgar a todos aquellos fieles que no denunciaran a los rebeldes. Así fue como a la ciudad y a sus habitantes se les mantuvo a raya de lo que sucedía en otros lugares del país.

Dadas las circunstancias, el castigo ejemplar para la ciudad traidora y maldita sería negarle su entrada a la Federación. La Asamblea Constituyente planteó que su territorio fuera repartido entre los Estados vecinos de Guanajuato y San Luis Potosí. Para contraponerse a este duro e injusto castigo, un sacerdote y antiguo insurgente, el Lic. Félix Osores, diputado por Querétaro en el Congreso Constituyente de 1823, pronunció un largo discurso demostrando que reunía los criterios de población, extensión y recursos para constituirse como un Estado libre y soberano de la federación mexicana.

Así, para 1824 quedó como un estado más de la federación y al año siguiente promulgó su primera Constitución. Los legisladores queretanos le negaron el derecho a votar a la población analfabeta; pero esta disposición tendría efecto hasta el año de 1845, con la idea promisoria de reducir drásticamente el número de analfabetos para esa fecha, a través de una cruzada educativa. El artículo 257 prescribió que se establecerían suficientes escuelas de primeras letras

Página anterior
Jardín Zenea durante la lectura del bando constituyente.

en todos los pueblos, dotándolas con los fondos municipales. El artículo 258 agregaba que también se establecerían dentro de las haciendas y rancherías.[1]

Entre las leyes que dictó el primer gobernador, José María Diez Marina, estuvo la Ley de Instrucción Pública del Estado y la creación, dentro del Colegio de San Francisco Javier y San Ignacio, de la carrera de abogado, con cargo a los fondos del gobierno estatal. Siguiendo la tradición colonial, el estudio del derecho siguió siendo la carrera más popular durante el siglo XIX. De los estados del centro de la república, Querétaro fue el primero en ofrecerla.[2]

La inestabilidad política que prevaleció, durante la primera mitad del siglo XIX, tuvo como consecuencia que en Querétaro, como sucedía en todo el país, un gobierno sucediera a otro, sin dar lugar a avances significativos. De 1825 a 1855, Querétaro tuvo 30 gobernadores debido a las luchas caudillistas por el poder. Algunos gobernaron meses, otros unos cuántos días y la gran mayoría fueron impuestos desde el centro.

Las estadísticas llevadas a cabo por Juan María Balbontín reportaron que en 1855 el estado de Querétaro contaba con 149,117 habitantes y mencionó la existencia de 44 escuelas públicas primarias, con asistencia de unos 3,500 alumnos.

Cuadro 1

Distrito	Núm. Habitantes	Núm. Escuelas
Amealco	12,883	1
Cadereyta	16,165	10
Jalpan	12,068	11
Querétaro	55,661	9
San Juan del Río	28,654	4
Tolimán	21,688	9
Totales	147,119	44

Del total de habitantes, 66,665 eran hombres, 80,454 mujeres y únicamente 5.7% sabían leer y escribir.[3] El predominio de mujeres en la entidad se debió a que la mortalidad infantil cobraba más vidas entre los varoncitos, sobre todo en los recién nacidos. Esto se puede constatar por los registros parroquiales de bautismos, por lo menos hasta la década de 1830.[4]

[1] *Cfr. Constitución Política del Estado de Querétaro*, 1825.

[2] *Cfr.* Díaz Ramírez, Fernando, *Historia del estado de Querétaro,* p. 51.

[3] *Cfr.* Balbontín, Juan María, *Estadística del estado de Querétaro (1854-1855),* p. 129.

[4] *Cfr.* Suárez Muñoz, Manuel y Juan Ricardo Jiménez, *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro, 1825-1929,* p. 111.

La mala fama de Querétaro como bastión conservador no se había olvidado del todo en el ambiente del Congreso Constituyente de 1916-1917. En un banquete celebrado en La Cañada,[5] lugar preferido de don Venustiano, el Dr. Atl pronunció un incendiario discurso sobre el conservadurismo queretano, a lo que el Primer Jefe contestó: "Yo no juzgo que la ciudad sea reaccionaria como acaba de expresarlo el Dr. Atl; la reacción está en las clases elevadas de toda la República, en los próceres del capital, pero el pueblo aquí, como el de Coahuila y el de Sonora, que tanto ha luchado por sus libertades, es liberal y tiene confianza en el triunfo de sus destinos".[6]

Estas son sabias palabras de Carranza, pues a lo largo de la historia, los pueblos de todo el mundo siempre han luchado y se han levantado contra las injusticias y los malos gobiernos. A su llegada a Querétaro el Primer Jefe fue recibido por un contingente amplio de obreros y campesinos queretanos y poco antes de que los congresistas empezaran a debatir la constitución, una comisión del pueblo de Querétaro llegó a las puertas de la Academia de Bellas Artes y pidió permiso para saludar a la Asamblea. El orador de dicha comisión dijo hablar en nombre del pueblo trabajador congregado al llamamiento del Partido Liberal de Querétaro y de sus esperanzas en que el documento final llenara efectivamente las necesidades políticas y sociales demandadas por los menesterosos, por la raza indígena, los desheredados de la fortuna. A esto se le contestó que, en efecto, se trabajaría intensamente por alcanzar el triunfo definitivo de la Revolución.[7]

La comitiva estaba formada principalmente por obreros de la fábrica textil Hércules, en ese lugar se sufría todo tipo de abusos por parte de los empresarios, esta situación inició desde que Cayetano Rubio la instaló en la década de 1840. Otro de los oradores era el profesor Benjamín N. Velasco, director del Instituto Metodista y representante del Partido Liberal Queretano.

En Querétaro, hay que decirlo, siempre existió una minoría de intelectuales agrupados en el Partido Liberal. Fue Lino Ramírez, padre de Ignacio Ramírez, el Nigromante, quien trajo la Logia de York a la ciudad.[8] Sin embargo, la inmensa mayoría era conservadora y católica. Los protestantes, que llegaron hacia 1880 para abrir un templo y un colegio, fueron continuamente asolados por los actos vandálicos de los católicos fundamentalistas, a quienes la jerarquía católica alentaba lanzando cartas pastorales, prohibiendo a los habitantes católicos cualquier tipo de relación con los infieles, especialmente el matrimonio,

[5] El pueblo de La Cañada era un lugar de recreo muy concurrido por locales y fuereños debido a sus baños y sus huertas.

[6] Septién y Septién, Manuel, *Historia de Querétaro*, pp. 217 y 218.

[7] *Cfr.* Diario de los Debates del Congreso Constituyente, p. 9.

[8] Los padres de Ignacio Ramírez, el Nigromante, fueron queretanos, aunque el primero nació en Guanajuato. Lino Ramírez fue vicegobernador en 1825 y luego gobernador interino de Querétaro en 1833.

Derecha
Venustiano Carranza por las calles de Querétaro se dirige al Teatro Iturbide.


ALMACEN DE CALZADO
Y
OBJETOS VARIOS.

para evitar su posible expansión, "con sus avances tortuosos como los de la serpiente".[9]

Pareciera que más allá de los programas políticos, lo que hacía reaccionar provocativamente a los queretanos eran los ataques a la Iglesia Católica, que ellos consideraban como ataques a sus creencias religiosas. Durante los años de la revolución, las tropas de Carranza fueron repudiadas por su comportamiento anticlerical. El cronista-historiador Manuel de la Llata apuntó que, durante su primer periodo de gobierno en 1914, Federico Montes Alanis[10] había sido nocivo para la sociedad porque además de imponer préstamos forzosos había cometido otras tropelías; "expulsó a los sacerdotes católicos, permitió que sus partidarios quemaran confesionarios en la Plazoleta al norte del templo de San Francisco y robaran el Tesoro de ese Templo como entre otras cosas, una Custodia de oro".[11]

Sin temor a equivocarnos, se puede decir que una de las causas que movió a Carranza a designar a Querétaro como capital de la república, en 1916, fue para reconciliarse con sus habitantes, quienes se referían a los carrancistas como *carranclanes* (ladrones). Con el mismo fin, hizo justicia a los habitantes del Pueblito, devolviéndoles el agua que la hacienda Balvanera les había robado, subió el salario de todos los campesinos y prohibió el pago con vales de tiendas de raya.

Con una visión liberal de cómo debía funcionar la sociedad, Montes percibió a la entidad que iba a administrar como fanática, atrasada y hasta retrógrada. En el informe de su gestión administrativa mencionó, con sobrada razón, cómo era significativo el poder del clero, pues además de "dirigir la política, acumulaba riquezas, dominándolo todo e imponiendo sus designios".[12]

Era toda una afrenta, no sólo pretender reimplantar las leyes liberales que aquí se habían ignorado, sino llevar a cabo en esta ciudad el Congreso Constituyente para reformar la Carta Magna de 1857; cuando ésta había recibido el rechazo de casi toda la población. El dominio ideológico de la Iglesia Católica quedó demostrado cuando las autoridades estatales tuvieron que jurarla. Desde el año anterior se habían librado varias batallas entre los conservadores liderados por el general Tomás Mejía y los liberales encabezados por el general José María Arteaga. Éste último promulgó la constitución liberal, llevó a cabo la desamortización de los bienes del clero, para más tarde expulsar del Estado a los frailes franciscanos, agustinos y dominicos. También exclaustró a las

[9] Armas Briz, Luz Amelia, *Niñas y señoritas en las aulas del Querétaro porfiriano*, p. 92.

[10] Federico Montes Alanis fue escogido por Carranza para gobernar Querétaro por su lealtad al expresidente Madero.

[11] De la Llata, Manuel María, *Así es Querétaro. Cronología 1525-1980*, pp. 182 y 183.

[12] Diario Oficial *La Sombra de Arteaga*, 17 de enero de 1917, s. p.

monjas capuchinas, clarisas y teresitas. El cronista de la época, Valentín Frías, narró con horror cómo las pobres mujeres deambulaban por las calles de la ciudad sin tener a donde ir y cómo algunos vecinos se apiadaron de ellas y les encontraron acomodo.[13]

Funcionarios públicos y miembros del ejército se negaron rotundamente a jurar la Constitución de 1857. Sólo el gobernador, sus subalternos y los tribunales del estado lo hicieron. Ni en la capital ni en los ayuntamientos tuvieron lugar las tradicionales ceremonias para jurarla, sino más bien anatemas e insultos desde los púlpitos de los templos. La clerecía católica tenía enorme influencia en toda la población. La élite queretana era mayoritariamente conservadora y en prácticamente todas las escuelas se enseñaba la religión católica.

Desde la época colonial, las cuestiones religiosas permeaban todos los ámbitos de la sociedad civil a través de la administración de los sacramentos, procesiones, rosarios, *Te Deum,* y fiestas patronales. Era común la participación de autoridades civiles y religiosas en todo tipo de ceremonias, pues tenían una relación estrecha tanto con el clero secular como con el regular.

En los Colegios de San Ignacio y San Francisco Javier, donde se seguía educando a los jóvenes bajo la vieja teoría escolástica, el rector y muchos de los catedráticos se negaron a jurarla con el argumento de que ello les causaba un conflicto de conciencia. En la Sierra Gorda, semillero de rebeliones, se organizó la resistencia contra las medidas liberales.[14] Este comportamiento social se extendió hasta principios del siglo XX.

En 1917, en medio del debate sobre la redacción del artículo 3o., el diputado queretano, José María Truchuelo, confirmó a la asamblea que buena parte del atraso en la entidad tenía que ver con el predominio del clero católico. Éste traicionaba continuamente la buena fe de los gobiernos. Afirmó no había más colegios particulares que los católicos, obligando a todas la familias, aún a las más liberales, a enviar a sus hijos a ellas, pues las escuelas oficiales no se habían levantado a conveniente altura. Mencionó el caso de un sacerdote que había organizado a los obreros. El gobierno le otorgó una subvención, pensando que hacía obra de provecho, pero en la campaña electoral se dieron cuenta de haber creado un foco del Partido Católico. Lo mismo había pasado con un colegio dirigido por una asociación que no daba instrucción religiosa dentro del plantel, pero todos los días se llevaba a los niños al templo, violando fácilmente la ley.[15]

[13] *Passim* Frías, Valentín, *Efemérides queretanas de la época del carrancismo (1914-1920). Manuscrito*.

[14] *Cfr.* Suárez Muñoz, Manuel y Juan Ricardo Jiménez, *op. cit.*, pp. 217-219.

[15] *Cfr.* Diario de los Debates del Congreso Constituyente, pp. 514 y 515.



El pueblo ignorante y fanático sólo veía en las leyes liberales ataques e irreverencias a sus creencias. El clero promovió la desobediencia a las leyes y la movilización, negaron el sacramento de la confesión a quienes hubiesen jurado la Constitución o no se retractaran de ello. Con la separación Iglesia-Estado, la curia católica vio seriamente afectada su intervención en asuntos políticos y culturales. En el ámbito educativo, perdían el monopolio, muy marcado en la instrucción secundaria y profesional.

Sin duda alguna, la Constitución de 1857 dividió al país tajantemente en dos bandos irreconciliables que se enfrentaron en una guerra. Los conservadores provocaron la intervención extranjera y la instalación en México de un imperio, encabezado por un príncipe austriaco. El desenlace de esta guerra vino a suceder en territorio queretano. En cuanto el Emperador Maximiliano arribó a la ciudad en 1867, con la intención de recomponer sus fuerzas con los ejércitos de Miguel Miramón y Tomás Mejía, para ganarle la batalla al ejército liberal, lo recibieron

con galanura y lo hospedaron en las instalaciones del Casino, lugar exclusivo para las élites. También ahí se instaló el hospital de sangre para las tropas imperialistas, las hijas y esposas de los potentados queretanos ayudaban a curar a los heridos.

Conforme se recrudecía el sitio, impuesto a la ciudad por Mariano Escobedo, y ambos ejércitos exigían préstamos forzosos, forraje para los caballos y alimento para las tropas, los apoyos se fueron retirando. Las condiciones llegaron a ser tan severas que muchos hacendados y familias ricas de la ciudad emigraron. Los que se quedaron sufrieron todo tipo de carencias. No había agua potable ni víveres. Las escuelas cerraron sus puertas, al igual que los comercios. Las condiciones de vida eran totalmente precarias e insalubres y aunado a esto, la población miraba, atónita, cómo sus templos, monumentos y edificios eran destruidos por los combates y por el acuartelamiento de tropas.[16]

La guerra entre liberales y conservadores terminó finalmente en junio de 1867, con el fusilamiento de Maximiliano y sus dos generales: Miramón y Mejía, en el Cerro de las Campanas. Así como el juicio que les practicaron a los generales mexicanos dio como veredicto ser culpables de traición a la patria, el veredicto para la capital queretana fue una vez más el de "Ciudad Traidora y Maldita", por considerarse que aquí se había dado mayor apoyo a las fuerzas imperialistas.

Al respecto, el 27 de junio de 1867, a tan sólo ocho días del fusilamiento de Maximiliano y sus dos generales en el Cerro de las Campanas, apareció en el Diario Oficial recién fundado, *La Sombra de Arteaga*[17] una nota escrita por el liberal Luciano Frías y Soto que refleja el hondo sentir de la población queretana.

> Los sufrimientos del vecindario durante el sitio, el mal estado de salubridad, el abatimiento del comercio, la paralización de muchos giros y hasta lo raro y excesivo del calor, han hecho que una parte numerosa de la población haya emigrado, en pos de mejor clima y suelo más propicio. Con igual fin, muchas familias están poniendo en venta sus fincas, sus menajes y cuanto poseen. Tengan aquellos males en cuenta los que claman por castigo para la ciudad maldita. Querétaro necesita amparo, protección, consuelo. La clemencia sienta muy bien a pechos nobles, a la vista de un pueblo desgraciado.[18]

Durante la República Restaurada, la reforma emprendida por Juárez y Lerdo constituyó el punto de arranque de la modernización educativa. La Ley Orgánica

Izquierda
Roel de Escobar y otros diputados frente al monumento a la Corregidora.

[16] *Passim* Armas Briz, Luz Amelia *et al.*, *Historia y monumentos del estado de Querétaro.*

[17] Hasta hoy, el diario oficial lleva el nombre del general José Ma. Arteaga, quien fuera el gobernador de Querétaro encargado de aplicar las Leyes de Reforma. Tras su trágica muerte en 1865 en manos de los imperialistas, los liberales lo convirtieron en héroe local e imprimieron su nombre junto al del Estado (Querétaro de Arteaga).

[18] Diario Oficial *La Sombra de Arteaga,* 27 de junio de 1867, s. p.

de Instrucción Pública, decretada en la capital en diciembre de 1867, estableció la obligatoriedad de la enseñanza, la gratuidad, especialmente para los niños y niñas más pobres, empleando fondos municipales o bien conminando a los dueños de fincas y haciendas a que abrieran escuelas a sus expensas. En cuanto a la orientación teórica, se optó por el laicismo positivista.[19] La enseñanza religiosa desapareció de los planes de estudio y se le sustituyó por la materia de moral. En 1868 apareció también la Ley Reglamentaria de Educación para el Distrito y Territorios Federales. Ambas leyes tuvieron un gran impacto en todo el país. A pesar de que se respetaba el principio del federalismo y los Estados tenían la libertad de hacer sus propias leyes y programas educativos, de acuerdo a sus intereses y sus recursos pecuniarios, fueron promulgando leyes que tenían su influencia.

Después de la experiencia de la Guerra de Reforma y el Segundo Imperio, los liberales perdieron la fe en la total libertad que tanto habían defendido. El artículo 3o. de la Constitución sostuvo la libertad de enseñanza, pero en la práctica se empezó a ejercer un mayor control de la educación. Si se querían evitar más guerras, se tenía que limitar el poder ideológico del clero católico para que no volviera a instigar un nuevo intento armado del bloque conservador. También había que difundirla ampliamente para acabar con los males y vicios de los mexicanos.

En Querétaro se tuvo que dictar una nueva Constitución, la entidad se seguía rigiendo por la de 1833, era la segunda Constitución del Estado que entraba en contradicción con la federal del 57. Catorce meses tardaron los legisladores en deliberar la nueva Carta Magna debido a las enconadas disputas. Próspero Vega alegaba que lo que se estaba haciendo era una copia de la federal. Cuando se dio a conocer, el Diario Oficial publicó que acabó siendo una copia fiel de la federal.[20] En ella se integró el artículo 3o. en el que se declaraba la libertad de enseñanza como uno de los derechos del hombre. A la letra decía: "La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir".

En 1869 se comenzaron a expedir leyes, reglamentos y planes educativos acordes con los lineamientos del liberalismo triunfante. Se publicó el *Plan de Estudios que debe regir en el Estado de Querétaro de Arteaga.* Los antiguos Colegios de San Ignacio y San Francisco Javier (patrocinados por el gobierno desde la expulsión de los jesuitas) se convirtieron en Colegio Civil del Estado, instalando dentro de sus muros, enseñanza pública preparatoria y profesional para varones.

[19] *Cfr.* Martínez Jiménez, Alejandro, "La Educación en el Porfiriato", p. 111.
[20] Diario Oficial *La Sombra de Arteaga,* 6 de mayo de 1869, s. p.

Derecha
Niños durante clases en una escuela rural.

Con el fin de echar a andar los nuevos planes y programas de manera exitosa, se creó la Junta Directiva de Instrucción Pública, la cual fue compuesta de tres profesores: el Lic. Próspero Cristóbal Vega, el sacerdote Nicolás Campa y el periodista Hilarión Frías y Soto; tres grandes figuras para la historia de la educación de Querétaro. Los dos primeros se recibieron de abogados en los Colegios de San Ignacio y San Francisco Xavier, en el que ejercieron la docencia para luego ocupar la rectoría. Hilarión Frías fue médico, aunque nunca ejerció esa profesión, destacó como periodista y catedrático del Colegio Civil. También práctico el magisterio y fue miembro del Congreso en la Ciudad de México. Como integrantes de la Junta realizaron un diagnóstico del ramo educativo, dando como resultado lo que se muestra en el cuadro 2.



Cuadro 2

Distrito	Escuelas Niños	Escuelas Niñas	Asistencia Niños	Asistencia Niñas	Comentarios
Ciudad de Querétaro	5	5	590	551	Algunos directores poseen regular instrucción, otros nada. Bajo salario. Método: ¿Lancasteriano? Faltan útiles.
La Cañada	2	-	122	-	Carencia de útiles. Sueldos no llegan completos ni a tiempo.
El Pueblito	1	-	90	-	Carece de útiles. Por un tiempo clausurada. Profesor no recibía su sueldo en meses.
San Juan del Río Tequisquiapan	1 1	1 -	150 --	104	Reconocen al Ayuntamiento que profesores reciben con regularidad su salario. Ahuacatlán, San Sebastián y Arroyo Seco, por número de habitantes deberían tener escuelas y no las hay.
Tolimán	5	1	360	50	Muy pequeño número para la población de ese distrito.
Jalpan	1	-	48		Demasiado poco, para 14 mil habitantes. Sin útiles y poca asistencia.
Amealco	1	-	97	-	Sin comentarios.
Cadereyta					No mandó reporte.
Totales	17	7	1457	705	Gran total 24 escuelas 2,162 alumnos

Fuente: Armas Briz, Luz Amelia, *Niñas y señoritas en las aulas del Querétaro porfiriano.*

Como se puede apreciar, el número de escuelas era muy bajo, para una población que rondaba los 150,000 habitantes. La mayor ausencia de niñas se debió a que los padres de familia no veían utilidad alguna en mandarlas a los establecimientos, cuando en casa podían aprender las labores pertinentes para su futuro como madres y esposas.[21] Las escuelas carecían de útiles. Algunos maestros abandonaban las aulas por no recibir a tiempo sus salarios y los que continuaban ejerciendo el magisterio no estaban bien preparados pues desconocían el método Lancasteriano, método de enseñanza obligatorio en las escuelas públicas primarias desde 1844, cuando el gobernador Julián Juvera lo introdujo al estado. Este método, conocido también como de "enseñanza mutua", consistía en agrupar a los alumnos de diez en diez. Cada grupo recibía instrucción de un monitor. Los monitores eran los alumnos más adelantados y recibían asesoría del profesor. Con este sistema, un solo maestro podía enseñar a un número considerable de alumnos de diferentes edades y nivel de conocimiento dentro de un mismo salón de clase.[22]

[21] *Passim* Armas Briz, Luz Amelia, *op. cit.*

[22] *Ibidem*, pp. 74 y 75.

La gratuidad de la enseñanza, la obligatoriedad de la misma y el laicismo, quedaron instituidos en el Plan General de Estudios. Su artículo 6o. declaró que todas las escuelas que fueran abiertas por el Estado serían gratuitas. "En todas las ciudades, villas, pueblos y comunidades del Estado se fundará por los menos una escuela para niños y otra para niñas, ambas gratuitas". A los hacendados, clase pudiente, se les quiso obligar, en primera instancia, a que colaboraran con la tarea de educar al pueblo sosteniendo una escuela dentro de sus fincas, se les impuso una multa de $50.00 por cada mes que pasara sin que se abriera la escuela.

El artículo 13 del mismo plan prohibió la enseñanza religiosa tanto en los planteles de educación primaria como en el Colegio Civil. El catecismo de la religión católica desapareció del currículo de materias, apareciendo en su lugar el estudio de los "Deberes morales y sociales del hombre".

Para cumplir con el principio de la obligatoriedad de la enseñanza se establecieron multas de uno a tres pesos o el servicio en obras públicas de uno a tres días, para aquellos padres de familia o tutores que no mandaran a los niños y niñas a las escuelas primarias. Las calles de la ciudades, de las villas y pueblos serían vigiladas por agentes para que en horas de clase no hubiera niños vagando. Además de las multas a los padres de familia, se ofrecieron premios a aquellos maestros que examinaran al mayor número de alumnos.

Porfirio Díaz se propuso democratizar la enseñanza, entendiendo esto como llevar la escuela primaria a todos los rincones del país. Durante su mandato se llevaron a cabo dos Congresos Nacionales de Instrucción Pública en los que participaron delegados de todos los Estados de la república. A grandes rasgos, el objetivo de ambos congresos fue lograr que la educación se convirtiera en factor de unidad nacional.[23]

A diferencia de Juárez y Lerdo, Díaz tuvo una política conciliatoria con la Iglesia Católica para evitar rebeliones. Se abstuvo de aplicar ciertos principios de las Leyes de Reforma, convencido de que, si lograba controlar la educación, la instrucción pública laica acabaría por opacar y vencer a aquélla ofrecida por la Iglesia en las escuelas particulares; este razonamiento va a ser utilizado después por los diputados más tibios del Congreso Constituyente de 1917.

Emulando al presidente Díaz, los tres gobernadores queretanos, Antonio Gayón, Rafael Olvera y Francisco González de Cosío se desentendieron y permitieron que se violara el principio del laicismo. Gayón había servido al Segundo Imperio pero se unió al Plan de Tuxtepec de don Porfirio y por su lealtad se ganó el puesto.

[23] Para mayor información sobre los Congresos véase Meneses Morales, Ernesto, *Tendencias educativas oficialistas en México 1821-1911*.

Olvera, cacique de la Sierra Gorda, fue el heredero de las huestes de Tomás Mejía y mantuvo en jaque a los gobiernos de la República Restaurada. A cambio de instalar la paz en la región serrana, le ofrecieron cumplir su mayor anhelo: ser gobernador. Por su parte, González de Cosío, era un hacendado pudiente que permaneció 29 años en el poder y desde ahí trabajó para la clase alta.[24]

Los tres mandatarios, aunque de ideología conservadora, tomaron medidas a favor de la educación, a pesar de las dificultades económicas. El rubro educativo dependía de los ayuntamientos, que eran muy pobres, y no mejoró un poco su situación hasta que el general Olvera centralizó el ramo y luego lo separó de la Junta de Caridad e Instrucción Pública que la manejaba, asignándole mayores recursos. Durante su mandato (1883-1887) aparecieron también las primeras escuelas primarias para niños y niñas en barrios indígenas. Para el año de 1901


GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUERETARO ARTEAGA.

Sección 1a. Febrero 3 de 1917.

Expediente núm. 1201.

EXTRACTO.

Pregunta el Presidente Municipal de Cadereyta, si el día 5 del actual es la promulgación de nuestra Constitución Política.

[24] Con el pretexto de elevar el nivel productivo de la entidad, González de Cosío procuró la expansión territorial de las haciendas, apropiándose de los terrenos comunales y aguas de los pueblos, consolidando así la gran propiedad.

el panorama educativo había mejorado mucho en relación al número de escuelas y numero de educandos, como se aprecia en el cuadro 3.

Cuadro 3. Número de escuelas primarias públicas y privadas, 1901

	Públicas			Privadas			Núm. habitantes
Distrito	Niños	Niñas	Mixtas	Niños	Niñas	Mixtas	
Amealco	12	1	0	3	2	0	23,292
Cadereyta	19	7	0	0	0	3	26,082
Centro	17	16	0	16	21	12	79,385
Jalpan	17	5	0	13	1	0	35,096
San Juan del Río	13	6	1	6	3	12	40,517
Tolimán	13	12	0	2	3	0	28,017
Total	91	47	1	40	30	27	232,389

Fuente: Armas Briz, Luz Amelia, *Niñas y señoritas en las aulas del Querétaro porfiriano.*

En efecto, se incrementó el número de escuelas públicas pero también el de las privadas creció. El bajo número de escuelas públicas para niñas se debía a que cuando había dinero para abrir escuelas siempre se abría primero la de niños. En prácticamente todas, tanto privadas como públicas, se impartía educación religiosa.[25]

Durante todo el porfiriato, Querétaro va a recibir fuertes críticas a través de la prensa capitalina, en el sentido de que el atraso educativo de la entidad se debía a que no se respetaban las leyes de reforma. A través del Diario Oficial del Estado se contestaba que se respetaban las leyes y que la instrucción iba en ascenso, conforme el erario lo permitía. En cuanto al laicismo, se respondió que si se impartía educación religiosa era a petición de algunos padres de familia y sólo se impartía en días sábados.[26]

En 1877 apareció la Ley de Instrucción Pública del Estado insistiendo que la instrucción primaria se hiciera extensiva a todos los distritos, municipalidades, pueblos, congregaciones, haciendas y ranchos. Esta vez, se ofreció a los hacendados un descuento de 10% en el pago de sus impuestos durante el tiempo que sostuvieran una escuela en sus dominios. Ese mismo año, epidemias de tifo y tosferina diezmaron la población.

Izquierda
Extracto.
El Presidente Municipal de Cadereyta pregunta si se jurará la Constitución el 5 de febrero.

[25] Armas Briz, Luz Amelia, *op. cit.*, p. 37.
[26] *Ibidem*, p. 77.

En 1879 Antonio Gayón promovió la Reforma a la Constitución del Estado. Esta nueva Constitución local fue la última que se proclamó "en el nombre de Dios Todopoderoso". En ella desapareció la figura de vicegobernador, fortaleciendo los poderes del ejecutivo. Destacó también que se elevó a precepto constitucional la obligatoriedad de la enseñanza. El nuevo documento declaró en su artículo 15 "Es obligación de los habitantes del Estado procurar adquirir la instrucción primaria y hacer que la reciban los menores de edad que están bajo su cargo".[27] Como persistía el ausentismo en las escuelas en un 50% o más del total de niños y niñas inscritos, se elevó la multa a los padres de familia y tutores y se les amenazó con mandarles a prisión hasta 15 días en caso de reincidir. A los maestros se les exigió rindieran cuentas sobre la asistencia y las necesidades escolares y se les conminó a no excederse en la aplicación de castigos. Los prefectos y subprefectos de distrito debían formar cada inicio de año, un padrón de niños y niñas en edad escolar.

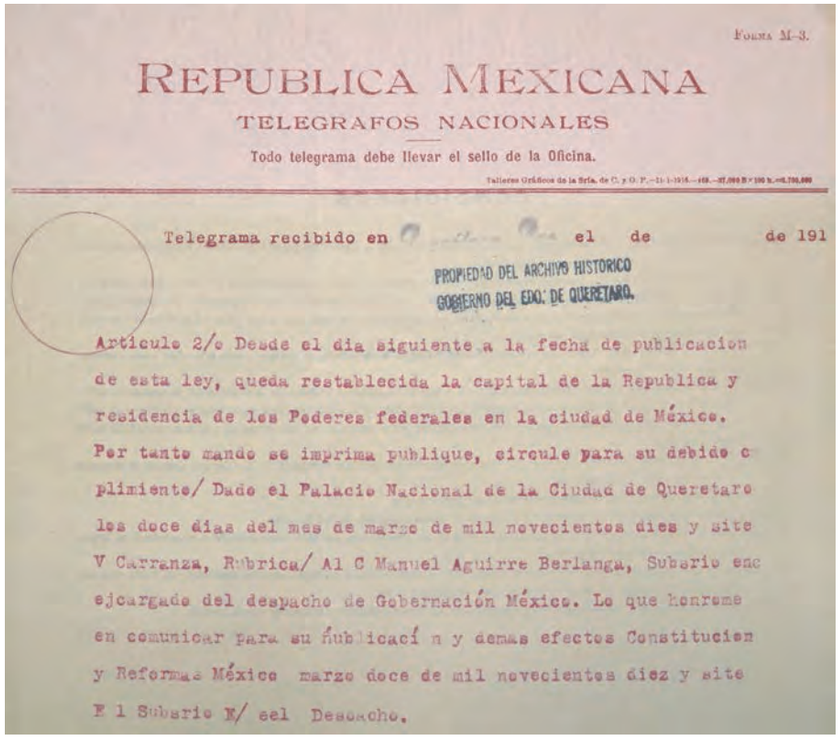
Se pensó entonces que el origen del atraso educativo en Querétaro era la falta de profesores bien preparados para poner al frente de las escuelas que se iban abriendo, especialmente en las comunidades rurales. Andrés Balvanera, dueño del colegio particular San Luis Gonzaga, se había dado a la tarea, desde la década de 1870, de formar como maestros a sus estudiantes más avanzados. Para ello se valió de las nuevas pedagogías de Pestalozzi y Froebel, de las que se apropió a través de la lectura de libros y revistas pedagógicas editadas en la Ciudad de México, mismas que recibía por correo en su colegio.[28]

No conforme con esta tarea, en 1886 consiguió autorización del gobernador Rafael Olvera para abrir la Escuela Normal para Profesores de Ambos Sexos dentro de su colegio particular, con ayuda de un subsidio gubernamental. Como su nombre lo indica, la normal fue entendida como escuela mixta, pero la sociedad conservadora obligó a Balvanera a separar a señoritas y jóvenes en diferentes aulas pues les escandalizaba que compartieran los mismos espacios.[29] Balvanera fue el fundador y director de la escuela normal y más tarde ocupó el cargo de Inspector de Instrucción Pública. Modernizó la educación al ir preparando nuevos maestros que a su vez fueron instalando el método objetivo en las escuelas públicas, primero en la capital y luego en los municipios foráneos. Bajo este nuevo método, los niños y niñas aprendían a través de los sentidos, por medio de la experimentación. Apareció la escuela graduada. Para profesionalizar la labor de los mentores, se dispuso establecer bibliotecas pedagógicas y capacitación a los maestros empíricos los días sábado.

[27] *Constitución Política del Estado de Querétaro de Arteaga*, 1879.

[28] *Passim* Moreno Gutiérrez, Irma Leticia, *Una historia del pensamiento pedagógico en México (1870-1910).*

[29] *Cfr.* Armas Briz, Luz Amelia, *op. cit.*, pp. 95-98.



Forma M-8.

REPUBLICA MEXICANA

TELEGRAFOS NACIONALES

Todo telegrama debe llevar el sello de la Oficina.

Talleres Gráficos de la Secría. de C. y O. P.—21-1-1916.—168.—37,000 E × 100 K.=3,700,000

Telegrama recibido en el de de 191

PROPIEDAD DEL ARCHIVO HISTORICO
GOBIERNO DEL EDO. DE QUERETARO.

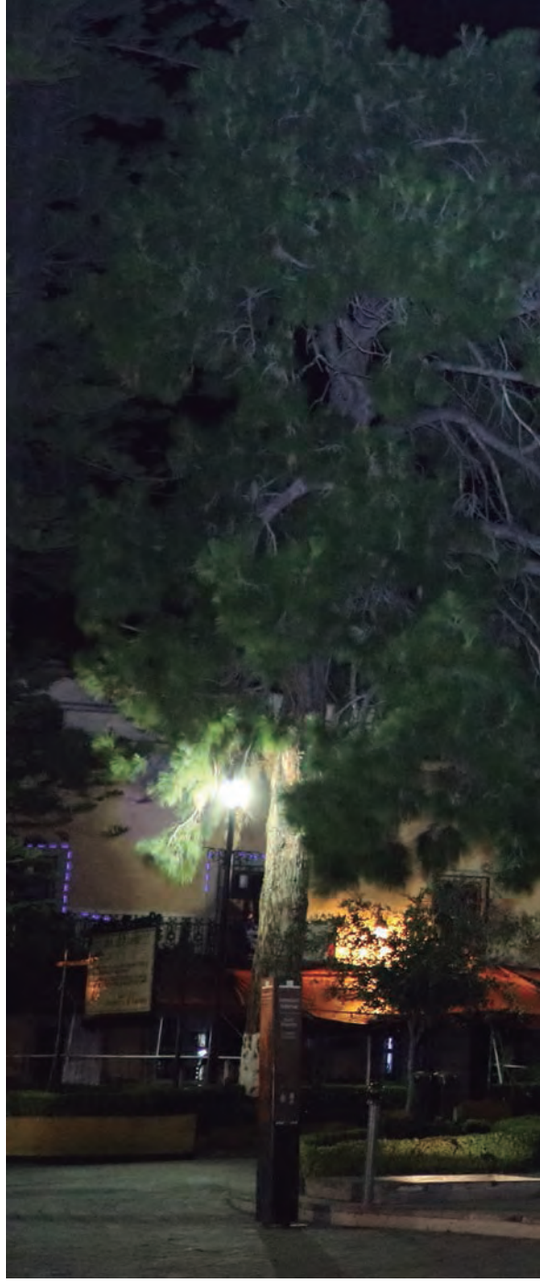
Artículo 2/o Desde el dia siguiente a la fecha de publicacion de esta ley, queda restablecida la capital de la Republica y residencia de los Poderes federales en la ciudad de México. Por tanto mando se imprima publique, circule para su debido c plimiento/ Dado el Palacio Nacional de la Ciudad de Queretaro los doce dias del mes de marzo de mil novecientos diez y site V Carranza, Rubrica/ Al C Manuel Aguirre Berlanga, Subsrio enc ejcargado del despacho de Gobernación México. Lo que honrome en comunicar para su ñublicací n y demas efectos Constitucion y Reformas México marzo doce de mil novecientos diez y site E l Subsrio M/ eel Desoacho.

En la Ciudad de México, una élite intelectual, conformada por maestros y pedagogos tanto extranjeros como nacionales formaban Academias de Profesores, editaban revistas y libros sobre las bondades del sistema objetivo. Desde la década de 1870 hubo un fuerte empuje, impulsado desde la capital del país, para que se fueran instalando escuelas normales en todos los Estados.

Si bien don Andrés trabajó incansablemente para modernizar la educación con las nuevas pedagogías, no vio contradicción entre su aplicación y la enseñanza de la religión católica en las aulas de la escuela primaria. Esta situación se prolongó durante los años de la Revolución, al término de la cual surgieron nuevas exigencias educativas.

Desde su llegada a la ciudad en 1914, Federico Montes procuró impulsar la modernidad y mejorar la calidad de vida de los queretanos; los cambios no fueron pocos y tampoco se limitaron al aspecto educativo, como veremos. Comenzó por asegurarse que se cumpliera el laicismo en la educación. El Colegio Pío Mariano, que los frailes franciscanos abrieron durante el porfirismo conciliador, fue cerrado y expulsados los frailes. El Liceo Católico fue ocupado por las tropas. El Seminario Conciliar, el templo de San Felipe y la Escuela de Música Sacra cerraron sus puertas y en el exconvento de Teresitas se instaló el Hospital Civil.

Arriba
Telegrama del cambio de sede de los Poderes Federales.



Casi todas las escuelas particulares desaparecieron. La directora del Colegio del Verbo Encarnado se presentó ante el gobernador Montes y pidió proseguir con la enseñanza, alegando que ella era profesora titulada de la Escuela Normal del Estado y que desde hacía once años sostenía, dentro de su colegio, un orfanatorio donde atendía a aproximadamente cien niñas pobres. Se le otorgó el permiso con la condición de que se sujetara al programa oficial.[30] El colegio protestante de los metodistas, leales a Carranza, se militarizó y se unió a las filas del Primer Jefe. En el Colegio Civil se comenzó a impartir instrucción militar.

Los ataques a la Iglesia continuaron durante 1915; el Templo de San José de Gracia fue convertido en Biblioteca Pública, misma que los habitantes queretanos visitaban con asiduidad. Para ganarse a la población, les brindaron un espacio de recreación, se comenzaron a exhibir películas cinematográficas en el Salón Ideal.

Una vez más, los fanáticos católicos reaccionaron a lo que ellos consideraron vejaciones a su fe. Con el pretexto de que los protestantes se habían unido a las huestes carrancistas y participado en el saqueo, atacaron el templo metodista destruyendo libros y muebles, prendieron fuego a varias casas de los protestantes. También los acusaron de haberse dedicado a hacer proselitismo.

No sólo el gobernador en turno era un leal carrancista, hubo queretanos importantes que comulgaron con la causa, entre ellos el Dr. José Siurob, cuya casa también fue quemada por los fanáticos religiosos, José María Truchuelo y Ernesto Perusquía, los dos últimos fueron diputados en el Congreso Constituyente de 1917.

Montes se propuso instalar un modelo educativo por demás moderno, con un plan científico y administrativo para "delinear el alma nacional". Una educación de carácter patriótico, cívico y popular, además de laica y gratuita en sus tres niveles: párvulos, primaria elemental y primaria superior. Todo esto quedó plasmado en la Ley de Educación Primaria de enero de 1916.[31]

Entre los fines de este modelo educativo, estaban el de lograr el desenvolvimiento metódico, gradual, íntegro, armónico e higiénico de los educandos desde cuatro aspectos: moral, físico, intelectual y estético. Los maestros tendrían que fomentar el espíritu de iniciativa, vigorizar la personalidad del niño, crearle hábitos, responsabilidad, amor a la Patria y respeto a la democracia. Asimismo debían dirigir a aquellos alumnos que se distinguieran en las bellas artes, la industria, el comercio, las ciencias y la agricultura.

[30] *Cfr.* AHEQ, Fondo Ejecutivo, 1914, expte. 538.

[31] Diario Oficial *La Sombra de Arteaga,* 8 de enero de 1916, s. p.



Se tomó en cuenta el mejoramiento de las condiciones materiales de las escuelas, así como el establecimiento de centros destinados a juegos, baños, biblioteca infantil y campos de cultivo de plantas. Para asegurar la higiene escolar se instituyó la Inspección Médica Escolar, cuyas acciones tendrían que ir dirigidas a vigilar la limpieza de muebles y útiles y conservar la buena salud de niños y docentes con medidas profilácticas.

Se permitió la existencia de escuelas particulares, pero se les exigió sujetarse a los programas estipulados por la ley y a la inspección oficial. Se prohibió que ministros de cualquier culto o secta dirigieran o participaran directa o indirectamente en la enseñanza oficial.

Arriba
Monumento a la Corregidora 2016.





Izquierda y arriba
Kiosco del Jardín Zenea.

Con el fin de mejorar la situación de las mujeres asignó una partida especial para la fundación de la Escuela Técnica Industrial Femenina. La escuela tuvo un impacto importante en la sociedad. La Industrial Femenil de Querétaro estuvo abierta hasta la década de 1940 y brindó a las mujeres la oportunidad de aprender un oficio que menguara su pobreza. En los múltiples talleres que ofrecía, se preparó a muchas de ellas para su posterior ingreso al trabajo industrial. Desde una óptica feminista, también podemos decir que la escuela preparaba amas de casa muy eficientes. Mientras que en la Industrial Femenina las queretanas aprendían a hacer conservas, confeccionar ropa y otras actividades consideradas propiamente femeninas, la Escuela Industrial para varones ofrecía talleres de carpintería, herrería, plomería y otros oficios que les permitieran obtener recursos para su subsistencia.[32]

El Congreso Constituyente inició formalmente sus trabajos el primero de diciembre de 1916 en el Teatro Iturbide, donde Venustiano Carranza entregó su proyecto de reformas a la Constitución del 57. Parte de la población queretana estuvo pendiente de lo que se discutía en el recinto, dentro y fuera de él. La prensa estuvo presente en la Asamblea Constituyente, reportando puntualmente lo que ahí se decía y se actuaba. El periódico *El Universal,* recientemente fundado y dirigido por Palavicini, publicaba íntegramente sus disertaciones. De modo que las noticias sobre el debate se dieron a conocer día a día a nivel local, nacional e internacional. Pocos imaginaron el jacobinismo de muchos de los diputados.

Los diputados del Constituyente formaban dos grupos bien definidos. Los renovadores carrancistas esperaban que se respetaran los proyectos presentados por el Primer Jefe. Por otro lado, los radicales, seguidores de Álvaro Obregón, representaban el ala liberal y pugnaban porque la Constitución respondiera a todas las demandas de los revolucionarios. Las discrepancias entre los dos grupos giraron, en un primer momento, en torno a los aspectos políticos. Un grupo descalificaba al otro. A los seguidores de Carranza se les llamó reformistas incondicionales del Primer Jefe y a los obregonistas se les calificó de ignorantes, agresivos y hasta de ejercer una intolerancia inquisitorial. A algunos reformistas se les acusó de traidores, por su tristemente célebre actuación en la sesión de la Cámara de Diputados, cuando aceptaron las renuncias de Madero y Pino Suárez. Inclusive se impugnaron seriamente las credenciales de Cravioto, Palavicini y Macías, quienes se defendieron vigorosamente.

La cuestión educativa, plasmada en el artículo 3o., mereció ser la más debatida. El diputado Rojas se quejó de que después de cinco a seis noches de tener fija la atención en la redacción, buscando una solución, se encontraban abatidos y hasta atemorizados al percatarse de que la mayoría de los diputados en la Asamblea eran partidarios de una fórmula jacobina. En contraste, Francisco

[32] *Idem.*

Múgica dijo que ningún momento de la Revolución había sido tan grande, palpitante y solemne como el momento en que el Congreso Constituyente se reunió a discutir el futuro de la educación, porque se trataba del porvenir de la niñez y la juventud mexicana.[33]

La comisión encargada de redactar el artículo 3o. estuvo conformada por: Francisco José Múgica, Alberto Román, Enrique Recio, Enrique Colunga y Luis G. Monzón. Cabe decir que el primero de ellos, el diputado por el Estado de Michoacán, representó al grupo más radical o jacobino que dio el tono socialista o de izquierda no únicamente al artículo 3o., sino también al 27, 123 y 130, considerados los más combativos de la nueva Carta Magna.

En la 12ª sesión ordinaria, celebrada en el Teatro Iturbide la tarde del miércoles 13 de diciembre, se dio lectura a la redacción del artículo 3o. propuesta por Venustiano Carranza y luego a la redacción propuesta por la Comisión encabezada por Francisco Múgica. La propuesta del Primer Jefe era la siguiente: "Habrá plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación y gratuita la enseñanza primaria y elemental que se imparta en los mismos establecimientos".[34] Mientras que la redacción que presentó la Comisión decía:

> Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de ningún culto, o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares solo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.[35]

Entre los muchos argumentos que dio Múgica para defender su propuesta destacó, que el clero era el eterno rebelde, el único que continuaba haciendo la guerra; tanto al interior de la república como desde el exterior.

Palavicini se opuso vehemente a la propuesta. Debido a sus dotes parlamentarias y a su experiencia en el cargo de secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, tomó la palabra más veces y por tiempos más prolongados. La primera de sus objeciones se centró en la redacción misma, asegurando que no solamente era jacobina sino también contradictoria, puesto que la libertad de enseñanza que se

[33] *Cfr.* Diario de los Debates del Congreso Constituyente, p. 437.
[34] Torres Septién, Valentina, *La educación privada en México 1903-1976*, p. 89.
[35] Diario de los Debates del Congreso Constituyente, p. 477.

promulgaba en la primera frase se anulaba en el resto del artículo, contraviniendo las garantías individuales. El diputado Truchuelo, en pro de la nueva redacción, ilustró con ejemplos que todos los artículos de ese capítulo asentaban primero el principio de libertad como regla general para después exponer las excepciones, confirmando así la regla.

Los diputados en contra aseguraron que atrás de esa redacción se veía la mano del general Álvaro Obregón, que se comunicaba con sus seguidores para asegurarse de que el ala liberal se impusiera. Señalaron la obligación de respetar hasta a los enemigos dentro de la Constitución y calificaron de anticonstitucional la extensión del laicismo a las escuelas particulares y la prohibición de que los ministros de cualquier culto practicaran el magisterio.

Palavicini sostuvo el laicismo, pero no el jacobino; dijo estar de acuerdo con Celestino Pérez, en que para los indios no había una esperanza halagadora puesto que las escuelas se habían dejado en manos de la competencia (el clero), pero apuntó que la solución era que el Estado abriera escuelas de calidad. "Ahí donde hay una buena escuela, no hay competencia".[36] Cravioto presentó estadísticas comparativas, asegurando que en 1907 existían en el país 9 mil 620 escuelas oficiales de enseñanza primaria *versus* 586 clericales. Es el hogar, afirmó, el foco real de la religiosidad.[37]

Palavicini quiso suavizar los golpes contra el clero católico y arremetió contra los protestantes quienes, a su juicio, se disfrazaban de revolucionarios radicales, organizaban clubes y asociaciones cristianas de jóvenes para luego infiltrarse en todos los establecimientos oficiales y nadie sabía que también eran ministros y cobraban sueldos de supuestos profesores laicos por el simple hecho de no usar sotana ni anillo. En este punto elevó el debate al ámbito del imperialismo norteamericano, invitando a los congresistas a reflexionar si alguno había pensado ya en una posible conquista yanqui a través de los pastores protestantes, quienes recibían todo tipo de apoyos de las misiones norteamericanas. Preguntó entonces a la Asamblea si alguno quisiera ver a los ministros protestantes ocupando cargos en la cartera educativa. Aquí fue cuando Múgica pronunció su frase célebre "¡Ni con gorro frigio!". Esta frase espontánea le valió nutridos aplausos.[38]

Además de las cuestiones políticas, salieron a relucir las razones históricas. Se analizaron las libertades de la historia de la antigua Grecia y los excesos de la Revolución francesa, para aterrizar luego en nuestro país, aseverando que el clero había sido siempre el enemigo del pueblo y el aliado de las clases privilegiadas y

[36] *Ibidem*, p. 450.
[37] *Ibidem*, p. 446.
[38] *Ibidem*, p. 481.

retrógradas, tanto en las guerras civiles como en las invasiones extranjeras. Se dieron pormenores de los diferentes momentos históricos, al grado de acusar a la madre de Comonfort, de haberle pedido a éste que denostara la Constitución del 57, aconsejada por un sacerdote, provocando con ello la Guerra de Reforma.[39]

Otro eje del debate giró en torno a la psicología del niño. El secretario Lizardi abogó por que se proscribiera cualquier enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, públicas y particulares, pues "contribuye a contrariar el desarrollo psicológico de los niños y tiende a producir cierta deformación de su espíritu, semejante a la deformación física que podría producir un método gimnástico vicioso".[40] Aseveró que el clero se afanaba en apoderarse de la enseñanza elemental porque las ideas abstractas de los dogmas religiosos, al no ser asimilables por la inteligencia de los niños, quedaban depositadas en su espíritu como gérmenes de un violento fanatismo que más tarde utilizaban para defender su causa.[41]

Múgica abonó la idea de Lizardi, dijo que la inteligencia de los niños era sagrada y nadie tenía derecho a tocarla y si se dejaba participar al clero en la educación, sus ideas rancias y retrógradas formarían generaciones de fanáticos y no de hombres intelectuales y sensatos. Sostuvo que las únicas ideas fundamentales que el clero podía imbuir en la mente de los niños, eran las más absurdas: un tremebundo odio hacia las instituciones democráticas, hacia los principios de equidad, igualdad y fraternidad, que el mismo Jesucristo había predicado.

López Lira abogó por la libertad de los niños, porque no se violara la virginidad de su conciencia y Truchuelo porque no se violara la virginidad de su cerebro, dispuesto a recibir toda clase de impresiones, al prohibirle lecturas y forzarlo a ver en una sola dirección.

Como no se llegó a ningún acuerdo, la Asamblea concedió permiso a la Comisión de retirar el dictamen para presentarlo modificado. Múgica presentó entonces la nueva redacción; misma que quedó como sigue:

> Art. 3o. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación; lo mismo que la enseñanza primaria, elemental, y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de ningún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose

[39] *Ibidem*, p. 475.
[40] *Ibidem*, p. 434.
[41] *Idem*.

> a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.[42]

El artículo 3o. finalmente fue aprobado por 99 votos contra 58, acompañado de vivas a la Revolución, vivas al Primer Jefe y a la Patria que se había salvado. Como lo habían pronosticado algunos diputados, éste provocaría las iras del clero, el cual no tardaría en levantarse para defender la libertad de enseñanza plasmada en la Constitución de 1857. En efecto, los jerarcas de la Iglesia Católica que se encontraban en el exilio dejaron escuchar sus voces. Doce obispos, dirigidos por el arzobispo de México, José Mora y del Río, manifestaron su protesta ante "los pueblos civilizados de la tierra". Hicieron un llamado a la lucha por la libertad de la enseñanza primaria, secundaria y profesional. Rechazaron el ataque a las creencias religiosas, así como a la autoridad ilimitada del Estado en la educación.[43]

Las protestas de los padres de familia más conservadores iniciaron desde el momento en que se estaba discutiendo el artículo 3o. Afortunadamente la Asamblea se hizo de oídos sordos a todas las críticas, peticiones y amenazas y no detuvieron su labor legislativa.

Entre algunas otras asociaciones, Las Madres Católicas de Monterrey enviaron un memorial a la Asamblea protestando por las leyes que atacaban su "santa religión". La Sociedad Mexicana contra la Violación de la Libertad de Enseñanza, organismo que precedió a las posteriores asociaciones de padres de familia, invocó ante el Constituyente sus derechos para decidir el tipo de educación que deseaban para sus hijos. Ésta fue la bandera que tomó la Unión Nacional de Padres de Familia en 1917 y la que sigue tomando hasta nuestros días.[44]

En Querétaro existía el Centro Regional Querétaro, unido entonces al Centro Católico de Jóvenes Mexicanos, de cuyo núcleo nacería años más tarde la Asociación Católica de la Juventud Mexicana (ACJM). Los jóvenes católicos queretanos pertenecientes al Centro Regional se reunían en la casa de la calle Hidalgo núm. 52 y su presidente era Mariano de la Isla. Federico Montes tuvo noticia de ello y los mantuvo vigilados por medio de dos agentes que le pasaban reportes de sus actividades. Por su parte los jóvenes declararon que sólo se reunían a discutir temas religiosos y no políticos.[45]

[42] *Ibidem*, p. 530.

[43] *Ibidem*, p. 94.

[44] *Cfr.* Torres Septién, Valentina, *op. cit., p. 90*

[45] *Cfr.* Del Llano, Ramón, *Lucha por el cielo. Religión y política en el estado de Querétaro. 1910-1929*, p. 198.

Si bien el texto finalmente aprobado, aparentemente significaba el triunfo del Estado sobre la Iglesia al impedir que la escuela católica sirviera como instrumento para imponer su ideología, el clero pudo continuar su obra educativa, pues no se prohibió que los miembros de sociedades religiosas, en su calidad de maestros, entraran a las aulas, y así lo hicieron valiéndose de diferentes artimañas. Qué razón tenían Múgica y el ala liberal al querer poner todo tipo de candados a la Iglesia Católica para no dejar ni un solo intersticio por donde se pudieran colar.

Aunque en algunos Estados de la república hubo levantamientos en contra de la Constitución de 1917, no sólo por el artículo 3o. sino también por el 27, el 123 y el 130, que fueron los más combativos; Querétaro se mantuvo en relativa paz y las labores de reconstrucción educativa en el Estado continuaron.

A quince días de promulgada la Constitución, el general Federico Montes expidió una ley nueva para hacer mixta la Escuela Normal, como originalmente la había planeado su fundador, Andrés Balvanera. En un breve explicó, con toda razón, la inutilidad del funcionamiento de escuelas normales separadas para maestros y maestras, pues una sola con el carácter de mixta bastaría para responder a las necesidades de la enseñanza en el Estado. La ley provocó acaloradas discusiones, tal y como había sucedido en 1886. El cambio en la Normal no sólo fue de forma, sino también de fondo. Se decretaron nuevos planes de estudio, uno para la primaria elemental y otro para la superior. Entre las novedades estuvo la enseñanza de enfermería para las mujeres, la obligación de practicar cultura física y deportes al aire libre y para los hombres, ejercicios militares, tiro al blanco, prácticas de campaña y salto de obstáculos.

Federico Montes dejó la gubernatura y el cargo cayó en Emilio Salinas. En el informe relativo a su breve mandato (estuvo sólo tres meses en la gubernatura), Salinas afirmó que no se había cometido ninguna infracción a las leyes reformistas "en concordancia con la libertad de cultos, los creyentes del credo católico, guiados por un criterio sano que hace honor a su cultura de buenos ciudadanos, sin ningún acto hostil a la administración pública, acatan las disposiciones de la ley y limitan sus prácticas al interior de los templos".[46]

A unos meses de su declaración, en Tolimán, los fanáticos religiosos tacharon de masón al director de la escuela rural de San Miguel e impidieron que los padres de familia mandaran a sus hijos a recibir instrucción. El movimiento fue encabezado por el cantor de la parroquia.[47]

[46] Diario Oficial *La Sombra de Arteaga*, 15 de junio 1917.
[47] *Ibidem*, p.104.

La sociedad queretana se fue acomodando a los cambios y poco a poco fueron recuperando terreno los conservadores y el clero. En 1919 llegó un nuevo obispo, pero desde fines de 1917 se reabrió el seminario, cerrado por los carrancistas, con el apoyo de la familia Urquiza, dueños de haciendas y benefactores de dicha institución durante buena parte del siglo XX. La clase pudiente siguió en el poder. Hacia los años veinte ya estaban bien organizados y listos para combatir las políticas anticlericales de los nuevos gobernantes.

Bibliografía

AHEQ (Archivo Histórico del Estado de Querétaro), tercera sección, expediente 538.

Armas Briz, Luz Amelia, *Niñas y señoritas en las aulas del Querétaro porfiriano*, Querétaro, Gobierno del Estado de Querétaro, 2003.

Armas Briz, Luz Amelia *et al.*, *Historia y monumentos del estado de Querétaro*, Querétaro, Gobierno del Estado de Querétaro, 2011.

Balbontín, Juan María, *Estadística del Estado de Querétaro (1854-1855)*, México, Vicente G. Torres, 1867.

Constitución Política del Estado de Querétaro, *sancionada por su Congreso Constituyente el 12 de agosto de 1825*, México, Imprenta El Águila, 1825.

Constitución Política del Estado Libre, Soberano e Independiente de Querétaro Arteaga, Querétaro, Imprenta de Luciano Frías y Soto, 1879.

De la Llata, Manuel María, *Así es Querétaro. Cronología 1525-1980*, México, Nevado, 1980.

Del Llano Ibáñez, Ramón, *Lucha por el cielo. Religión y política en el estado de Querétaro. 1910-1929*, México, Universidad Autónoma de Querétaro / Porrúa, 2006.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Reedición conmemorativa del 70 aniversario de la Reunión del Congreso Constituyente de 1916-1917, Gobierno del Estado de Querétaro, 1987.

Diario Oficial *La Sombra de Arteaga*. Querétaro.

———, 6 de mayo de 1869.

———, 27 de junio de 1867.

———, 8 de enero de 1916.

———, 17 de enero de 1917.

———, 15 de junio de 1917.

Díaz Ramírez, Fernando, *Historia del estado de Querétaro*, Querétaro, Ediciones del Gobierno del Estado de Querétaro, vol. I, 1979.

Fortson Blanco, James Robert, *Los gobernantes de Querétaro. Historia (1823-1987)*, México, J. R. Fortson, 1986.

Frías, Valentín, *Efemérides queretanas de la época del carrancismo 1914-1920*. Manuscrito. Querétaro, s. e. y s. a.

García Ugarte, Martha Eugenia, *Génesis del porvenir. Sociedad y política en Querétaro (1913-1940)*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México / Fondo de Cultura Económica / Gobierno del Estado de Querétaro, 1997.

Hernández Chávez, Alicia y Manuel Miño Grijalva (coords.), *La educación en la historia de México*, México, El Colegio de México, 1992.

Herrera Tejeda, Rafael, *Galería de los Excelentísimos y Reverendísimos Señores Obispos y de los muy Ilustres Señores Capitulares de la Santa Iglesia Catedral de la Diócesis de Querétaro*, México, Jus, 1975.

Licastro, Genaro, *Diario de Querétaro del 28 de julio de 1914 al 5 de agosto de 1915*. Querétaro, 1994.

Loarca Castillo, Eduardo, *Historia de la Escuela de Música Sacra y del Conservatorio José Guadalupe Velázquez de Santiago de Querétaro*, Querétaro, Archivo Histórico del Estado, 1997.

Martínez Jiménez, Alejandro, "La educación en el Porfiriato", en Alicia Hernández Chávez y Manuel M. Grijalva (coords.), *La educación en la historia de México*, México, El Colegio de México, 1992.

Martínez, J. Ramón, *Las Carmelitas descalzas en Querétaro*, México, Jus, 1963.

Meneses Morales, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México 1821-1911*, México, Porrúa, 1983.

Moreno Gutiérrez, Irma Leticia, "Una Historia del pensamiento pedagógico en México (1870-1910)", tesis de doctorado en Historia de Educación, Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México, México, 2004.

Ramírez Álvarez, José Guadalupe, *La Normal de Querétaro. Cien años*, Querétaro, Ediciones del Gobierno del Estado, 1986.

Ruiz G., Rubén, *Hombres nuevos. Metodismo y modernización en México (1873-1930)*, México, Cupsa, 1992.

Septién y Septién, Manuel, *Historia de Querétaro*, Querétaro, 2013.

Suárez Muñoz, Manuel y Juan Ricardo Jiménez, *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro, 1825-1929*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Torres Septién, Valentina, *La educación privada en México 1903-1976*, México, El Colegio de México / Universidad Iberoamericana, 1997.

Durante todas las épocas y en todos los países se ha declarado que la educación primaria es el medio más eficaz para civilizar a los pueblos.

Se civiliza a un pueblo, promoviendo la educación integral y armónica de cada uno de sus elementos en pro del mejoramiento progresivo de la comunidad.

Luis G. Monzón
Diputado por Sonora



Capítulo IX



Artículo 3o. de la Constitución de 1917. La educación es laica

Elvia Montes de Oca Navas*





En México es posible negociar la ley, y si el momento lo permite, hacer una propia que mejor nos parezca y se acomode a nuestras necesidades.

Carlos Azar Manzur

Introducción

Empecé este trabajo con una afirmación de Carlos Azar que se refiere al manejo de las leyes que se hacen en este país, incluida la Constitución General de la república mexicana de 1917, Carta Magna que ha sido modificada más de 600 veces desde su promulgación en 1917.[1] ¿Qué del espíritu original de esta Carta se conserva hoy, 2017? Probablemente hay cuestiones y asuntos intocables, como los derechos y obligaciones de los ciudadanos mexicanos, la organización jurídica-política del país, la división de los poderes gubernamentales, los elementos que los integran, la no reelección, el derecho de votar y ser votado, entre otros; sin embargo, la organización y el ejercicio de lo mandado en la Constitución han sido modificados y seguramente con el paso del tiempo seguirá cambiándose, si alguien lo duda, revise lo que al respecto ha hecho el gobierno actual encabezado por Enrique Peña Nieto, gracias al presidencialismo construido en México, en el que el presidente es determinante en la orientación política y económica del país entero.[2]



* Sociedad Mexicana de Historia de la Educación (SOMEHIDE).
Correo electrónico: elvia.montesdeoca@gmail.com.

[1] *Cfr.* Ruiz de Santiago, Jaime, "Violencia y pobreza en la sociedad actual", [N. del E.] s.p.

[2] *Cfr.* Meyer, Lorenzo, "Presidencialismo mexicano en busca del justo medio", pp. 41-57.

La Constitución de 1917 ha sido calificada como "la primera en el mundo que incorpora al marco jurídico los llamados *derechos sociales*".[3] La elaboró el Congreso Constituyente de entonces, frente a la necesidad de responder a las demandas populares de los diversos grupos que participaron en la Revolución de 1910; se necesitaba una constitución que frenara, administrara y condujera la violencia, ello permitiría el desarrollo y el fortalecimiento de las "fuerzas vivas" que estaban en posibilidades económicas de procurar el crecimiento del país. Este documento normativo en diversos momentos ha sido calificado como una Constitución no sólo liberal sino antirreligiosa. Tuvo sus orígenes en el siglo anterior a ella, XIX, hoy siglo XXI, sigue siendo revisada y muchas veces modificada para adaptarla a los tiempos e intereses que actualmente dominan.

Esta Constitución, con fuertes influencias de las ideas liberales del siglo XIX, estableció en el artículo 3o. que la educación primaria impartida por el Estado mexicano sería libre, *laica* y gratuita; la administrada por los particulares, sometidos a la vigilancia oficial, sería también *laica* y excluía a los miembros de las Iglesias a participar en ella. ¿Qué ha pasado con este precepto constitucional?

En este trabajo se hace una revisión y análisis histórico-político del tema, el aspecto laico en la educación, utilizando como fuentes principales los documentos oficiales respectivos, así como algunos estudios realizados por diversos investigadores de este asunto. El objetivo principal es conocer la historia de la *laicidad* de la educación en México con base en la Constitución de 1917, los antecedentes ideológicos y legislativos, así como las consecuencias posteriores, los momentos en que el artículo 3o. ha sido reformado, hasta el ejercicio actual de *laicidad* en la educación mexicana, empezando por el análisis del concepto asociado con los sistemas democráticos de gobierno.

1. Laicidad en México

"El laicismo sólo es una fórmula, entre otras muchas, de relaciones entre las religiones y el Estado, particularmente creemos que es la mejor".[4] Se entiende por laicismo la separación entre el Estado y la Iglesia.

Los primeros intentos que se dieron fueron realizados en Francia desde la primera mitad del siglo XIX, se fortalece en los años setenta, de ese siglo, hasta

Página anterior
Presidiendo el festival que, en honor del C. Presidente Carranza, se efectuó en la escuela Normal para Señoritas, México, mayo de 1917.

[3] Trujillo Holguín, Jesús Adolfo, *La educación socialista en Chihuahua 1934-1940. Una mirada desde la Escuela Normal del Estado,* p. 74.

[4] Durán Rodríguez Arana, Norma, "Laicidad-Laicismo. ¿Conceptos unívocos y eternos?", p. 74.

la Ley de 1905, periodo en el que se establece, en definitiva, la separación y el surgimiento del Estado laico.

En sus orígenes, laico no significó necesariamente antirreligioso, más bien era neutralidad e irreligiosidad. Este concepto fue utilizado en la Edad Media, referido a quienes no ejercían un ministerio asociado con alguna religión, después quedó relacionado con lo que está independiente y fuera de los dominios de las Iglesias, lo autónomo frente a lo religioso, como hoy se establece.

Junto al laicismo surgió también la libertad religiosa. En Europa se tuvo que aceptar la libertad y la tolerancia religiosa para acabar con las guerras motivadas por la diversidad que ésta tenía.[5] "No sería sino hasta el siglo venidero [XVIII] que el movimiento de la 'Ilustración' transformaría la necesidad en virtud, consagrando el principio de la libertad de la religión y proponiendo la separación final entre Estado e Iglesia".[6] Apareció un Estado nacional encargado de organizar la vida pública en un territorio determinado y delimitado que controlara las finanzas, los mercados, la seguridad pública, aplicara las leyes y vigilara la administración de los servicios públicos, incluida la educación, todo de manera independiente de cualquier doctrina religiosa,[7] esto sucedió en México a partir del siglo XIX.

Norma Durán Rodríguez compara los procesos de laicidad que se dieron, por ejemplo, en Francia y en México, el predominio hegemónico de la Iglesia Católica fue efectivo y duradero, comparado con los Estados Unidos de América donde no fue la única, por eso el proceso de laicidad tuvo otros caminos que no necesariamente fueron la promulgación de una Constitución que declaraba la separación oficial.

En México la religión católica impuesta por lo españoles, que durante más de tres siglos fue la única permitida en tierras de la Nueva España y las otras colonias españolas, motivó las luchas por la separación del Estado y la Iglesia, lo que ocasionó un enfrentamiento entre éstas, el ejercicio del poder estaba en juego, no sólo en el ámbito de las mentalidades o las conciencias de los feligreses y los ciudadanos, sino, y tal vez más importante, en el campo de las riquezas y la economía. "[En México] la imposición del laicismo no fue la consecuencia, como en Francia, de la modernidad política, sino el logro de una élite y por eso tuvo que ser muy combativa respecto de la Iglesia Católica, que no quería ceder un ápice de su logrado monopolio".[8]

[5] *Cfr.* Blancarte, Roberto [c], "Laicidad y laicismo", pp. 115-141.

[6] Kahhat, Farid, "Derechos humanos, ¿universales u occidentales?", p. 95.

[7] *Cfr.* Stavenhagen, Rodolfo, "Laicidad, diversidad cultural y derechos humanos", pp. 211-226.

[8] Durán Rodríguez Arana, Norma, *op. cit.*, p. 77.

En nuestro país el laicismo y la separación de dichas instituciones se incubaron en un conflicto existente, no sólo entre el Estado mexicano (aún en ciernes y en construcción) y la Iglesia, sino también entre México y España en su lucha por la Independencia. Se trata de un laicismo impuesto desde arriba por luchadores sociales considerados como liberales, frente a un pueblo fundamentalmente religioso, católico y conservador, cuyos excesos, de ambos lados, llevaron a momentos violentos y absurdos, como lo son todas las guerras, se enfrentaron mexicanos contra mexicanos al grito de: ¡Viva Cristo Rey!, triste pasaje de la historia mexicana conocida como la "Guerra Cristera", en la que los hombres en la defensa de sus "derechos y verdades religiosas" llegaron hasta matar y dejarse matar a la manera como sucedió en el tiempo de las Cruzadas. "Guerra Cristera" en la que los altos jerarcas del Estado y de la Iglesia acordaron las paces, mientras "los de abajo", los verdaderos implicados en la violencia, seguían matándose entre sí.

El establecimiento del laicismo en México, que determinó la separación, fue reconocido por la Iglesia Católica como un atentado a su doctrina, recordemos la oposición de Pío IX y sus amenazas de excomunión a quienes aceptaran la Constitución Mexicana de 1857, apoyado por el arzobispo de México, Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos. El laicismo en México y la separación de ambas instituciones no fue un atentado contra la doctrina y el contenido religioso de la Iglesia Católica, sino contra su organización institucional y su poder económico.

La religión ya no era un efectivo aglutinante social en los nuevos caminos que el grupo en el poder había establecido para México, donde el crecimiento económico era una necesidad ineludible. Los buenos tiempos de la religión y sus ministros habían pasado, y a la manera de Maquiavelo "cuando los gobernantes de un Estado consideren benéfico el efecto de la religión para mantener a un pueblo unido y fiel, deben fomentarla, aunque sepan que sus dogmas son falsos, pues lo que importa es el efecto real, no el dogma en sí".[9] Todo es válido con tal de lograr el control esperado a través de una sola identificación religiosa y social; estos tiempos e ideas fueron puestos en tela de duda desde las primeras décadas del México independiente, como ejemplos están las batallas que dieron los liberales José María Mora, Valentín Gómez Farías e Ignacio Ramírez. Mientras no se pusiera en riesgo el poder de la Iglesia Católica no había problema, sin embargo, surgieron los problemas entre ambas instituciones cuando se pensó en la formación de un nuevo Estado independiente de la Iglesia.[10]

La defensa que los liberales mexicanos hicieron de las ideas de la Ilustración, con base en la racionalidad, las ciencias y los avances tecnológicos, colocó

[9] García Jurado, Roberto, "República o democracia: la Florencia de Maquiavelo y Savonarola", p. 11.

[10] *Cfr.* Blancarte, Roberto [b], "El porqué de un Estado laico", pp. 115-141.

a las religiones en el campo de lo irracional, en este caso la católica que era la única reconocida en México, lo acientíficó y por ende lo que no ayudaba al desarrollo del mundo moderno era socialmente rechazado, esta situación era ya una realidad en algunos países de Europa y en el país vecino del Norte. "Parece que la modernidad requiere de la destrucción del pensamiento y del dominio de lo religioso para entrar en el ámbito de la ciencia y el progreso, en el cual el hombre conquista su propio devenir".[11]

2. La separación del Estado y la Iglesia y la educación laica en México

Con la separación del Estado y la Iglesia, dos instituciones fundamentales de los pueblos modernos, se tuvo que crear una nueva religión; que fuera laica, cívica, sin intervención de los elementos religiosos, cualesquiera que éstos fueran; crear a través de los héroes y los sucesos registrados en la historia un nuevo santoral y un calendario ceremonial, a la manera de los santos y el calendario litúrgico de la Iglesia; sustituir el altar de los santos por el altar de la patria, crear símbolos de unidad como la bandera y el himno nacional, ante los cuales se pide fidelidad y hasta sacrificio si es necesario, así como lo hicieron los héroes reconocidos por la historia dominante, considerados estos símbolos y héroes como sagrados y modelos a seguir, igual que la vida de los santos y mártires que murieron por defender sus ideales, según lo predican las religiones. Ignacio Manuel Altamirano presentó a Juárez como "el sumo sacerdote de la República".[12] La fe que se tenía en los santos ahora se pide para los héroes y la nación en construcción, una historia creada por los intelectuales e historiadores de la época y difundida a través de las escuelas, especialmente las de educación elemental, acorde con la edad de los alumnos y con el alcance que tiene este nivel educativo.

La separación fue un proceso de rompimiento, no se hizo de manera pronta y contundente. En el Manifiesto a la Nación del padre José María Cos de 1812, los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón de 1812, los Sentimientos de la Nación de Morelos de 1813, el Acta de Independencia de Chilpancingo de 1813, El Decreto Constitucional de Apatzingán de 1814, el Plan de Iguala de 1821, el Acta Constitutiva de 1823 y la Constitución de 1824, en estos documentos fundamentales para la construcción del México independiente y su propia vida

[11] Gutiérrez Zúñiga, Cristina, "Los nuevos movimientos religiosos, ¿nuevos movimientos sociales?", p. 80.

[12] Ceballos Ramírez, Manuel, "Qué hacer con la iglesia: de la religión de Estado a la religión de la Patria", p. 98.

política, la religión católica fue reconocida como la única aceptada legalmente por el Estado mexicano en creación.[13]

3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

> En el nombre de Dios todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad. El Congreso general constituyente de la nación mexicana, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes, para fijar su independencia política, establecer y afirmar su libertad, y promover su prosperidad y gloria, decreta la siguiente Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Así inicia la Constitución de 1824, en ella se establece que la religión católica es la única permitida, su artículo 3o. dicta lo siguiente: "La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la proteje [*sic*] por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra". En éste y otros documentos citados antes no se asoma la separación del Estado y la Iglesia, ni siquiera un halo de tolerancia, ¿qué hubiera provocado un pensamiento en contra de estos preceptos? graves problemas para un país al que aún no se le reconocía plenamente su Independencia en los países extranjeros, tampoco en el vaticano, significaría graves enfrentamientos con el papado, así como con el pueblo mexicano, que era profunda y unánimemente católico. El juramento de toma de posesión de los integrantes del poder ejecutivo, presidente y vicepresidente, se iniciaba así: "Juro por Dios y los santos evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que los mismos Estados-Unidos me han confiado". A los miembros de la corte suprema de justicia se les preguntaba en su toma de protesta: "¿Juráis a Dios nuestro señor haberos fiel y legalmente en el desempeño de las obligaciones que os confía la nación? Si así lo hiciereis, Dios os lo premie, y si no os lo demande".

Pese a ello, los avances de esta Constitución permitieron legislar y reglamentar la organización de este país; se establece la forma de gobierno como una república representativa popular federal; la división de poderes en ejecutivo, depositado en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el vicepresidente; legislativo, integrado por el congreso general, formado por las cámaras de diputados y de senadores; judicial, formado por la corte suprema de justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito. Poco se legisló algo sobre educación, en

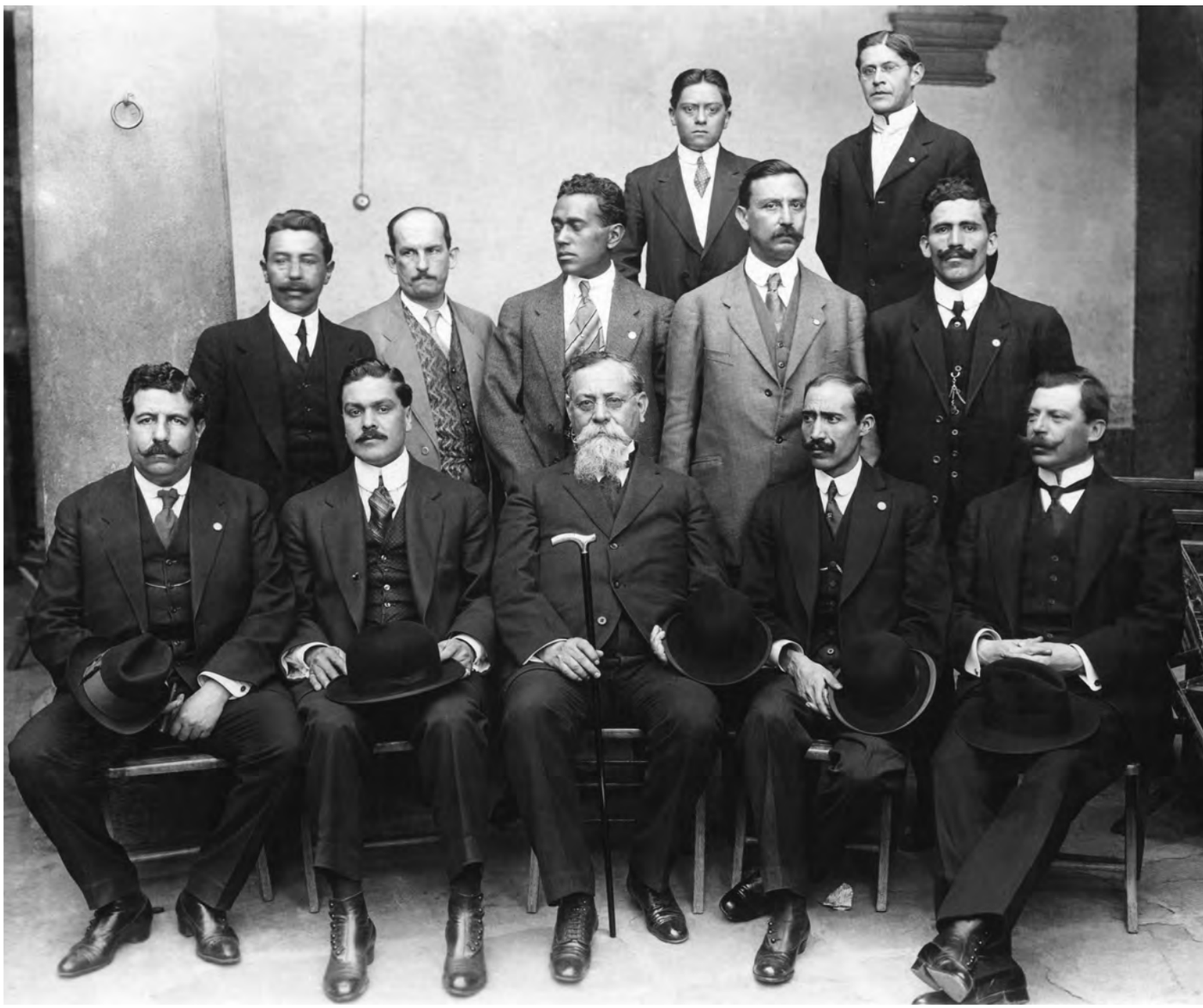
Derecha
Diputación de México.

Sentados: Guillermo Ordorica, Fernando Moreno, Venustiano Carranza, Aldegundo Villaseñor y Enrique O´Farril.

De pie, entre ellos: Antonio Aguilar, José J. Reynoso y Donato Bravo Izquierdo.

En la última fila: Manuel Hernández y Enrique A. Enríquez.

[13] *Ibidem*, pp. 85-106.



la primera cláusula del artículo 50 se lee que entre una de las facultades del congreso estaba:

> Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras; estableciendo colejios [*sic*] de marina, artillería e injenieros [*sic*] erijiendo [*sic*] uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados.

De aquí surgirán los primeros Institutos Literarios en diversos estados de la república, con el propósito de formar los nuevos cuadros de profesionales necesarios para la formación de la naciente nación mexicana.

En esta Constitución aparece en primer plano la preocupación por construir y fortalecer un Estado independiente. En el último artículo, 171, se reafirma el poder del Estado: "Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establece la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados". Las libertades civiles como la de imprenta, empiezan a aparecer, con las Leyes de Reforma tres décadas después, ésta y otras libertades más estarán garantizadas en estas leyes y en la Constitución de 1857.

4. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

La Constitución de 1824 fue sustituida por la de 1857. La primera fue reconocida por el mismo Benito Juárez como un avance en la vida política del México independiente, pero también como un retroceso en la construcción de un Estado moderno y democrático, al no romper y acabar con privilegios y distinciones. Por ejemplo, su artículo 154 establecía que los militares y eclesiásticos continuarían sujetos a tribunales y autoridades especiales; así sus fueros y privilegios quedaban a salvo. Leamos la opinión del mismo Juárez sobre este asunto:

> Fue la Constitución de 1824 una transacción entre el progreso y el retroceso, que lejos de ser la base de una paz estable y de una verdadera libertad para la Nación fue el semillero fecundo y constante de las convulsiones incesantes que ha sufrido la República y que sufrirá todavía mientras que la sociedad no recobre su nivel, haciéndose efectiva la igualdad de derechos y obligaciones entre todos los ciudadanos y entre todos los hombres que pisen el territorio nacional, sin privilegios, sin fueros, sin monopolios y sin odiosas distinciones.[14]

El Estado laico constitucionalmente separado de la Iglesia Católica estaba por construirse. Juárez critica en su libro: *Apuntes para mis hijos,* el poder económico y social de la Iglesia, que le hacía tener una "influencia casi omnipotente", como el poder del Dios que difundían los sacerdotes en sus sermones pronunciados en los púlpitos de las Iglesias, apoyados por la intolerancia religiosa. Juárez reconoce

[14] Juárez, Benito, *Apuntes para mis hijos*, p. 43.

que la Ley elaborada por él mismo, conocida como "Ley Juárez" en la que se establece la supresión de los fueros y privilegios de los miembros de la Iglesia Católica y del ejército, "fue la chispa que provocó el incendio de la Reforma".

Respecto a la libertad de cultos escribe: "Los gobiernos civiles no deben tener religión porque siendo su deber proteger imparcialmente la libertad que los gobernados tienen de seguir y practicar la religión que gusten adoptar, no llenarían fielmente ese deber si fueran sectarios de alguna".[15]

En la Constitución de 1857, integrada por 128 artículos más un transitorio, se separa el ámbito del Estado del de la Iglesia: "Al César lo que es del César, y a Dios lo que es de Dios". Se establecen las bases seculares de la nación mexicana, y se convierte al Estado en un poder hegemónico, colocado por encima de los otros poderes, incluida la Iglesia, todo como resultado de un proceso social y el surgimiento de necesidades de diferenciación y fortalecimiento de identidad nacional con un Estado fuerte; que comprendiera y controlara a todas las instituciones; que se encargara directamente de la creación y afianzamiento de una identidad de ciudadanos mexicanos, ya no de feligreses y miembros de la Iglesia Católica. "La identidad –entendida como el proceso de construcción del sentido atendiendo a un atributo cultural al que se da prioridad sobre el resto de fuentes de sentido– surge siempre en un contexto de relaciones de poder".[16] Un proyecto de identidad frente al cual hay aceptación, resistencia, adaptación, legitimación, en pocas palabras: cambios y diferencias sociales.

La Constitución de 1857 se inició así: "En el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano", el rompimiento con la Iglesia fue difícil, aún en esta Constitución considerada como liberal, firmada por diputados reconocidos y famosos por ser liberales como Valentín Gómez Farías y León Guzmán.

En ella se establece que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, que tiene el derecho inalienable de alterar o modificar su forma de gobierno (artículo 39). México queda constituido como una república representativa democrática federal, integrada por estados libres y soberanos (artículo 40), con base en la división de poderes y en la votación indirecta de los mexicanos considerados como ciudadanos y con derecho a votar y ser votados, y "no pertenecer al estado eclesiástico" (artículo 56). Montesquieu y sus ideas escritas en *El espíritu de las leyes* están presentes con gran evidencia en estas afirmaciones.

[15] *Ibidem*, pp. 127-128.

[16] Gutiérrez Zúñiga, Cristina, *op. cit.*, p. 86.





En esta Constitución desaparece la figura del vicepresidente en el poder ejecutivo, y la cámara de senadores en el legislativo; definitivamente se establece un Estado laico, popular, no religioso. El juramento del presidente es: "Juro desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la constitución y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión" (artículo 83). Semejante es el juramento de los diputados y los miembros del poder judicial.

Los derechos sociales quedaron registrados en los primeros artículos de la Constitución; en el artículo 2o. se lee: "En la república todos nacen libres". Se garantiza la libertad de trabajo, ideas, imprenta y expresión, asociación, tránsito, propiedad, no reconocimiento de los títulos de nobleza, fueros y privilegios, igualdad jurídica.

El artículo 3o. refiere a la educación. "La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos se deben expedir". Se acaba con el poder de los gremios y asociaciones. El artículo 32 hace alusión a la preferencia que tendrían los mexicanos sobre los extranjeros para el ejercicio de empleos, cargos y comisiones, además: "Se expedirán leyes para mejorar las condiciones de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distingan en cualquier ciencia o arte, estimulando el trabajo y fundando colegios y escuelas de artes y oficios". Urgía la capacitación de los trabajadores necesarios para el crecimiento económico del país y la mejor explotación de sus recursos naturales, a través de colegios de educación básica y escuelas de artes y oficios.

Si bien ya se establece la libertad en la enseñanza, aún la laicidad en la educación no aparece, pero sí el carácter antirreligioso del Estado liberal, por ejemplo el artículo 27 dice que ninguna corporación civil o eclesiástica tendrá capacidad legal para adquirir o administrar bienes raíces; aquí se refleja lo registrado en la Ley Lerdo de 1856, conocida como la Ley de desamortización de bienes de manos muertas.

Las llamadas Leyes de Reforma, anteriores y posteriores a la Constitución de 1857, junto con la Constitución misma, instauraron la separación del Estado y la Iglesia, el surgimiento definitivo del Estado laico, la tolerancia religiosa y la libertad e igualdad definitivas de los mexicanos. Revisemos algunas de estas leyes conocidas como Leyes de Reforma:

Ley Juárez, 23 de noviembre de 1855, supresión de los fueros de los miembros de la Iglesia y del ejército. Ley Lafragua, 28 de diciembre de 1855, libertad de imprenta. Ley Lerdo, 25 de junio de 1856, desamortización de fincas rústicas y urbanas en manos de corporaciones civiles y religiosas. Ley del 27 de enero de 1857, establecimiento del registro civil. Ley Iglesias, 11 de abril de 1857,

Página anterior
Niños celebrando ceremonia cívica.

prohibición del cobro de derechos y diezmos a los pobres por la Iglesia. Ley de nacionalización de bienes eclesiásticos, 12 de julio de 1859. Ley del matrimonio civil, 23 de julio de 1859. *Ley sobre la libertad de cultos*, 4 de diciembre de 1860, con ésta última, la religión católica deja de ser la única en México, en el primer artículo se aprecia lo siguiente:

> Artículo 1o. Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de tercero, y las exigencias del orden público. En todo lo demás, la independencia entre el Estado por una parte, y las creencias y prácticas religiosas por otra, es y será perfecta e inviolable.

El presidente Sebastián Lerdo de Tejada eleva a rango constitucional las Leyes de Reforma y se declara la división e independencia definitiva entre el Estado y la Iglesia, el cual ya no se adhiere a confesión religiosa alguna, como sucedió en la Constitución de 1824.

El 25 de septiembre de 1873 aparece la Ley de adiciones y reformas constitucionales de la Constitución de 1857, y en su artículo 1o. establece: "El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna". Finalmente se da la separación entre éstas dos instituciones y la libertad y tolerancia de cultos religiosos.

El 14 de diciembre de 1874 fue publicado en el *Diario Oficial*, el decreto del Congreso sobre la Ley Reglamentaria de las Normas Constitucionales del 25 de septiembre de 1873. El artículo 4o. establece:

> La instrucción religiosa y las prácticas oficiales de cualquier culto, quedan prohibidas en todos los establecimientos de la Federación, de los Estados y de los Municipios. Se enseñará la moral en los que por la naturaleza de su institución, lo permitan, aunque sin referencia a ningún culto.

Se inicia así la educación laica que quedará constitucionalmente decretada en la Constitución de 1917. Antes de l917, durante el largo periodo de gobierno de Porfirio Díaz, la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma no fueron derogadas, pero se dieron amplios márgenes de libertad y acción a los miembros del clero católico, todo en pos de "la Paz y el Progreso" porfirianos. Un periodo en el que las leyes se negociaron para conservar el equilibrio entre los actores sociales, actores modernos y premodernos en busca de beneficios a largo plazo; las desigualdades acabaron con el equilibrio logrado.

Más tarde el mismo presidente Madero no quiso comprometerse con el asunto de la laicidad en la educación, eran muchos los problemas políticos y económicos

que tenía enfrente, que tal vez no tuvo tiempo de ocuparse de éste, considerado de carácter ideológico, aunque con fuertes e importantes bases políticas y económicas. Creyó resuelto el problema y no abordó el tema.

5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la del 5 de febrero de 1857, 5 de febrero de 1917

El 14 de septiembre de 1916 apareció el Decreto en el que se convocaba a la organización del Congreso Constituyente encargado de reformar la Constitución vigente de 1857. Se reunieron en el Teatro Iturbide de Querétaro, hoy Teatro de la República, a partir del 1 de diciembre de 1916 y hasta el 31 de enero del siguiente año. Se encargaron de la elaboración de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857. Este documento fue publicado en el *Diario Oficial*. Órgano del Gobierno provisional de la República Mexicana, tomo V, 4ª. época, núm. 30, lunes 5 de febrero de 1917, está firmado por Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos. Originalmente esta Constitución estuvo integrada por 136 artículos más 16 transitorios.

Al Congreso Constituyente acudieron delegados de todo el país, aunque no hubo un control y orden suficiente, se pudo reunir a representantes de los obreros, campesinos, mineros, ferrocarrileros; asistieron abogados, médicos, ingenieros, maestros y otros profesionales más. Era urgente la elaboración y promulgación de un marco jurídico reconocido no sólo en regiones y localidades diversas, sino nacionalmente, se necesitaba acabar con la anarquía, la violencia y el desorden social provocados por la Revolución iniciada en 1910. La nueva Constitución debía responder a las demandas por las que los diversos grupos revolucionarios habían participado en la Revolución, sin lesionar los intereses de los dueños del capital de manera profunda y definitiva que provocara su quiebra, la ruina de los capitales, nacionales y extranjeros sería la quiebra de todo un pueblo como México, atrasado y empobrecido, después de siete años de violencia casi extendida por todos los rumbos del país; de aquí las largas discusiones que se dieron entre los liberales considerados como radicales frente a los llamados moderados. Artículos como el 3o., 27 y 123 fueron largamente discutidos y analizados para lograr conciliar intereses opuestos como los de los laicos y los de los religiosos, los de los dueños de las tierras y los de los campesinos que no las tenían, los de los dueños del capital y sus empresas con los de sus trabajadores.

La Constitución de 1917 representa, al menos en el papel, un pueblo democrático, defensor de las garantías individuales, basado en elecciones libres, el voto universal y secreto, la división de poderes, la no reelección, el federalismo popular. En la práctica acabó con la pluralidad, borró a los moderados, eliminó también a los radicales villistas y zapatistas, y permitió la construcción de un presidencialismo como una forma de gobierno propio de un pueblo que quería consolidar un Estado fuerte; que controlara todas las facciones y partidos; que permitiera el avance y el crecimiento económico con base en los capitales, la producción de mercancías y los mercados, además "la presidencia como institución impersonal centro de una enorme maquinaria burocrática y organizadora de la acción de casi todos los actores políticos relevantes".[17] Esta Constitución otorgó al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, único integrante del Poder Ejecutivo Federal, múltiples facultades para el ejercicio del poder presidencial.

> La lógica del constituyente [1917] al hacer del Ejecutivo el más fuerte de los tres poderes, fue hacer legal lo que la historia que arrancaba con Juárez mostraba como inevitable: que en las condiciones de México, la presidencia necesitaba de amplios poderes para acelerar la modernización del país y cimentar el sentido de unidad nacional, siempre en peligro ante la fuerza del regionalismo.[18]

El Congreso Constituyente de 1917 tuvo como presidente a Luis Manuel Rojas, quien era diputado por el Estado de Jalisco, y por el Estado de México estuvieron los diputados Aldegundo Villaseñor, Fernando Moreno, Enrique O'Farril, Guillermo Ordorica, José J. Reynoso, Antonio Aguilar, Juan Manuel Giffard, Manuel A. Hernández, Enríque A. Enríquez, Donato Bravo Izquierdo y Rubén Martí.

La Constitución de 1917 establece la regulación de la cuestión religiosa y la laicidad de la educación y del mismo Estado mexicano, sin declararse abiertamente como tal. En el artículo 3o. establece:

> La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.
>
> Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.
>
> Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.
>
> En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

[17] Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 42.
[18] *Ibidem*, p. 51.

El artículo 5o. prohíbe el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretenda erigirse; el artículo 24 establece la libertad de creencias religiosas:

> 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.

En el artículo 27 se desconoce la personalidad jurídica de las agrupaciones religiosas para adquirir o administrar bienes inmuebles. El artículo 31 marca como obligación de los mexicanos:

> Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la ley de Instrucción Pública en cada Estado.

En el artículo 39 se reitera el carácter popular del gobierno mexicano, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, todo poder dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. "El pueblo tienen en todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". El artículo 130 no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas Iglesias; se les trató de eliminar de los campos político y económico. Las restricciones y prohibiciones establecidas en este artículo y en la Constitución, todo con relación a las organizaciones religiosas y sus miembros, en buena medida fueron las causas de la Guerra Cristera de la siguiente década, 1926-1929. Esto lo había previsto Luis Manuel Rojas, Constituyente del 17, ante el temor de lo que podría provocar el carácter antirreligioso de la Constitución que entonces se estaba elaborando. "Educación laica y Estado laico fueron las dos coordenadas que ciñeron al Constituyente de Querétaro, en materia religiosa, con la que se pretendió dar solución a lo que en el mismo Congreso se denominó como el problema religioso de México".[19]

Aunque esta Constitución se anunció como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, realmente se trató de una nueva Constitución que normaba y legitimaba un Estado mexicano basado en la soberanía popular, ya no en ningún otro elemento de origen religioso.

[19] González Schmal, Raúl, "El significado del laicismo en el Constituyente de 1917", p. 497.

Según los documentos consultados, el artículo 3o. fue uno de los que provocaron más controversias en las asambleas del Constituyente de 1917, que si bien no fue el único que causó estos efectos, el asunto de la *laicidad* sí fue objeto de largas discusiones. La propuesta del mismo Carranza afirmaba que si la educación era libre, se exigiera la laicidad de la educación primaria, elemental y superior, sólo en los establecimientos oficiales, además de ser gratuita la educación oficial. Francisco Múgica, presidente de la Comisión de Constitución, rechazó tal propuesta y pidió la absoluta prohibición de participación del clero religioso en materia de educación, esto por el peligro que significaba recuperar nuevamente su poder menguado por la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma, y también por la enseñanza religiosa que se daba en sus planteles, basada en dogmas lejanos de la comprobación científica, que era la enseñanza considerada como laica, fundada en la razón y las ciencias, lejos de las "verdades religiosas", de la religión que fuera, especialmente la católica por ser la más extendida entre el pueblo mexicano; una enseñanza laica, neutral, en la que no se enseñaran contenidos de ninguna de las religiones existentes en el país. Luis G. Monzón, otro de los constituyentes, propuso que en lugar de laica, la educación elemental fuera racional, su argumento principal fue que la laicidad sólo prohibía la enseñanza religiosa en las escuelas, y la recluía al ámbito del hogar y de los templos, en cambio la racional era un ataque directo a todo lo que no se basara en la razón y la experimentación de los hechos; el positivismo del siglo XIX aún estaba presente en los primeros años del XX. Una educación racional no sólo neutral como la laica, sino combativa contra todo lo que fuera explicado con base en "verdades" religiosas.

Alfonso Cravioto, otro de los constituyentes, se opuso al artículo 3o. por anticlerical: "arbitrario, impolítico, imprudente, insostenible, secularmente regresivo y [...] preñado de consecuencias funestísimas para nuestras labores constitucionales".[20] Finalmente fue aprobado por 99 votos a favor y 58 en contra. En ese mismo año, 1917, surge La Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), asociación, cuyos miembros estaban en oposición, se apoyaban en un marcado conservadurismo social, provocando a lo largo de la historia serios problemas a la educación en México.

La laicidad de la educación elemental, su obligatoriedad y gratuidad habían sido antes de 1917 asuntos centrales discutidos en el Primer Congreso Nacional de Instrucción, realizado del 1 de diciembre de 1889 al 31 de marzo de 1890; hubo múltiples participaciones de los asistentes representantes de toda la república, unos a favor de la laicidad y otros a favor de la libertad absoluta en el campo de la educación, para que los padres de los alumnos escogieran la educación idónea para sus hijos, incluida la formación religiosa. Hubo interesantes discusiones acerca de la pertinencia de extender la laicidad a todas las instituciones educativas,

[20] *Ibidem*, p. 513.

oficiales y no oficiales; o de hacerla obligatoria sólo en las primeras; o permitir la existencia de escuelas confesionales de doctrinas religiosas, pero sin goce de reconocimiento oficial; incluso la libertad de los padres de educar ellos mismos a sus hijos, siempre y cuando el Estado fuera el encargado de otorgar el reconocimiento oficial de los estudios realizados en las diversas modalidades. Finalmente se aceptó la educación neutral, no religiosa ni sectaria.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, 1934-1940, la laicidad de la educación establecida en la Constitución de 1917, adoptó un carácter no sólo irreligioso sino anticlerical. En el gobierno cardenista se modificó el artículo 3o. y se estableció la educación socialista en todo el país.

> Artículo 3o. La educación será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.
>
> Sólo el Estado –Federación, Estados, Municipios– impartirá educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo en todo caso con las siguientes normas:

En las normas se marca la obligación de las escuelas particulares de ajustarse a lo establecido por el Estado, en especial en cuanto a la implantación de la educación socialista. Las corporaciones religiosas y los ministros de cultos, así como organizaciones semejantes, quedaron excluidas de participar en la educación primaria, secundaria y normal. Es conocida la reacción que esa reforma educativa tuvo en la sociedad mexicana de esos años, unos a favor y otros en contra de la reforma y la educación socialista. Quienes estuvieron en contra fueron apoyados de manera especial y no tan velada por los altos jerarcas del clero católico.

Los opositores y los defensores de la reforma educativa de 1934 rebasaron los límites de los derechos humanos individuales y subjetivos, entre los cuales se encuentra la presencia o ausencia de creencias religiosas. En Toluca, capital del Estado de México, la Escuela Normal para Señoritas durante esos años se hizo mixta, de acuerdo con la reforma socialista que establecía el carácter coeducativo de las escuelas en todos sus niveles; la vigilancia se fue al extremo, el director de entonces, Mariano Miranda, esculcaba entre los libros y objetos personales de las alumnas del internado, para ver si entre ellos no había alguna imagen u otro objeto relacionado con la religión, si así sucedía, la propietaria era amenazada con la expulsión; no había límites entre los ámbitos de lo público y lo privado.

Derecha
Venustiano Carranza con niños en visita a un centro escolar.



En esa misma institución, pero en la escuela primaria anexa, estaba una maestra muy conocida en la sociedad toluqueña: Elisa Estrada Hernández. Había horario matutino y vespertino, por la mañana las clases comprendían las diversas materias de los planes y programas oficiales; por las tardes los maestros dedicaban tiempo a los deportes y la elaboración de trabajos manuales de los alumnos. La profesora Estrada, según entrevistas realizadas a sus alumnas de esos años, les leía libros de San Agustín o Santa Teresa a las niñas mientras cosían. ¿Esos libros los leía la maestra por sus contenidos históricos y filosóficos, o como modelos de vidas de santos (prohibido esto último por su carácter proselitista católico)?

La educación socialista, con sus puntos buenos y malos, terminó en el siguiente sexenio de gobierno encabezado por el presidente Manuel Ávila Camacho quien el 30 de diciembre de 1946, promulgó la siguiente reforma:

> Artículo 3o. La educación que imparta el Estado –Federación, Estados, Municipios– tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia;
>
> I.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso



> científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Desaparece la educación socialista, ahora será una educación calificada como democrática, nacional y de apoyo a la mejor convivencia humana. Se mantiene el carácter laico, tanto pública como privada y a los particulares se les permite impartir educación en todos sus tipos y grados, siempre y cuando se ajusten a lo estipulado por el Estado rector del sistema educativo nacional.

> Se dirá que la laicidad escolar no pretende que la enseñanza ignore el hecho religioso, sino sólo evitar que las doctrinas religiosas hagan proselitismo en la escuela e introduzca en ella divisiones; este principio será sin duda útil para deslindar la manera legítima en que la educación laica puede tratar los valores culturales que tienen o tuvieran un sentido religioso.[21]

Arriba
Visita a una escuela de enseñanza doméstica, Directora Sra. Eloísa Espinosa, México, septiembre de 1917.

[21] Latapí Sarre, Pablo, "La laicidad escolar: cinco vertientes de investigación", pp. 45 y 46.

Las reformas al artículo 3o. tienen un momento clave cuando en 1992 aparece la Ley de asociaciones religiosas y culto público.

6. Reformas constitucionales de 1992

Los disimulos y ocultamientos que se dieron a lo largo del siglo XX entre las escuelas oficiales y las particulares, especialmente las establecidas por las diversas Iglesias y a pesar de las prohibiciones establecidas en la Constitución de 1917, terminaron cuando el miércoles 15 de julio de 1992 apareció en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de asociaciones religiosas y culto público firmada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari.

En esta Ley el Estado mexicano se declara laico, respetuoso de la libertad de creencias y de todas las libertades garantizadas por la Constitución de 1917, un Estado basado en la soberanía popular, ajeno a sustentos religiosos.

Promotor de una moral pública laica, una moral que algunos la asocian sólo con la religión, especialmente con la católica, como ejemplo de esto podemos recordar las reiteradas declaraciones del cardenal Norberto Rivera para que en las escuelas, todas, públicas y privadas, se enseñe doctrina católica, como si para ser un ser humano moral-bueno, fuera necesario la adhesión y práctica de una doctrina religiosa, en este caso la católica. Un Estado laico que establece y vigila el ejercicio obligatorio de la laicidad en las escuelas públicas, no así en las particulares, especialmente en las religiosas, que quedan en la libertad, si así lo consideran necesario, de impartir enseñanza religiosa; se acabaron los disimulos entre Estado e Iglesias.

La Ley de 1992, artículo 3o. dice:

> El Estado mexicano es laico. El mismo ejercerá su autoridad sobre toda manifestación religiosa, individual o colectiva, sólo en lo relativo a la observancia de las leyes, conservación del orden y la moral públicos y la tutela de derechos de terceros. El Estado no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio en favor de religión alguna. Tampoco a favor o en contra de ninguna iglesia ni agrupación religiosa.
>
> Los documentos oficiales de identificación no contendrán mención sobre las creencias religiosas del individuo.

Las Iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas, al ser registradas por la Secretaría de Gobernación (artículo 6o.). También se establece que estas asociaciones se regirán de forma interna por sus propios estatutos, gozando así de organización interna autónoma,

ello les permite impartir o no doctrina religiosa en sus establecimientos, en este caso en sus escuelas, ya que el artículo 9o., fracción V, la Ley establece que las asociaciones religiosas pueden:

> Participar por sí o asociadas con personas físicas o morales en la constitución, administración, sostenimiento y funcionamiento de instituciones de asistencia privada, planteles educativos e instituciones de salud, siempre que no persigan fines de lucro y sujetándose además de la presente, a las leyes que regulan esas materias.

En los artículos transitorios de esta Ley quedan abrogados diversas leyes, códigos y reglamentos anteriores que afectaban los bienes de las Iglesias, así como su organización interna.

En nuestro presente, lo mismo que durante el porfiriato y el corto gobierno de Madero, la laicidad en la educación pública no es asunto de revisión y discusión, se da por hecho que es un asunto ya cerrado, la realidad nos dice otra cosa.

Hace unos meses estuve en la Benemérita Escuela Normal para Profesores de la ciudad de Toluca. Ahí estudié la carrera de profesora de educación primaria cuando era la Escuela Normal para Señoritas. Al hacer el recorrido por el edificio y a la vez por mis recuerdos, llegué a uno de los dormitorios del mismo internado en el que yo estuve durante los años de mi carrera. En una de las paredes principales del dormitorio estaba una imagen del Cristo crucificado de gran tamaño, le pregunté a la persona que me acompañaba si no se estaba violando con ello la laicidad de la educación pública, la respuesta fue su enojo y mi expulsión de ese lugar.

A Confucio se le atribuye la frase: "Di la verdad incluso si le ofende", yo estaba en una escuela pública, no en una particular-religiosa, donde hoy se permite legalmente la enseñanza religiosa si así lo decide la asociación correspondiente; estaba en una escuela pública oficial formadora de profesores. ¿La laicidad en las escuelas oficiales públicas es un asunto ya terminado del cual no se deben ocupar las actuales reformas educativas?

7. Reflexiones finales

Las discusiones sobre la laicidad en la educación han partido del principio fundamental de que iglesia y escuela tienen ámbitos distintos, lugares y propósitos diferentes, uno, formar feligreses obedientes y dos, formar ciudadanos responsables. En las escuelas laicas todas las confesiones religiosas deben

ser respetadas, incluidas no sólo las dominantes; las religiones deben quedar al margen de todas ellas, tener respeto por todas, sin adherirse a ninguna, y mucho menos hacerles difusión. La laicidad en sentido amplio no es la abolición o prohibición de las religiones, sino la libertad de decisión en ese campo de la cultura. La educación religiosa impartida en escuelas públicas, como algunos lo proponen, sólo provocaría graves y grandes problemas, sería un retroceso en nuestra historia y una amenaza para la estabilidad social. Los tiempos de la religión dominante y dominada ya pasaron, no es posible regresar a ellos, los costos sociales serían muy altos.

La educación es considerada no sólo como transmisión de saberes de una generación a otra, también es un proceso nunca acabado de conducción y formación de las nuevas generaciones; un intercambio de saberes y experiencias que están en permanente revisión y cambio, en un mundo constituido por seres humanos diversos e iguales a la vez, con los mismos derechos y las mismas obligaciones pero que se encuentran en circunstancias de vida distintas, que poseen diferentes ideas y maneras de concebir el mundo natural, social y religioso. Un mundo en el que todo y todos cambiamos y nada es definitivo, en donde las esencias y los esencialismos son puestos en tela de duda, pero que llevado al extremo del escepticismo, se puede caer en polo opuesto del absolutismo: el relativismo total, donde todo cabe, hasta lo intolerable y la falta de respeto al otro, donde lo que vale es el individuo, que puede ser, en buena manera, lo que prevalece en estos momentos que nos ha tocado vivir. La tolerancia también tiene límites. En el campo de la educación debe reconocerse las diferencias y el derecho que todos tenemos para ejercer nuestra libertad, a la manera que Freire lo afirma en su libro *La educación como práctica de la libertad.* Educar para preparar para la libertad de los seres humanos, no para domesticar a los alumnos.

El laicismo es reconocido por los estudiosos como un proceso inacabado y en permanente revisión y reacomodo, yo agregaría y en permanente peligro si los implicados en este proceso no conocemos su historia y sus condiciones actuales, en donde las simulaciones parece que se están abriendo paso en nuestra historia, semejante a lo que sucedió en el largo gobierno de Porfirio Díaz, con el pretexto de que lo religioso pertenece al mundo de lo privado. "Porfirio Díaz buscó la reconciliación con la jerarquía católica y, en esa medida, incorporó marginalmente a la Iglesia dentro de las estructuras de poder".[22]

Ambos mundos, subjetivo-objetivo, público-privado, pueden diferenciarse a nivel teórico, no pueden ser separados de manera absoluta y clara en la realidad; ambos se expresan utilizando el mismo lenguaje, y las mismas

[22] Blancarte, Roberto [b], *op. cit.*, p. 42.

representaciones.[23] El marcar barreras entre ambos mundos, siguió la línea de lo sucedido entre las ciencias: naturales-sociales, duras-blandas, ciencias del espíritu-ciencias de la naturaleza, con caminos, metodologías y resultados distintos, no sólo en el campo de cada una de esas ciencias, sino en el mundo valorativo de los productores, difusores y receptores de los resultados. Unos son más "científicos" que otros, como si en el mundo de las individualidades y de los mismos conglomerados sociales pudieran hacerse divisiones y estancos, de tal manera que uno no pueda ser confundido con los demás, sin recordar que vivimos una realidad compleja e inseparable en partes, aunque esto lo hagamos en el nivel teórico para facilitar nuestra comprensión mental, pero no sucede lo mismo en la realidad externa y mucho menos en la propia. El hombre interactúa con su realidad interna, su realidad externa, instituciones y relaciones sociales diversas, distinguibles entre sí, que dirigen y dan sentido a su actuar social desde la familia y el Estado, pasando por la religión y la escuela, y de todos hay múltiples interpretaciones.[24]

"Decir que la religión pertenece al dominio privado no significa que no pertenezca al dominio de la sociedad civil, en el que tiene todo derecho de expresarse y manifestarse en esta esfera".[25] Los valores considerados como sociales que garantizan la sana convivencia entre los individuos reconocidos como iguales y libres en los dos primeros artículos de la Constitución de 1917, van más allá de los fomentados por las religiones. Una ética y una moral religiosas existen y pueden coincidir con una ética y una moral laicas, que pueden ser independientes de cualquier credo religioso. Una moral cívica laica que inculque en los ciudadanos el respeto a sí mismo y a los demás, como fundamento de una positiva convivencia social; esto enseñado en las escuelas desde los niveles iniciales, no necesariamente una moral adscrita a alguna religión, ayudaría en buena medida a fomentar una vida social más sana y duradera.

Cada quien estaría en la plena libertad de escoger la doctrina religiosa que mejor se adecue a sus ideas, o no escoger ninguna según sus propios intereses y si ninguna le satisface de las que se ofrecen; esto no quiere decir que la ausencia de credo religioso, automáticamente signifique la ausencia de valores éticos, como algunos lo perciben y afirman, especialmente los ministros de las diversas Iglesias.

En una sociedad democrática basada en el reconocimiento de la libertad y la igualdad de los ciudadanos, se excluye cualquier forma de dominio único no sólo en el campo de la economía y la producción, sino también en el mundo de las ideas y formas de vida en el que quedan incluidas las religiones. "El laicismo

[23] *Cfr.* Gensollen, Mario, "¿Es lo subjetivo un mito?", pp. 141-156.
[24] *Cfr.* Juárez García, Mario I., "Filosofía política como reconciliación", pp. 71-90.
[25] Durán Rodríguez Arana, Norma, *op. cit.*, p. 87.

permite que las diferencias afloren, *pero en igualdad de derechos y libertades*. Este es el marco constitutivo del Estado laico".[26] El respeto a la dignidad de cada uno y de todos, precisamente con base en las diferencias, permite la sana convivencia social. Recordemos la frase atribuida a Juárez: "Entre los hombres como entre las naciones el respeto al derecho ajeno es la paz". Vivir en y con lo diverso, reconociendo el derecho que todos tenemos a ser distintos, y por eso precisamente es que somos iguales y poseemos los mismos derechos, mientras no se violenten los derechos del otro. "Cuando en vez de comunidad hay rebaño, todo es igual, todos protestan por lo mismo el mismo día. Y cuando todos piensan lo mismo, nace la indiferencia, se pierden los valores humanos, se mata sin piedad, se explota sin límites".[27] "Necesitamos un mundo en el que quepan todos los mundos" (EZLN).

La democracia se construye y construye a quienes participan en ella, no es un punto de llegada cuando la "prosperidad y el mundo moderno a todos nos alcance". El diálogo social es permanente, la creación y aparición de nuevos valores sociales y la desaparición o el opacidad de otros, el debate público, la participación y la libertad responsables compartidas entre gobernantes y gobernados, todos, no sólo las mayorías en perjuicio de las minorías, como es el caso de las minorías religiosas. Un diálogo en el que no se permita el predominio de una parte de los participantes, así sea la mayoría, para que ninguna de esas partes se imponga sobre las demás.[28]

> No se debe identificar la democracia únicamente con el gobierno de la mayoría. La democracia implica exigencias complejas, que incluyen el voto y el respeto hacia los resultados de las elecciones, pero también implica la protección de las libertades, el respeto a los derechos legales y la garantía de la libre expresión y distribución de información y crítica [...] La democracia es un sistema exigente, no una simple condición mecánica –el gobierno de la mayoría– tomada de forma aislada.[29]

Las culturas como fuentes de una identidad primordial y pertenencia, comprendidas las religiones, cambian en el tiempo y en el lugar, una identidad insertada en un mundo de relaciones sociales asociadas con el poder. "No toda tradición cultural debe ser preservada y ninguna tradición cultural es impermeable al cambio".[30] El problema es cuando la cultura, en este caso las religiones, se presentan como inamovibles y únicas, como fue el caso de la religión católica durante los años del dominio español en la Nueva España, que

[26] *Ibidem*, p. 92.

[27] Azar Manzur, Carlos, "El teatro del poder (texto en dos actos y un envío)", p. 386.

[28] *Cfr.* Gutiérrez Martínez, Daniel [b], "Relación Estado-Iglesias desde la perspectiva de la laicidad. Notas para su introducción", pp. 83-112.

[29] Sen, Amartya, "La democracia como valor universal", p. 19.

[30] Kahhat, Farid, *op. cit.*, p. 95.

al darse la separación entre el Estado, la Iglesia y la libertad de cultos, motivaron cambios violentos en la vida religiosa y política de los mexicanos.

En las sociedades modernas surge como lo dominante, la confianza en la racionalidad, las ciencias y las tecnologías, como constructoras de una sociedad que camina hacia un progreso siempre en ascenso fundamentalmente material y benéfico para todos, donde el lugar de Dios lo ocupa el Hombre. Sin embargo, en los tiempos que hoy corren, parece que se quiere volver los ojos a lo religioso. "Entre las ruinas queda la religión como algo superado y sobre el cual el ser alado quisiera regresar, buscando quizá la vieja certidumbre de un orden que se imponga al caos que vive en la tempestad".[31] ¿Esto explica en parte la multiplicidad de ofertas religiosas que hoy existen en este mundo de la posmodernidad; qué pasa cuando las diversas ofertas religiosas no sólo son diferentes, sino hasta son contradictorias y excluyentes entre sí? El tiempo y la historia nos darán probablemente las respuestas.

Bibliografía

Fuentes primarias

Azar Manzur, Carlos, "El teatro del poder (texto en dos actos y un envío)", en Alejandro Rosas (coord.), *Las dos caras de la historia. Revolución mexicana: el tiempo del caos*, México, Grijalbo, 2010.

Blancarte, Roberto [a], "Prólogo", en Roberto Blancarte *et al.* (coords.), *La laicidad estudios introductorios*, México, El Colegio Mexiquense, 2012.

Blancarte, Roberto [b], "El porqué de un Estado laico", en Roberto Blancarte *et al.* (coords.), *La laicidad estudios introductorios*, México, El Colegio Mexiquense, 2012.

Blancarte, Roberto [c], "Laicidad y laicismo", en Roberto Blancarte *et al.* (coords.), *La laicidad estudios introductorios*, México, El Colegio Mexiquense, 2012.

Ceballos Ramírez, Manuel, "Qué hacer con la iglesia: de la religión de Estado a la religión de la Patria", en *Memorias de la Academia Mexicana de la Historia correspondiente de la Real de Madrid*, México, tomo XLVI, 2003.

[31] Gaytán Alcalá, Felipe, "El errante *Angelus Novus*. Ambigüedad en torno a la secularización", p. 58.

Durán Rodríguez Arana, Norma, "Laicidad-Laicismo. ¿Conceptos unívocos y eternos?", en *Religiones y sociedad*, núm. 2, México, Secretaría de Gobernación / Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Asociaciones Religiosas, Dirección General de Asuntos Religiosos, enero-marzo de 1998.

García Jurado, Roberto, "República o democracia: la Florencia de Maquiavelo y Savonarola", en *Estudios. Filosofía. Historia. Letras,* núm. 114, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2015, pp. 7-35.

Gaytán Alcalá, Felipe, "El errante *Angelus Novus*. Ambigüedad en torno a la secularización", en Roberto Blancarte *et al*. (coords.), *La laicidad estudios introductorios*, México, El Colegio Mexiquense, 2012.

Gensollen, Mario, "¿Es lo subjetivo un mito?", en *Estudios. Filosofía. Historia. Letras*, núm. 14, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2015, pp. 141-156.

González Schmal, Raúl, "El significado del laicismo en el Constituyente de 1917", en Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.), *El proceso constituyente mexicano: a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

Gutiérrez Martínez, Daniel [a], "Introducción. Fomentar las libertades laicas: hacia el umbral de las laicidades", en Roberto Blancarte *et al.* (coords.), *La laicidad estudios introductorios*, México, El Colegio Mexiquense, 2012.

Gutiérrez Martínez, Daniel [b], "Relación Estado-Iglesias desde la perspectiva de la laicidad. Notas para su introducción", en Roberto Blancarte *et al*. (coords.), *La laicidad estudios introductorios*, México, El Colegio Mexiquense, 2012.

Gutiérrez Zúñiga, Cristina, "Los nuevos movimientos religiosos, ¿nuevos movimientos sociales?", en *Religiones y sociedad*, núm. 8, México, Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Asuntos Religiosos, enero-abril de 2000, pp. 75-90.

Juárez, Benito, *Apuntes para mis hijos*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 2006.

Juárez García, Mario I., "Filosofía política como reconciliación", en *Estudios. Filosofía, Historia. Letras,* núm. 114, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2015, pp. 71-90.

Kahhat, Farid, "Derechos humanos, ¿universales u occidentales?", en *Istor. Revista de Historia Internacional*, año 1, núm. 4, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2001, pp. 87-101.

Latapí Sarre, Pablo, "La laicidad escolar: cinco vertientes de investigación", en Roberto Blancarte (comp.), *Laicidad y valores en un Estado democrático*, México, Secretaría de Gobernación / El Colegio de México, 2000.

Meyer, Lorenzo, "El presidencialismo mexicano en busca del justo medio", en *Revista de Historia Internacional*, año 1, núm. 3, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000, pp. 41-57.

Patiño Reyes, Alberto, *Libertad religiosa y principios de cooperación en Hispanoamérica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

Primer Congreso Nacional de Instrucción 1889-1890 [int. y comp. de Ángel J. Hermida Ruiz], México, El Caballito, 1975.

Ruiz de Santiago, Jaime, "Violencia y pobreza en la sociedad actual", en *Estudios. Filosofía. Historia. Letras*, núm. 14, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2015, pp. 91-123.

Sen, Amartya, "La democracia como valor universal", en *Istor. Revista de Historia Internacional*, año 1, núm. 4, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2001, pp. 11-28.

Senado de la República, *Documentos Históricos Constitucionales de las Fuerzas Armadas Mexicanas*, México, Edición del Senado de la República, 3 vols.,1966.

Stavenhagen, Rodolfo, "Laicidad, diversidad cultural y derechos humanos", en Roberto Blancarte *et al.* (coords.), *La laicidad estudios introductorios*, México, El Colegio Mexiquense, 2012, pp. 211-226.

Trujillo Holguín, Jesús Adolfo, *La educación socialista en Chihuahua 1934-1940. Una mirada desde la Escuela Normal del Estado*, Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2015.

Fuentes secundarias

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1857.

Decreto del Congreso sobre la Ley Reglamentaria de las Normas Constitucionales, del 25 de septiembre de 1873, en *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre de 1874.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, en *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917.

La enseñanza religiosa afecta, además,
bajo otra fase, el desarrollo de la sociedad mexicana.
No siendo asimilables por la Inteligencia del niño
las ideas abstractas contenidas en cualquier
dogma religioso, quedan en su espíritu en
la categoría de sentimientos, se depositan allí
como gérmenes prontos a desarrollarse
en un violento fanatismo.

Discusión del 9 de diciembre de 1916



Capítulo X



El concepto de *Estado laico* en la Constitución Política de México y el *habitus religioso* de los mexicanos: una aproximación

Virginia Aspe Armella*


PEDRO MORENO
AGUSTIN ITURBIDE

Introducción

La Constitución Política del país ha sufrido reformas sustantivas en torno a la libertad de creencias, después de 1992, cuando el presidente Carlos Salinas de Gortari promovió reformas a los artículos 3o., 24, 27 y 130. La promoción intentó llevar a plenitud un principio liberal: la defensa plena de la libertad humana y ciudadana habían de fundamentarse en la libertad de creencias; éste es el principio de libertad religiosa.

La libertad de creer o no creer y de opinar acerca de principios religiosos y metafísicos avalados o rechazados por las convicciones personales y culturales era fundamento indiscutible en la plena implementación del principio; por esa iniciativa, el presidente Carlos Salinas de Gortari merecería tener un puesto privilegiado en nuestra historia política. Empero, la reforma lograda hubo de extenderse a ulteriores reformas para llevar a plenitud el principio. La razón de ello fue el impacto múltiple de las diferentes esferas de la vida pública nacional: la educativa, la política y la cultural, entre otras, hecho que implicó alinear otras legislaciones afectadas por las nuevas reformas.

* Universidad Panamericana. Campus México. Correo electrónico: vaspe@up.edu.mx.



El proceso paulatino desde 1992 hasta nuestros días merece difundirse entre la sociedad civil, pues sólo una plena comprensión de la necesidad del principio puede garantizar su práctica efectiva. Asimismo, se requiere un diálogo constante entre los intelectuales mexicanos; en especial, porque las reformas tienen peligros y limitaciones: toda práctica cultural ha de regularse por la función política, el marco constitucional engloba, de modo general y a veces específico, las costumbres de los mexicanos, pero no hay pleno consenso de cuál es su estado actual, además, en materia religiosa, se tiene siempre el fantasma de nuestra historia decimonónica; todos estos elementos deben analizarse para continuar asertivamente este delicado proceso constitucional.[1]

En esta paulatina implementación del principio de libertad religiosa hubo años de transformación constitucional importantes, un caso relevante estuvo en las reformas constitucionales, provocando después nuevos cambios en 2011.[2]

En ese año, se dio un vuelco radical en lo comenzado por Salinas en 1992, esas reformas buscaron enfocar el problema de la libertad religiosa a la luz de los Derechos Humanos Internacionales. El cambio de enfoque se debió a la disparidad entre México y los países afiliados a la ONU en materia de libertad religiosa. Por la fuerza de la globalización, se veía la necesidad de homologar muchos de los criterios legislativos en temas de libertad y derechos para participar y formar parte de las organizaciones internacionales. Entonces se replanteó la redacción y enfoque del primer artículo de la Constitución a la luz de los derechos humanos. La reelaboración proponía que el Estado mexicano ya no fuera quien otorgara derechos a los ciudadanos, al explicitar en la redacción del artículo que el ciudadano, de suyo, contaba con tales derechos y prerrogativas. Con ello se corregía un error en la interpretación de los derechos y se otorgaba una mayor autonomía a los ciudadanos por su libertad.

Este nuevo enfoque consistió en abordar el tema de las libertades, entre ellas el de la libertad religiosa, a la luz de los derechos humanos. Alonso Lara Bravo señala,

[1] De allí, el presidente Ernesto Zedillo comenzó la famosa política de democratización educativa en los libros de textos único, gratuitos y obligatorios; por ello, el secretario de educación Miguel Limón Rojas abrió las licitaciones para la participación editorial y autoral en libros de texto de la SEP, con temas diversificados y para elección de las propias escuelas del país. La reforma promovía educar a los mexicanos bajo múltiples y variadas interpretaciones de la historia, la ética y la cívica para atender al caleidoscopio cultural.

[2] Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Después de la propuesta de reformas al principio de libertad religiosa en 1992, se publicó una serie de textos indispensables para comprender el problema: relevante fue el enfoque de derechos humanos de la obra de Sánchez Medal, Ramón, *La libertad religiosa en la nueva legislación mexicana*. Otro texto esclarecedor de la época es el de Fuenmayor, Amadeo, "Alcance del principio constitucional de igualdad" o el escrito de Pacheco, Alberto, *Temas de derecho eclesiástico mexicano*, entre ellos. Todos venían inspirados en temas de igualdad jurídica de escritos anteriores europeos: por ejemplo, el texto de Rossano, Claudio, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*.

Página anterior
Discusión acerca del artículo 3o. constitucional.

en su análisis del tema: la nueva redacción, en lugar de mantener las garantías individuales por parte del Estado, eligió el principio *pro persona* separándose de la mentalidad *pro Estado.* La redacción hizo efectiva la implementación del principio de libertad al enunciar en su apartado 11 *el derecho a ser diferente,* y, en consecuencia, en el apartado 13, declarar *la libertad religiosa* en México como un derecho fundamental.[3]

Los alcances y límites de esta reforma vinieron a expresar constitucionalmente la libertad de pensamiento, de opiniones, de elegir vivir y practicar las tradiciones, convicciones y usos de cada grupo o individuo, lo cual emanaba de un principio fundamental de la libertad, el de la libertad de conciencia.[4]

Con la reforma del 2011, la libertad de conciencia no sólo se entendió al interior del sujeto, también se concibió como la legítima expresión externa de sus prácticas y actos exteriores.

Esta concepción de la libertad religiosa fue muy cuestionada por los grupos laicistas del país, quienes creían haber dado un paso atrás en la batalla y triunfos del liberalismo decimonónico de Gómez Farías, Benito Juárez y Lerdo de Tejada, otorgando espacios inaceptables al catolicismo. En este ámbito, cabe aclarar, el principio de libertad religiosa proclamado e implementado de forma paulatina en la Constitución se distingue del laicismo exacerbado y de un *confesionalismo* estatal, al evitar criterios excluyentes en el ámbito de la diversidad religiosa.

El avance de las reformas no confunde ni hace ambigua la relación entre la esfera religiosa y el terreno político, al contrario fue proclamado para frenar el extremo opuesto, el fortalecimiento de grupos religiosos neo-conservadores que intentaban ganar una mayor presencia religiosa en el país presionando para legislar sobre materias ambiguas. Al hacerse explícita en las leyes, la reforma al principio de libertad religiosa marca el alcance y los límites de la religiosidad. La homologación constitucional al *Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos* tiene como fin llevar a plenitud el principio de libertad religiosa de los mexicanos, pero esta ampliación no significa de ninguna manera una mayor libertad para recibir e impartir educación religiosa en las escuelas públicas del país ni tampoco es una cesión de derechos a grupos religiosos poderosos.

[3] Lara Bravo, Alonso, *La libertad religiosa en México,* p. 12. El autor analiza el criterio de la Suprema Corte de Justicia. Ejecutoría del Amparo: 1595/2006. Publicación Jurisprudencia Penal, 06, julio 2015. Además en este escrito sigo la obra de Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano.*

[4] Lara Bravo, Alonso, *op. cit.*, p. 19.

El freno y las limitaciones actuales para llevar a cabo la plenitud del principio religioso está claramente estipulado en la Constitución del país, incluso podría parecer contradictorio a primera vista que, por un lado, acepte en teoría la implementación completa del principio, pero, por otra y al mismo tiempo, impida el reconocimiento pleno de sus posibles expresiones frenando la libertad religiosa en la educación escolar. ¿Por qué esta ambigüedad en la proclama?

La limitación de la implementación del principio prueba varias cosas: en primer lugar, en la actualidad, la reforma constitucional en materia religiosa se encuentra aún en proceso evolutivo; en segundo, el tema de la libertad de conciencia en México tiene explícitas restricciones, por ejemplo, el art. 130 impide que los ministros de las iglesias puedan ser votados; otra limitación explícita es la regulación de la SEP en los criterios de los libros de texto, al no permitir la redacción de libros con fundamentos trascendentes, sobrenaturales o metafísicos, así, la SEP sigue siendo normativa en el currículo a pesar de la democratización educativa.

Las restricciones y limitaciones prueban que el Estado mexicano funciona con criterios contextuales en respuesta a la peculiar historia del país; en mi opinión, estos criterios deben tenerse en cuenta a la hora de homologar la libertad religiosa con los organismos mencionados de los derechos humanos internacionales, pues México cuenta con una historia particular, producto de una serie de prácticas autóctonas y religiosas que han de ser tomadas en cuenta y no sólo responder a criterios liberales internacionales.

El punto parecería una fractura en la congruencia liberal del principio de libertad religiosa, y en efecto lo es, pero no por razones de incongruencia ni por falta de corrección jurídica, sino como una expresión política preventiva de la religiosidad y prácticas culturales de un pueblo que se ha debatido a lo largo de su historia entre criterios laicistas y una exuberante religiosidad. Éste es el punto a exponer en mi presente investigación: la historia de la idea de religiosidad en la condición pública mexicana y sus avatares constitucionales.

1. El contexto religioso en la historia de México

En *La democracia en América,* Alexis de Tocqueville abre su disertación diciendo:

> Entre las cosas que durante mi permanencia en Estados Unidos han llamado mi atención, ninguna me sorprendió más que la igualdad de condiciones. Descubrí sin dificultad la influencia prodigiosa que ejerce

> este primer hecho sobre la marcha de la sociedad. Da al espíritu público cierta dirección, determinado giro a las leyes; a los gobernantes máximas nuevas, y costumbres particulares a los gobernados.[5]

Él describe cómo el hecho poítico de la igualdad de condiciones influía en la sociedad civil más allá de sus costumbres y de las leyes, configurando sus maneras, opiniones, incluso haciéndole nacer sentimientos, llegando a rechazar ciertas prácticas opuestas a la igualdad. Tocqueville viajó en el siglo XVIII durante ocho meses por los Estados Unidos para saber por qué ese país había implementado el modelo democrático surgido en Europa, cuando Francia, cuna de la ilustración y de las ideas libertarias e igualitaristas, no lo había logrado y pasó de la edad media al absolutismo y, después de la revolución francesa, al triunfo de Napoleón.[6]

Recordemos el lema de los enciclopedistas franceses "igualdad, legalidad, fraternidad", éste dio un vuelco radical a su historia política y constitucional, pero no logró implementarse en la práctica. La indagación de Tocqueville lo llevó a viajar a los Estados Unidos para observar de primera mano por qué ese pueblo menos sofisticado sí había logrado la tan deseada igualdad y fraternidad política propuesta por la academia francesa.

Conocemos la respuesta tocquevilleana: el dogma *igualdad de condiciones* permeó la sociedad democrática estadunidense. Para Estados Unidos, la salida de Inglaterra con la dinastía Tudor implicó que los *Pilgrims* se exiliaran a nuevas tierras buscando un solo principio: igualdad en la libertad. Esto ocurrió hacia 1620.

En opinión de Tocqueville, el principio de igualdad de condiciones permeó, con ideales democráticos y republicanos, las prácticas dadas en la colonia haciendo que las instituciones fueran la expresión de esas morales y costumbres vividas. Tocqueville refiere lo sucedido en Nueva Inglaterra y diferencia lo ocurrido en el sur de los Estados Unidos, pero advierte que el espíritu en la fundación de migrantes ingleses provenía de estos grupos con una misma lengua, pertenecientes a una clase media educada en busca de libertad en las prácticas religiosas y en las costumbres.

En su organización fundacional, sucedió algo esencial: tuvieron como base la comuna, pequeña agrupación de organización inmediata; de la comuna surgió el condado agrupando varias de las precedentes, del condado surgió el Estado y, por último, surgió la Unión. Tocqueville observa los acontecimientos políticos

[5] Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, p. 31.

[6] Tocqueville pertenece a la llamada generación de 1830; en la duodécima edición de su obra, de 1848, incluye una "Advertencia al lector" en la que subraya la veracidad de sus sentencias y cómo con el tiempo se habían comprobado muchas de sus hipótesis.

en el resto del mundo y señala que el paso de la Edad Media a la moderna dio lugar a monarquías absolutistas centralizadas, como en el caso de Francia, formas políticas absolutamente contrarias al proceso ascendente —de la base comunal hasta la Unión— del modelo de Estados Unidos.

Respecto a Nueva España, la colonia española del sur, observa una fundación diversa de la estadunidense. Confronta ambas naciones y las encuentra opuestas; mientras en Estados Unidos la tierra es estéril con una geografía y clima agreste que propiciaba la laboriosidad preventiva, en la Nueva España la fecundidad de la tierra y lo agradable del clima y geografía propiciaban la holgazanería, pues los frutos eran asequibles con facilidad.

En su comparación, el principio religioso de los españoles era dogmático y jerárquico por la subordinación al Pontífice y a la Corona española, centralizado aún más en sus usos y costumbres por la organización monacal mendicante. En cambio, la religiosidad protestante inglesa carecía de imposición dogmática y de comunidades religiosas que usaran su autoridad, manteniéndose el principio de igualdad en todos los individuos.

La de Nueva España era una sociedad de castas, la cual predeterminaba los oficios y la condición social. El punto clave de las diferencias, según Tocqueville, estaba en que los *Pilgrims* vivían la igualdad desde la base comunal y cuando los norteamericanos lograron su independencia redactaron una Constitución donde explicitaron las prácticas y costumbres que vivían desde el siglo XVII. Por el contrario, en la Nueva España, las prácticas y costumbres eran específicamente diferenciadas entre los sectores y estratos: los modos de vida habían sido impuestos por el Regio Patronato, privilegio delegado por el Pontífice de Roma a los Reyes de España, quienes legislaban con criterios diversificados en aras de la justicia impartiendo leyes de indios, leyes de peninsulares, privilegios a las órdenes religiosas mendicantes, etc. Así, mientras "la condición social norteamericana, su religión, y las costumbres de sus emigrantes ejercieron sin duda una inmensa influencia sobre el destino de la nueva patria",[7] plasmaron sus costumbres en su legislación y Carta Magna, en el México colonial se propiciaban criterios diferenciados que impedían la consideración igualitaria de los individuos.

Un ejemplo sobre el abismo vivido en la nación del norte y la del sur fue la *Ley sobre Sucesiones:* mientras en Estados Unidos se imponía el reparto equitativo entre todos los hijos al morir el padre, la ley española impuso la práctica del *Mayorazgo:* el padre heredaba exclusivamente al hijo mayor; la tierra, títulos y propiedades se concentraban sólo en uno. Por el contrario, en la sucesión



Derecha
Palcos del actual Teatro de la República, antes Gran Teatro Iturbide.

[7] Tocqueville, Alexis, *op. cit.*, p. 65.



norteamericana, se pulverizaba la propiedad repartiéndose entre el número de los hijos, según la ley de sucesiones había que heredar a todos por igual; por eso en Norte América no se tenía un arraigo excesivo a la tierra y estaban ausentes los criterios aristócratas para clasificar a las personas.

Un punto, sin mencionar por Tocqueville, produjo un enorme desfase por la ley testataria novohispana: la prohibición de la Corona española para que el hijo mayor de los peninsulares nacidos en América obtuviese los puestos políticos cupulares, para evitar el encumbramiento de los criollos y, con ello, la sublevación en contra de la Metrópoli; pero la ley no tomó en cuenta que los hijos mayores eran los principales propietarios de sucesiones. Esta legislación contradictoria produjo la concentración territorial eclesiástica: al entrar al seminario, los hijos mayores de los peninsulares (aquellos impedidos para acceder a la cúspide del poder) llevaban consigo los bienes heredados, entonces pasaban a manos



de la iglesia. Esta concentración se sumó a los privilegios territoriales que la Corona había dado a las órdenes mendicantes; así la iglesia católica devino en la mayor propietaria de la Nueva España.

No me voy a detener más sobre este punto esencial en la concepción y origen de las dos iglesias americanas del siglo XVII: la estadunidense y la mexicana; la primera, carente de dogmas y propiedades, funcionaba con la misma igualdad de condiciones que cualquier asociación; la católica novohispana concentraba cada vez más su riqueza y poder debido a leyes contradictorias de la Corona española. Este punto subraya la centralización eclesiástica mexicana y las complicaciones de fondo y forma en las que se desarrollarían con el paso del tiempo la moral y costumbres mexicanas junto con la autoridad pública; mezclando religión y legislación se producirían las complicaciones y dilemas constitucionales del siglo XIX.

Arriba
Sesión en la que se discutió el artículo 3o.

La profunda diferencia de contenido entre ambas iglesias se dio además por otros factores: el catolicismo de los siglos XVII y XVIII se desarrolló con valores contra-reformistas: si la reforma protestante quitó la subordinación al Sumo Pontífice, la mediación del sacerdote en la confesión y la organización jerárquica de la iglesia y los fieles, el catolicismo promovía especial obediencia al Papa, tal fue la mentalidad de la Compañía de Jesús para quienes san Ignacio de Loyola su fundador impuso un cuarto voto frente a los tres medievales (pobreza, castidad y obediencia): la subordinación ciega al Pontífice.

La organización católica mexicana de la época era jerárquica, corporativista, dogmática y centralizada. Ponía especial énfasis en el combate a las herejías, a través de la Inquisición y tenía criterios diferenciados para proteger a los naturales de los encomenderos. Las prácticas impedían la consideración de la igualdad de sus miembros. A pesar de ello, desde el siglo XVI podemos leer discursos de filosofía política de corte republicano, como es el caso del tratado de fray Alonso de la Veracruz[8] o los de Bartolomé de las Casas,[9] que mantenían criterios libertarios igualitaristas y ejercían un contra-poder en contra de las élites regias y eclesiásticas formulando un pensamiento adecuado desde la perspectiva católica. Sus argumentos respondían a las necesidades de la nación y proponían modelos políticos alternativos frente al discurso liberal protestante que se gestaba desde el siglo XVI en la Europa del norte. Se trataba de un republicanismo político distinto al de los estadunidenses en que permeaban las ideas de Tomás de Aquino. Su reflexión se continuó en los siglos XVII y XVIII con la influencia del jesuita español radicado en Portugal: Francisco Suárez; justo una propuesta política confesional, específicamente católica, se abría a criterios humanistas y liberales que impactarían en la independencia del país.

El humanismo criollo novohispano tuvo un hilo conductor político robusto y de raigambre que optó por una tercera vía ilustrada frente al rechazo laicista al catolicismo y frente al liberalismo sajón de corte protestante diferente a las *mores* del pueblo de México. Dicha tradición política fue borrada tras la independencia de México en el siglo XIX, saliendo a la luz un discurso jerárquico tradicionalista que tampoco llegó a proponer un modelo incluyente de altura. La propuesta del humanismo criollo jesuita había bebido de la obra de Tomás de Aquino *(De Regno)*, de los Tratados de Suárez y de la ilustración italiana de Giambattista Vicos.[10]

[8] De la Veracruz, Alonso, *De dominio infidelium et iusto bello*.

[9] De las Casas, Bartolomé, *Tratados,* s. p.

[10] Vico, Giambattista, *Principios de una ciencia nueva en torno a la naturaleza común de las naciones*. Para un rastreo especializado del origen del republicanismo novohispano sugiero confrontar Sabido Sánchez-Juárez, Cecilia, *El pensamiento político de Alonso de Madrigal*. También, Aspe Armella, Virginia y Ma. Idoya Zorroza (eds.), *Francisco de Vitoria en la escuela de salamanca y su proyección en Nueva España*. Aspe Armella, Virginia, "El concepto de justicia distributiva en Alonso de la Veracruz"; 'Integración cultural y ley natural en el *Speculum Coniugiorum* de Alonso de la Veracruz' y "Las disertaciones de clavijero y su supuesta disputa en contra de los europeos ilustrados".

El rastreo de Tocqueville sobre la moral y costumbres estadunidenses presenta diferencias abismales con el rastreo originario del México colonial tras la conquista.[11] Tocqueville acertó al señalar las diferencias entre naciones, pero en el siglo XIX, Max Weber especificó más el problema de las distintas religiones. En palabras de Weber, "La determinación del influjo de ciertos ideales religiosos en la constitución de una mentalidad económica" da lugar a un distinto *ethos*, y que la ética racional moderna proviene del ascetismo protestante.[12]

Él destaca las diferencias entre las religiones más importantes, los efectos de sus principios frente a su estructura social y económica. De acuerdo con Weber, el espíritu del capitalismo y los fundamentos religiosos del ascetismo laico son de corte calvinista y puritano.[13]

La propuesta weberiana vino a reiterar lo observado por Tocqueville; pero no nos distraigamos con este agudo señalamiento de Weber que, aunque acertado, no es regla universal política, simplemente recordemos: detrás de toda cultura y organización política subyace en sus orígenes una mentalidad religiosa inspiradora, que lo impulsa para organizar de cierta manera sus estructuras y fundamentos.

Tal sentencia unida a la de Tocqueville: la grandeza de los Estados Unidos estuvo en que redactó su Constitución haciendo explícito lo ya implícito por la práctica cotidiana, se debe tener en cuenta a la hora de interpretar la problemática religiosa mexicana; el surgimiento de esta nación estuvo enarbolado por los Sentimientos de la Nación (de José María Morelos y Pavón), y la Constitución de 1814, se comenzó con una propuesta confesional que imponía el catolicismo como la única verdadera religión. La propuesta trajo un embate del poder liberal que pidió a México, en 1824, ser una nación secular donde la esfera religiosa debía quedar separada de la política.

La evolución del liberalismo mexicano por este punto se recrudeció a lo largo del siglo XIX, llegando a formular José María Luis Mora, en 1834, una "Disertación sobre los bienes eclesiásticos",[14] donde critica la superstición

[11] En los últimos años un grupo de académicos nos dimos a la tarea de rastrear los orígenes y la tradición política de los intelectuales de Nueva España: proyecto "Las nociones de igualdad, libertad y justicia en pensadores novohispanos: antecedentes y recepción" (SEP-CONACyT 128996) y proyecto "Valoración y vigencia del pensamiento clásico novohispano" (SEP-CONACYT 4746-3).

[12] Weber, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, pp. 7-15.

[13] *Ibidem*, pp. 30-64.

[14] Mora, José María Luis, "Disertación sobre los bienes eclesiásticos", p. 257 y *Obras sueltas de José María Luis Mora, ciudadano mexicano*, pp. 165-171. Sin embargo, el texto completo lo he extraído de Rovira Gaspar, Ma. del Carmen (coord.), *Pensamiento filosófico mexicano del siglo XIX y primeros años del XX*, pp. 314-318; en adelante me basaré en esta versión que cuenta con tres volúmenes: 1998, 1999 y 2001 respectivamente. Asimismo remito al lector a confrontar Gaspar, Ma. del Carmen (coord.), *Una aproximación*

y el fanatismo católico del país. Mora achaca el bajo nivel educativo a las argumentaciones vagas y dogmáticas que impedían el desarrollo y enfoque racional de los problemas. Homologa el Estado mexicano al de la Europa previa de la Reforma y de la revolución francesa, la cual hizo pública y tajante la objeción religiosa.[15]

Para Mora es uno mismo el ciudadano que tiene creencias y prácticas religiosas y el que está inserto en la vida política nacional: "Sin religión ni culto, no puede haber sociedad ni moral pública en ningún pueblo civilizado; pero la religión tampoco puede existir ni ser amada cuando se pretende confundirla con los abusos de la superstición, con la ambic ión y codicia de los ministros del altar".[16]

El descontento, para Mora y sus colegas, era contra la jerarquía eclesiástica y se propuso reflexionar acerca de la naturaleza y origen de los bienes eclesiásticos, asimismo de su autoridad en el país. Desde hacía un par de años, Mora estaba coqueteando con el protestantismo como posible solución media entre las creencias del pueblo y la aceptación de un modelo cristiano ajeno al modelo jerárquico vertical del catolicismo. Mora era consciente de que el protestantismo contenía una religión sin modo centralizado, ni estructurada, ni dogmática, por el contrario promovía la laicidad, el profesionalismo en el trabajo, y la laboriosidad. En 1829, en una carta a la Sociedad Bíblica**,** enaltece la piedad sajona e invita a sus ministros a traducir "versiones de la Biblia en todos los idiomas conocidos".[17]

Haciendo uso del axioma bíblico: "Dad al César lo que es del César, y a Dios lo que es de Dios", hace una justificación de la naturaleza de los bienes civiles y temporales para refutar la legitimidad de los que poseía la iglesia. Mora toma como argumento de autoridad a los padres de la iglesia, en especial a san Juan Crisóstomo y al mismo Jesucristo,[18] y culpa al emperador Constantino por haber sido el primer emperador converso católico que impuso el credo; promueve la vuelta a la iglesia primitiva con la concepción del *cuerpo místico de Cristo,* ajena a privilegios temporales. Pero el enfrentamiento entre la jerarquía eclesiástica y el liberalismo no logró diálogo ni consenso. El resultado fue un Dictamen del proyecto de Ley propuesto por la cámara de senadores y el señor Zavala, para la reducción del número de conventos.[19]

---

a la historia de las ideas filosóficas de México. Siglo XIX y principios del XX.

[15] Mora, José María Luis, "Disertación sobre los bienes eclesiásticos", p. 315.

[16] *Idem.*

[17] Mora, José María Luis, "Carta de Mora a la Sociedad Bíblica", pp. 16 y 17. Rovira Gaspar, Ma. del Carmen (coord.), *Pensamiento filosófico mexicano del siglo XIX y primeros años del XX,* pp. 312 y 313.

[18] *Ibidem*, p. 317.

[19] *Ibidem*, p. 319.





La iniciativa promovía reducir el número de conventos de religiosos y aplicar sus bienes sobrantes a la amortización de la deuda nacional.[20] El liberalismo decimonónico pretendió con esto poner fin al problema, pero hacía reformas antiliberales en su propio surgimiento. Consideraba la multiplicación de casas religiosas como un gran perjuicio para el Estado y propuso reducir a la mitad el número de conventos existentes regulando incluso el número de sus moradores.

La reforma nacía así con propuestas en contra de la libertad de creencias y de prácticas basadas en la moral y costumbres de la sociedad civil. Además, la reforma resultaba machista, pues Zavala y la Comisión sostuvieron:

> se ha considerado muy prudente, que en las personas del otro sexo (el femenino) no concurren las consideraciones políticas que hacen necesaria la reducción de conventos de regulares, con prescindencia de la ocupación de sus temporalidades, para la que ni es ni debe considerarse un requisito la reducción de conventos; y porque también en el otro sexo es más sensible y alarmante la traslación de unas a otras casas, aunque sean de una misma regla.

En ella se imponía a las mujeres vivir en los conventos, ¡consideraban su sexo débil y muy emocional, por ende se las confinaba a un mundo de oración! He aquí la explicación de por qué los conventos femeninos en la Ciudad de México permanecen intactos aún hoy. No se tocó al género femenino, sí se impulsó al masculino a la vida pública nacional. El liberalismo decimonónico desarrolló con estas contradicciones sus principios, tal era el claroscuro de la implementación de un proyecto liberal que se consideraba solución a los males de la patria pero no respondía a la moral y costumbres de la cultura y tradición nacional.

Un texto representativo de esta ambigüedad es el Proyecto de organización de una Dirección General de Estudios en el Distrito y territorios de la Federación y de una Administración General de los fondos de la enseñanza pública,[21] en el documento se propone suprimir la Universidad de México (Real y Pontificia Universidad con cédula de 1553) y establece una Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios de la Nación. La propuesta parecía razonable para la modernización del país, pero mantenía inercias típicas de la moralidad que se pretendía rechazar, por ejemplo, el artículo 4, decía: "la Dirección nombrará a todos los profesores de los ramos de enseñanza"; ante el temor del monopolio educativo del catolicismo previo, la reforma nacía centralizada:

[20] Mora, José María Luis, *Obras sueltas de José María Luis Mora, ciudadano mexicano*, pp. 260-261. Rovira Gaspar, Ma. del Carmen (coord.), *Pensamiento filosófico mexicano del siglo XIX y primeros años del XX,* pp. 319 y 320.

[21] Según consta en un documento del Archivo General de la Nación, Ramo: Instrucción Pública y Justicia, vol. X, legajo 4, en Rovira Gaspar, Ma. del Carmen (coord.), *Pensamiento filosófico mexicano del siglo XIX y primeros años del XX,* pp. 327-329.

Página anterior
Primer Congreso de damas mexicanas.

el art. 10 sostenía: "la Dirección designará los libros elementales de enseñanza proporcionando ejemplares de ellos por todos los medios conducentes".

He allí el antecedente de los libros SEP únicos gratuitos y obligatorios. El documento lo firmaron Juan José Espinosa de los Monteros, Andrés Quintana Roo, J.M.L Mora y Bernardo Couto el 18 de octubre de 1833. Así, la evolución del liberalismo mexicano en materia de libertad religiosa y de educación tiene sus antecedentes mucho tiempo antes de la reforma de Benito Juárez y las leyes de Lerdo de Tejada.

El ideario de estos hombres era poner fin a la desigualdad; pero la unificación liberal en un país de clases diversas con criterios heterogéneos no respondía a las mentalidades y usos. ¡Qué le importaban al indígena y al campesino agricultor los criterios de igualdad! Los mexicanos del campo gastaban su poca paga en las fiestas patronales, compraban cohetones para celebrar en un par de días lo trabajado y ganado por meses.

En esa tónica de diversidad de costumbres escribe Lorenzo Zavala su obra *Viaje a los Estados Unidos de Norte América,* en franca similitud con la obra de Alexis de Tocqueville. Zavala perteneció a la logia masónica del rito yorkino y junto con José María Luis Mora es el teórico del liberalismo mexicano. Ambos proponen un liberalismo a-democrático, paradoja liberal absorbida a través de Montesquieu, Bentham y Constant. En dicho liberalismo se excluyen al clero, los indígenas y las mujeres; es un liberalismo de corte legalista ausente del principio de libertad religiosa y promueve una élite racional secularizada. En su obra "Ensayo histórico sobre las últimas revoluciones de México", Zavala arremete contra los derechos de origen divino poniendo la fuerza en otro primer principio: "el interés de la comunidad y los derechos del pueblo".[22]

Estos cambios se hacían desde arriba, no desde la base, como sucedía en los Estados Unidos de Norte América, cuya Constitución sólo reiteró el modo de vida ya practicado. Zavala explica las razones: la extensión española en América vino de la organización católica medieval. También arremete en contra de los indios, los considera ineptos y holgazanes: "con una lengua pobre, que carece de voces para expresar ideas abstractas".[23]

Después de mencionar los errores del clero y de la Corona, con la llegada de la independencia, Zavala da cuenta de cómo México tomó las ideas políticas extranjeras sin practicar realmente las normas liberales propuestas dentro de su Constitución:

[22] Rovira Gaspar, Ma. del Carmen (coord.), *Pensamiento filosófico mexicano del siglo XIX y primeros años del XX,* pp. 335-368.

[23] *Ibidem*, pp. 343-350.



> Tenemos en contradicción con los sistemas teóricos de los gobiernos establecidos, esos agentes poderosos de la vida humana, y no podrán negar los fundadores de las formas republicanas que sólo han vestido con los ropajes de las declaraciones de derechos y principios al hombre antiguo, al mismo cuerpo o conjunto de preocupaciones, a la masa organizada y conformada por las instituciones anteriores. ¿Qué han hecho para sustituir usos y costumbres análogos al nuevo orden de las cosas?

El diagnóstico de Lorenzo Zavala es impecable; empero, su propuesta es ajena a las costumbres mexicanas; critica la propuesta federalista mexicana copiada de Estados Unidos:

> el haber hecho una Constitución formada sobre las bases de la libertad más amplias, sobre el modelo de la de los americanos del Norte, pero muestra las contradicciones conservadoras supuestamente modernizantes: conservando una religión de Estado sin tolerancia de otra, tropas privilegiadas y jefes militares en los mandos civiles, conventos de religiosos de ambos sexos instituidos conforme a los cánones de la Iglesia romana.[24]

Una de las razones más fuertes en la incongruencia mexicana es no haber reformado la tenencia de la tierra ni propiciado la propiedad privada en todos los sectores de la población. Para Zavala, la propiedad privada estimula el trabajo y la responsabilidad, crea competencia entre sus habitantes, hace que las personas tengan participación activa en el destino común de la Patria, promueve el interés y pulveriza la concentración monopólica de las tierras. ¡He allí el antecedente de las reformas para la expropiación de los bienes del clero y de manos muertas formulado treinta años antes de las leyes de Juárez y Lerdo! Después de Mora y Zavala, queda puesta la mesa con los principios liberales de la reforma liberal: separación de la iglesia católica en el ámbito político, educativo y cultural; expropiación de los bienes del clero, criterios seculares y científicos en la educación del país, límites al número de conventos y de vocaciones, la práctica de un laicismo público recrudecido paulatinamente hasta el choque frontal en el siglo XX con la Guerra Cristera.[25]

La Constitución de 1857 culmina el marco teórico del liberalismo con esas propuestas *de facto* en la legislación; empero, quedaba pendiente el tema campesino e indígena, relegado del discurso y pretensiones liberales, salvo por los honrosos casos de Ignacio Ramírez y, posteriormente, de José María Vigil. El saldo pasó factura con la Revolución mexicana; Porfirio Díaz había gobernado más de treinta años con la misma Constitución liberal de Juárez, sin embargo

Izquierda
Escenario del actual Teatro de la República, antes Gran Teatro Iturbide.

[24] *Ibidem*, p. 351.

[25] Suceso minimizado en la *Historia general de México* de El Colegio de México, donde se dedican escasos párrafos.

con una política religiosa de "Acátese pero no se cumpla" típica del virreinato, de manera paulatina se reforzó la política pública de una educación liberal, fortaleciendo criterios científicos, pero su postura fue tolerante. Nada de eso pudo borrar las inercias de tres siglos de colonia española,[26] etapa más larga que el tiempo transcurrido del México Independiente.

Durante el siglo XX y después de la Constitución de 1917, se mantuvo la proclama de un Estado laico, donde sucesos como la guerra cristera y el laicismo priista posterior no lograron cambiar las mentalidades mexicanas. Para finales del siglo XX, en 1992, Carlos Salinas de Gortari consideró ya una cultura apta para actualizar los principios referentes a la libertad religiosa sin peligro, homologándolos a los organismos internacionales rectores de los derechos humanos internacionales.

La propuesta respondía al nuevo estado cultural y de mentalidades en los mexicanos; se consideraba a la sociedad civil preparada para dar el paso a relaciones entre las Iglesias y el Estado mexicano. Además, creía viable llevar a plenitud el principio de libertad religiosa, pues la libertad de conciencia era un reducto fundamental del proyecto liberal; asimismo, el ciudadano podía creer o no creer lo que considerase dentro del fuero de su conciencia. La implementación del principio ha traído a la mesa el fantasma del siglo XIX por la enjundia de grupos religiosos extremos y por los temores exacerbados de laicistas; pero, en términos generales, ha seguido evolucionando pese a ser muy lenta y harto mal interpretado.

2. Las distintas constituciones y lo que han dicho respecto al principio de libertad religiosa[27]

Enunciemos en este apartado las paulatinas reformas en torno al principio de libertad religiosa. En México hemos tenido seis Constituciones: la primera llamada de Apatzingán de 1812, posterior a los Sentimientos de la Nación (de José María Morelos y Pavón), a la Constitución de Cádiz de 1812, a la de Massachusetts de 1787 y al pensamiento liberal de Locke y Montesquieu que proclaman la soberanía popular y la igualdad de todos los hombres; es una Constitución diversa, declara que la religión católica ha de imponerse obligatoriamente, es decir, se trata de la proclama de un Estado confesional.

[26] He disertado acerca de esta inercia en mi artículo "Sobre dilemas educativos en el siglo XIX y la controversia para seleccionar los libros de Lógica en el currículo", pp. 74-91.

[27] Para este apartado he seguido a Rabasa, Emilio, *Historia de las constituciones de México* y de Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*.

La segunda Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 buscó la libertad de los mexicanos mediante una forma de gobierno representativa, federal y popular; en ella se evita a toda costa el centralismo gubernamental de la colonia y del poder eclesiástico, pero deja fuera la moral de la incipiente sociedad civil.

La tercera, de 1835, fue una Constitución conservadora, llamada Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana**,** venía a incorporar muchas de las prácticas supervivientes novohispanas pero a la luz de un proclamado país independiente y autónomo. Ésta intentaba responder a las prácticas de los mexicanos, por lo mismo caía en una propuesta centralizada que concedía poder y privilegios inaceptables al clero y al ejército, teniendo además el enorme defecto de ser intolerante desde el aspecto religioso; proclamaba una única religión, la católica, excluyendo las demás y el ateísmo. Tenía una contradicción política: ponía hasta la cúspide un poder superior centralizado que restaba poder a los poderes de la nación, evocando el modelo religioso del medievo como una estructura absolutista en aras de la verdad. Imprudentemente, los conservadores buscaban responder con acierto las prácticas de la sociedad y a sus mentalidades, pero caían en un modelo inaceptable evocado en la colonia.

Intentando ampliar el sesgo tradicional y responder a las prácticas vitales de la sociedad civil, se proclamó Supremo Conservador. Bases orgánicas de la República Mexicana, en 1843, la cuarta Constitución, ella recrudeció los errores previos, pues el presidente Santa Anna ya en el poder propuso la figura del Supremo Poder Conservador y así centralizo aún más el poder en la cúspide y dio al ejecutivo derecho de veto en las leyes, algo inaceptable en un modelo republicano que anticipaba una vez más el modelo absolutista, ni siquiera visto en el virreinato mexicano.

En este punto y para matizar, el estudio de Edmundo O'Gorman[28] recuerda la legítima viabilidad en el siglo XIX por dirimir si convenía para el país el modelo monárquico o el republicano; hoy la opción parece inaceptable, pero no hemos de caer en anacronismos: para una nación incipiente, que comenzaba a deliberar en torno a lo deseado como forma de gobierno y buscaba respuesta a su moral, haciendo explícito en la Constitución lo que era ya una práctica explícita en la sociedad, el modelo monárquico era, de acuerdo con el criterio de Edmundo O'Gorman, tan viable como el republicano.

En su excelente escrito, O'Gorman describe los avatares del siglo XIX para lograr implementar este modelo: se necesitaba un monarca legítimo y en México sólo era legítima la dinastía extinta de los antiguos mexicanos aztecas; el dilema

[28] O'Gorman, Edmundo, *La supervivencia política novohispana*.

estaba en que el país había recién logrado su independencia y no quería volver al yugo español católico, pero se reconocía católico en sus prácticas y funcionaba de forma centralizada. Entonces surge la idea de Iturbide de proclamarse a sí mismo emperador, emulando de forma contraria lo hecho por Napoleón frente al sumo pontífice. Paradójicamente el triunfo de Iturbide fue el triunfo de la respuesta mexicana a la moral en un modelo político que respondía al grupo conservador e incluía al indio en su desarrollo.

Este mismo modelo se repitió en esa Constitución y dio lugar a otra propuesta monárquica con la venida de Maximiliano de Habsburgo y su esposa Carlota: un príncipe católico pero no español, liberal pero afiliado a la causa conservadora, europeo pero avalado monárquicamente, no afiliado al conservadurismo monarquista europeo porque Maximiliano era sobrino del ilustrado Napoleón y daba un mensaje de apertura para conciliar el choque partidista. O'Gorman explica esos tanteos y enredos señalando la obvia contradicción política de un monarca extranjero para dirimir los problemas públicos de los mexicanos. Pero el suceso y las opciones conservadoras muestran la necesidad de responder a las *mores* de la nación frente a un liberalismo que, por el contrario, buscaba garantizar la igualdad de los mexicanos e impedía la libertad de credos y la igualdad indígena; el indio tenía el modelo comunal de la tierra y las constituciones liberales pretendían imponerle el modelo de la propiedad privada, el indio poseía el credo católico y las constituciones liberales se lo impedían.

En pocos años México perdió la mitad de su territorio durante la guerra contra los americanos; las divisiones eran tantas que se perdió la vista en los peligros del norte y México sufrió la humillación de tener un emperador extranjero, quien por cierto hizo reformas para proteger a los indios dejando descontentos a todos los grupos y siendo fusilado en el Cerro de las Campanas.

Frente a la ignominia surge el Acta Constitutiva y de Reforma de 1857, la cual venía a dar fin a la supervivencia política novohispana. En ella se da la consolidación de la República Federal, Democrática y representativa, de acuerdo con Octavio Paz, y nace el verdadero rostro de México. Se quita la figura del vicepresidente de la República que había dividido mucho a liberales y conservadores, y se adhiere políticamente al ideario liberal francés separando las funciones del gobierno y del Estado, proclamando a México un país laico.

La desamortización de los bienes del clero y de manos muertas buscó imponer el modelo de propiedad privada en el ideario mexicano; se repartieron tierras a los indígenas, quienes no entendían el modelo individualista por su convicción comunal, el suceso produjo la formación de grandes latifundios en el país, pues el indio, al no comprender el modelo de propiedad privada, vendía sus parcelas; además, se separó de tajo el poder religioso del político: era imposible gobernar un país en donde la iglesia era la principal prestamista y propietaria. La Constitución



Derecha
Zona de decorados del actual Teatro de la República, antes Gran Teatro Iturbide.

proclamó la educación laica y gratuita, sin embargo, el indio no sabía de reformas ni entendía los libros escritos en español. Habían de pasar más de veinte años entre la Constitución conservadora que avaló a Maximiliano y la guerra contra Estados Unidos, para que Benito Juárez entrara triunfante a la Ciudad de México, denominado "El triunfo de la segunda república y la consolidación del México" por O'Gorman, mismo suceso calificado por Octavio Paz como "el nacimiento del México independiente y su verdadera consolidación", pues, en efecto, a raíz de 1864 nace el rostro que aún hoy, después de la Revolución mexicana y la Constitución de 1917, nos sigue configurando políticamente.



La última es la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ésta vino a saldar el hueco dejado por la constitución liberal del periodo de Benito Juárez: el problema indígena y campesino. Se la denomina en el mundo *la primera socialista* aún previa a la Rusa, y *la última de las liberales*, se divide en dos partes: la primera proclama las garantías individuales y la segunda proclama los derechos sociales de los sectores más desprotegidos de la población: el indígena, el campesino, y el obrero. La disparidad entre ambas partes de la Constitución es harto sabida. Se le achaca frenar la posibilidad de la inversión de capitales en tierras mexicanas, pues defiende la propiedad privada y permite que el Estado la intervenga en aras de la protección de los sectores más vulnerables de la población; en contraparte, se la acusa de no priorizar las necesidades sociales y de estar en contradicción entre sus partes.[29]

Pero los constituyentes de 1917 entendieron adecuadamente la peculiaridad del caleidoscopio mexicano y buscaron presentar un modelo heterogéneo a la vez que defendiera la igualdad de los ciudadanos protegiera a los grupos más desprotegidos; además, para frenar la luchas políticas intestinas del siglo XIX, los constituyentes pusieron una última proclama en la Constitución: no podía revocarse, abriendo el modelo de reformas constitucionales como práctica política adecuada. La Constitución de 1917 se formó con un modelo que parecía ambivalente bajo los criterios racionales de la modernidad ilustrada, pero en realidad tenía un ideario *multicultural*; de manera astuta, los constituyentes del 17 vieron la necesidad de responder a la diversidad de usos y costumbres mexicanos, además de la necesidad de responder a principios igualitarios. Ciertamente mantuvieron el principio centralizado de eco novohispano cuando, sin encontrar otra salida, proclamaron que el Estado mexicano "otorgaba" las garantías individuales a sus ciudadanos; sin embargo, en realidad, es el ciudadano quien cuenta con derechos. La corrección a este problema la propuso Salinas de Gortari con la reforma constitucional en 1992, propuesta de ley que se ha venido desarrollando, a través de múltiples reformas a los artículos 3o., 24, 27 y 130 de la Constitución.

De las Constituciones del México independiente, surgieron temas comunes que formaron parte de las mentalidades del país: la proclama de un Estado laico. Hoy el problema a este respecto se dirime en la comprensión adecuada del término *laico,* entendido desde una "sana laicidad", que promueva la división entre el poder sobrenatural y el político, una sana argumentación racional en las cuestiones de ciencia y humanidades; una legislación precisa respecto de las relaciones Iglesias-Estado y los problemas que se derivan de dicha relación en el ámbito educativo, económico, político y cultural. Pero quedaba la cuestión del enfoque de los derechos humanos en cuanto a la proclama constitucional de la

[29] Para este tema, hacer el rastreo contextual de Brading, David, *Los orígenes del nacionalismo mexicano.*

primera parte de la Constitución de 1917, la cual ponía en el Estado mexicano el poder de otorgar el principio de libertad religiosa con el fundamento último de la libertad de conciencia y opinión; para solventar esta errada interpretación, el principio de libertad religiosa se ha venido reformando. Menciono a continuación las reformas que me parecen más relevantes.

El artículo 24 incorpora el principio de libertad religiosa bajo las siguientes disposiciones: reconoce a plenitud la libertad del hombre de profesar la creencia religiosa que más le agrade y la libertad de practicar ceremonias, devociones y actos de culto; el Congreso no puede dictar leyes en contra de religión alguna; mantiene el régimen laico en el Estado —si un Estado laico no ofrece libertad religiosa es incomprensible y anticlerical—; promueve un Estado imparcial para respetar el contenido de los derechos, al mismo tiempo de un Estado militante o activo para garantizarlos.

La reforma iniciada en 1992 obtiene así un enfoque contemporáneo de Estado Laico con la premisa que garantiza el derecho de la libertad religiosa. Se acepta el culto externo, pero se mantienen los bienes inmuebles del culto como posesión del Estado mexicano. El artículo 27 dice ahora que las asociaciones religiosas, con cualquier credo, no podrán tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos, excepto de aquéllos que requieran directamente para sus actividades de carácter administrativo y de educación religiosa. Confiere a las corporaciones eclesiales un lugar ante la ley evitando con ello las meras relaciones cupulares entre poderes; permite a las asociaciones eclesiales adquirir bienes siempre y cuando respondan para su uso inmediato y limitado. Las asociaciones eclesiales no pueden reclamar bienes que poseyeron en otras épocas.

El artículo 130 señala que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de cultos y asociaciones religiosas. Este artículo otorga personalidad jurídica a las asociaciones eclesiales; además, sostiene que la ley determinará las condiciones para proveer la autorización de apertura de templos al culto público, así como las obligaciones a sus encargados.

3. Conclusiones al principio de libertad religiosa: una aproximación de su importancia y complejidad

Toda aproximación a las reformas constitucionales debe estar precedida de una investigación histórica y filosófica de los problemas que se dirimen y de la observación de mentalidades y de las prácticas emergentes de la sociedad civil de su tiempo. En materia de libertad religiosa, las reformas recientes

han puesto énfasis en la libertad de los nuevos modelos internacionales de Derechos Humanos fundamentales. Estas reformas aún están en proceso; impactan múltiples artículos de la Constitución que deben revisarse a cabalidad. El punto marca una tarea compleja en respuesta a los problemas religiosos y de convicciones de la sociedad civil o al doloroso proceso del nacimiento de una nación con un pasado colonial todavía más largo que el de su vida independiente. Una tarea urgente es la revisión crítica de la historia nacional, llena de imposiciones oficiales y de ambivalencias, justificadas en ocasiones por los dilemas del siglo XIX.

El modelo constitucional de 1917 permite el flujo para la adaptación renovada de reformas. Este aspecto de nuestra Carta Magna vigente debe subrayarse. Es indispensable mantener cuidadosa información acerca de los temas eje que vienen cambiando a la sociedad civil. Corresponde a los investigadores del país contribuir con sus reflexiones y aportar una balanceada revisión de las interpretaciones del pasado que nos configuró y de las nuevas prácticas y convicciones de las comunidades. Las convicciones han de hacerse explícitas en la Constitución, aquello implícitamente vivido, porque tiene el estatuto de práctica cotidiana.

Bibliografía

Aspe Armella, Virginia, "El concepto de justicia distributiva en Alonso de la Veracruz", en *Virtudes políticas del Siglo de Oro*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 2013.

——, "Las disertaciones de clavijero y su supuesta disputa en contra de los europeos ilustrados", en *Metafísica y Persona*. Revista sobre filosofía, conocimiento y vida, año 6, núm. 12, julio-diciembre de 2014, pp. 185-209

——, "Sobre dilemas educativos en el siglo XIX y la controversia para seleccionar los libros de Lógica en el currículo", en Cecilia Diego (coord.), *Filosofía de la educación en México: selección de pensadores, ideas e influencias desde una perspectiva histórica*, Manhattan, Columbia University / Universidad Panamericana, 2015.

——, 'Integración cultural y ley natural en el Speculum Coniugiorum de Alonso de la Veracruz', en Dossier "Entre Asia, América y Europa: ¿los misioneros cristianos como intelectuales interculturales?, en *Revista Estudios*, núm. 32, 2016, 25 pp.

Aspe Armella, Virginia y Ma. Idoya Zorroza (eds.), *Francisco de Vitoria en la escuela de salamanca y su proyección en Nueva España*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 2014.

Brading, David, *Los orígenes del nacionalismo mexicano*, México, Era, 1975.

Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo DCXCIII, núm. 8, México, Primera sección, viernes 3 de junio de 2011, pp. 2-5.

De la Veracruz, Alonso, *De dominio infidelium et iusto bello*, México, Universidad Nacional Autónoma de México [edición crítica, traducción y notas de Roberto Heredia Correa], 2007.

De las Casas, Bartolomé, *Tratados*, México, Fondo de Cultura Económica [Prólogo de Lewis Hanke y Manuel Jiménez Fernández; transcripción de Juan Pérez de Tudela y Bueso; traducciones de Agustín Mellares Carlo y Rafael Moreno], dos tomos, 1965.

Fuenmayor, Amadeo de, "Alcance del principio constitucional de igualdad", en *Persona y Derecho*. Suplemento de derechos humanos 'Humana IURA', núm. 2, Pamplona, 1992, pp. 245-266.

Lara Bravo, Alonso, *La libertad religiosa en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos [fascículo 13 de la col. Protección Constitucional de los Derechos Humanos], 2015.

Mora, José María Luis, "Carta de Mora a la Sociedad Bíblica", en *Pedro Gringoire. El doctor Mora, Impulsor Nacional de la causa bíblica en México*, México, Sociedades Bíblicas en América Latina, 1978.

Mora, José María Luis, "Disertación sobre los bienes eclesiásticos", en *El indicador de la Federación Mejicana*, Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo, enero 22, 1834.

Mora, José María Luis, *Obras sueltas de José María Luis Mora, ciudadano mexicano*, México, Porrúa, 1963.

O'Gorman, Edmundo, *La supervivencia política novohispana. Monarquía o república*, México, Universidad Iberoamericana, 1974.

Pacheco, Alberto, *Temas de derecho eclesiástico mexicano*, México, Centenario, 1992.

Rabasa, Emilio, *Historia de las constituciones de México*, México, Porrúa, 2000.

Rossano, Claudio, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Nápoles, Jovone, 1966.

Rovira Gaspar, Ma. del Carmen (coord.), *Pensamiento filosófico mexicano del siglo XIX y primeros años del XX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo I, 1998.

Rovira Gaspar, Ma. del Carmen (coord.), *Una aproximación a la historia de las ideas filosóficas de México. Siglo XIX y principios del XX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

Sabido Sánchez-Juárez, Cecilia, *El pensamiento político de Alonso de Madrigal*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 2016.

Sánchez Medal, Ramón, *La libertad religiosa en la nueva legislación mexicana*, México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 1992.

Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2 ed., 1987.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales en México*, México, Porrúa, 1973.

Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Vico, Giambattista, *Principios de una ciencia nueva en torno a la naturaleza común de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Villarreal Sandoval, Eduardo, *Breve historia de las Constituciones de México*. Recuperado de http://www.museodelasconstituciones.unam.mx/Publicaciones/Paratodos2.pdf [octubre de 2016].

Weber, Max, *La ética protestante y el espíritu del protestantismo*, México, Coyoacán, 2004.



Los hombres del presente siglo
sólo deben tener una religión: la Patria,
y dentro de esa religión venerar
a un solo Dios: la Libertad.

Ernesto Fierro
Diputado por Coahuila



Capítulo XI



¿Derecho o privilegio? La defensa por la educación superior: el caso del Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí (1912-1917)

Tomás Gómez Mata*


INSTITUTO CIENTÍFICO

Nunca se ha medido la cultura de los pueblos por el número del profesionistas que produzcan, sino por el número de individuos que sepan leer y por lo tanto considerar el Instituto Científico y Literario para el estado, es ya, sólo una vanidad.

David G. Berlanga,
El Estandarte,
9 de enero de 1912

Introducción

La educación fue una de las premisas fundamentales dentro del ideario de la Revolución mexicana, cuestión discutida durante el Congreso Constituyente de 1917. Finalmente, aquellos debates en torno a la educación en este país redundaron en el artículo 3o. de la Carta Magna promulgada aquel año. Éste puso énfasis en la educación primaria al señalar las condiciones en las que debía sujetarse y el tipo de enseñanza a impartir en todo México.

Al mismo tiempo, en la ciudad de San Luis Potosí, durante la elaboración y redacción de su propia Constitución, se revivía una vez más el viejo debate sobre la importancia de la educación estatal y la ponderación de la educación elemental por encima de la superior. Esta discusión acaecida durante la segunda década del siglo XX se dio dentro de un marco de inestabilidad política y económica nacional. Ello trajo el encono de grupos de poder dentro del Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí, encargado de impartir educación superior en la entidad.

La intención de diputados locales de darle un mayor peso y apoyo a la educación elemental o primaria y encausar los recursos pecuniarios hacia ésta —sin importar la supresión de la educación superior en San Luis Potosí, representada por el

* Universidad Autónoma de Querétaro. Correo electrónico: caifantomas@hotmail.com.



Instituto Científico— se concebía como el anhelo de alcanzar una "verdadera" educación popular, uno de los preceptos de la Revolución.

El presente capítulo analiza las discusiones y el encono del debate entre la comunidad estudiantil, catedráticos y autoridades estatales del ramo de la educación, que se presentaron en un marco de crisis institucional en torno a defensa de la educación superior en el estado de San Luis Potosí en el periodo de 1912 a 1917.

1. El escenario: el Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí

Los Institutos Científicos y Literarios y los Colegios Civiles en México se conformaron durante el siglo XIX como centros de instrucción profesional; cuando los grupos liberales accedieron al poder se opusieron a la idea de una universidad tradicional y propusieron el establecimiento de un nuevo modelo para la impartición de la enseñanza superior decimonónica, así, la denominación de Instituto Científico y Literario o Colegio Civil llevaba implícita la idea de la educación laica alejada de todo vínculo eclesiástico.[1] Estas nuevas instituciones de instrucción profesional comprendieron en sus planes de estudio las letras, ciencias y artes, técnica y cultura; el término *literario* significó un conocimiento enciclopédico para uno de los elementos más importantes en estas instituciones: los estudiantes.[2]

El Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí (ICyL) fue el principal espacio académico y de sociabilidad de la capital potosina.[3] En él confluyeron distintas corrientes de pensamiento expresadas por los directivos y catedráticos, y reflejadas en los estudiantes. Al igual que otras escuelas de instrucción profesional en el país con notoria influencia positivista, la enseñanza era "la formación de buenos ciudadanos que contribuyeran al engrandecimiento del país".[4]

[1] Piñera, David, *La educación superior en el proceso histórico de México*, p. 7.

[2] Para efectos prácticos, utilizaré los términos *instrucción profesional y Educación Superior* como referentes para tratar un mismo asunto: los estudios profesionales; comprendidos también por los estudios preparatorios impartidos por las instituciones educativas responsables de otorgar grados.

[3] El Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí se creó en 1859 por decreto del gobernador Vicente Chico Sein, con el objetivo de ofrecer estudios preparatorios y superiores. Debido al conflicto que se llevó a cabo entre liberales y conservadores, el Instituto Científico entró en funciones hasta el 29 de mayo de 1861, siendo el primer director el presbítero Mariano Saldaña, nombrado a su vez por el gobernador Sóstenes Escandón también de ideología liberal. Muro, Manuel, *Historia de la Instrucción Pública en San Luis Potosí*, pp. 132 y 133.

[4] Torres Montero, Gabriela *et al.*, *La formación de nuevos ciudadanos en el Instituto Científico y Literario 1859-1900*, pp. 102 y 103.

Página anterior
Universidad Autónoma de San Luis Potosí (foto tomada de Internet).

El ICyL era el espacio en el cual se desarrolló y surgió la élite política y cultural de la entidad, además fue el centro responsable de la formación de profesionistas distinguidos por su participación política debido, entre otras cuestiones, a la estrecha relación con los grupos de poder local.[5] Debido al apoyo del gobierno del estado y las modificaciones a las Leyes de Instrucción Pública, a principios del siglo XX, la ciudad de San Luis Potosí fue uno de los centros urbanos con mayor oferta de formación profesional.[6]

Hacia 1905 la población estudiantil se había incrementado de forma notable respecto a años anteriores, así lo hacía saber el director del establecimiento, Antonio F. López; según él, esto se debía, entre otras cuestiones, a la sólida base de la instrucción secundaria, la cual en algunos casos permitía a los alumnos continuar sus estudios en la Ciudad de México. Por ello, el gobernador potosino José María Espinosa y Cuevas propuso al Congreso una iniciativa, aprobada después como Ley de Instrucción Secundaria, en la que se integraran los estudios preparatorios con los profesionales. La justificación era la "necesidad de dar a la juventud una educación integral de acorde a las necesidades locales", pues con frecuencia los estudiantes potosinos terminaban los estudios profesionales en la capital del país.[7]

Asimismo, destaca de manera importante la participación política de sus estudiantes desde la época porfiriana, un ejemplo fue la celebración del Primer Congreso Liberal en 1901, donde se denunciaron abiertamente los abusos del régimen de Porfirio Díaz. De la misma manera, años después, la presencia, a raíz de su encarcelamiento en 1910, de Francisco I. Madero en la capital potosina influyó en la conformación de clubes estudiantiles antirreeleccionistas apoyándolo.

El *statu quo* del grupo que detentaba el poder local y su bastión, es decir, el Instituto Científico encargado de la impartición de educación superior, serían motivo de ataques ante la conformación de una élite emergente con el triunfo de la revolución maderista que trataría de privilegiar la educación primaria.

[5] Alanís, Fernando Saúl y Gabriela Torres Montero, "Conformación de grupos y participación política. El caso del Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí (1908-1922)", p. 87-90.

[6] Desde 1898 la Ley de Instrucción Secundaria se modificó al reducir los requisitos para ingresar al Instituto Científico, además de incrementar los apoyos a los estudiantes a través de pensiones que les permitía estudiar incluso en el extranjero. El ICyL ofrecía las carreras profesionales de jurisprudencia, notariado, medicina, obstetricia, farmacia, ingeniería y ensayes. Torres Montero, Gabriela, *Los primeros pasos de la autonomía universitaria en San Luis Potosí. 1922-1924*, pp. 31 y 32.

[7] Esta propuesta redujo la duración de las carreras que a juicio del ejecutivo, demandaba San Luis: escribano público 4 años, médico cirujano 5 años, farmacéutico 3 años, partera 3 años, ingeniero de minas 4 años, ingeniero topógrafo 4 años y ensayador químico 2 años. *Idem*.



Arriba
El Ing. Félix F. Palavicini hablando acerca del artículo 3o.

2. ¿Supresión del Instituto Científico y Literario? La defensa por la educación superior (1912-1913)

El gobierno de Francisco I. Madero tuvo serios problemas de estabilidad en la capital de la república, los cuales encontraron eco en algunos estados del país. La estructura del antiguo régimen porfirista no fue destruida de tajo, el gobierno maderista se caracterizó por una política conciliadora y conservadora, tanto en los aspectos políticos como en el ámbito económico. Se optó por realizar pocos cambios al viejo aparato estatal, pero el resultado fue contraproducente para sus correligionarios y antiguos seguidores, que vieron traicionados sus ideales.

En la Ciudad de México las manifestaciones de estudiantes de la Universidad Nacional se tornaron antimaderistas, cuando a principios de 1912 Luis Cabrera decidió cambiar la estructura y planes de estudio de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, una institución predominantemente relacionada con el antiguo régimen. El resultado de estas desavenencias fue la división de estudiantes y profesores; en un intento de defensa de las modificaciones hechas por Cabrera, se creó entonces la Escuela Libre de Derecho, apoyada por antiguos "científicos" como Francisco León de la Barra, el otrora presidente interino.

En forma similar, en la ciudad de San Luis Potosí, el gobernador emanado de la revolución maderista —el general Rafael Cepeda, quien también fuera catedrático del ICyL— promovió, en general, cambios en el ámbito educativo y, en particular, en el Instituto Científico, los cuales generaron conflictos.[8]

El gobierno de Cepeda adoptó varias medidas (la construcción de ramales en las líneas del ferrocarril, estableció el descanso dominical obligatorio, la supresión de los jefes políticos, entre ellas), pero no logró controlar militarmente todo el estado. Romana Falcón reconoce que en varios estados del país buena parte del antiguo régimen permaneció intacto y muchos porfiristas continuaron destacándose en la vida política y económica, tal fue el caso de San Luis Potosí.[9] Al igual que con Madero, las inconformidades durante el gobierno de Cepeda fueron incrementándose; no se rompió de tajo con la vieja estructura porfirista, así también los enfrentamientos e insurrecciones aparecieron en casi todo el estado.

> Se trataban de acciones de carácter político, búsqueda de libertades en los ámbitos locales o ajustes de cuentas con autoridades y caciques, especialmente con aquellos que se habían hecho notables por sus abusos y su larga permanencia en el poder. Durante la administración de Cepeda la participación de los sectores medios en el escenario político y administrativo, no tuvo mucho peso; los cargos más importantes siguieron en manos de porfiristas.[10]

Una medida controversial fue el nombramiento de David G. Berlanga como Director General de Instrucción. Este profesor y pedagogo coahuilense se dio a la tarea de revisar la situación en la que se encontraba la educación pública en San Luis Potosí; luego de su análisis, formuló reformas educativas para impulsar la educación elemental sobre la instrucción profesional. Berlanga encontró

[8] Rafael Cepeda fue profesor del ICyL y se unió al movimiento maderista gracias a que mantenía una estrecha relación con su líder, ambos eran coahuilenses. A principios de 1910, junto con el estudiante de derecho, Pedro Antonio Santos y otros seguidores establecieron el Centro Antirreeleccionista Potosino. Este nuevo grupo estuvo conformado por integrantes del ICyL: el mismo Santos, Carlos Siller, Manuel Aguirre Berlanga, Antonio Gutiérrez, Manuel Buentello y Ramón López Velarde, entre otros jóvenes de la carrera de jurisprudencia.

[9] Falcón, Romana, *Revolución y caciquismo en San Luis Potosí 1910-1938*, pp. 58 y 59.

[10] Monroy, María Isabel y Tomás Calvillo Unna, *Breve Historia de San Luis Potosí*, p. 232.

importantes deficiencias en la organización escolar del estado, asimismo, observó una gran desproporción entre el apoyo del gobierno local a la educación profesional impartida en el ICyL y la otorgada a las escuelas primarias; por ello, el nuevo gobierno propuso enfocar sus esfuerzos a ésta última.[11]

David G. Berlanga defendió la idea de que el Estado tuviera el control total de la educación en todos sus rubros y eliminar aquello considerado una "carga": la instrucción profesional. El director de instrucción pública propuso suprimir las carreras profesionales, bajo el argumento de que el Instituto Científico no cubría con las necesidades primordiales de la educación del pueblo potosino. Para él, una de las exigencias del Estado era educar a las masas, no sólo a un grupo de "jóvenes privilegiados", como llamó a los estudiantes del ICyL. Berlanga declaró su postura en el diario *El Estandarte* en los siguientes términos,

> Los frutos del Instituto Científico no han satisfecho las aspiraciones del gobierno, no por falta de una hábil dirección, sino porque no llena la principal necesidad social: el Instituto ha estado fuera de su medio y de su época, si los gobierno los anteriores en lugar de sostenerlo, hubieran fundado y atendido debidamente una Escuela Normal hubieran así trabajado más eficazmente por el progreso del pueblo. […] Nunca se ha medido la cultura de los pueblos por el número del profesionistas que produzcan, sino por el número de individuos que sepan leer y por lo tanto considerar que el Instituto para el estado es sólo una vanidad. [12]

De manera contundente a Berlanga le pareció innecesaria la existencia de una institución de educación profesional mantenida con los recursos del estado, frente a los problemas económicos que atravesaba la entidad. Ante esta situación, la iniciativa del maestro coahuilense encontró una fuerte resistencia entre los grupos conservadores y católicos, así como de los catedráticos y directivos del Instituto Científico y Literario.

El autor Luciano Ramírez Hurtado menciona que el sistema educativo ideado por David G. Berlanga estaba apoyado sobre las bases de una educación nacional, popular, estatal, homogénea, patriótica y fundamentada en los principios básicos del positivismo. En términos generales, su ideario pedagógico estaba integrado por diversas corrientes, haciendo de éste un pensamiento ecléctico.[13]

Así, para Berlanga existían otras prioridades en el estado, como la escasa atención a la educación primaria. Para tratar de convencer a un sector de la sociedad potosina, argumentaba que el ICyL no cubría una necesidad social prioritaria,

[11] Ramírez Hurtado, Luciano, "El movimiento estudiantil de 1912 en el Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí, ¿conflicto entre élites?", pp. 122 y 123.

[12] *Cfr.* CDHUASLP, *El Estandarte*, 17 de noviembre de 1911, s. p.

[13] Ramírez Hurtado, Luciano, *op. cit.*, p. 123.

pues sólo educaba un número muy bajo de estudiantes, pertenecientes a las clases pudientes; también, creía que la manutención de la institución por parte del gobierno implicaba un sacrificio de la educación primaria.[14]

El proyecto pedagógico de Berlanga se basaba en una reorganización total de la instrucción pública: el Estado debía controlar por completo la educación, en especial la primaria, otorgando un apoyo económico sin precedentes.[15] La propuesta del coahuilense, afortunadamente para los miembros del ICyL, sólo quedó en propuesta. David G. Berlanga moriría años más tarde a manos de los villistas en la lucha entre facciones revolucionarias. Sin embargo, la inquietud quedó sembrada al interior del ICyL.

En enero de 1912, el Ing. Pedro López Monroy, director del Instituto, se reunió con la Junta Consultiva de la institución, manifestándose abiertamente en contra de la propuesta de Berlanga: suprimir las carreras del ICyL.[16] Ambrosio Ramírez, catedrático y miembro de la Junta Consultiva, a pesar de ser consciente de la necesidad de fomentar la instrucción primaria de igual manera, se declaró en contra de la medida que se quería adoptar, pues le parecía incorrecta la desaparición de las carreras profesionales en San Luis Potosí, defendió su postura con argumentos filosóficos, legales, económicos, sociales y políticos que se reflejaron en el periodo más importante de la ciudad, *El Estandarte*.

El ICyL comenzó los cursos del año escolar el 10 de enero de 1912; el médico Antonio F. Alonso —entonces gobernador sustituto al encontrarse fuera de la ciudad Rafael Cepeda— pidió la renuncia del director, el ingeniero Pedro López Monroy, y la del catedrático José Undiano, quienes habían defendido la existencia del propio instituto de educación superior. De esta forma, sus puestos fueron ocupados por Horacio Uzeta,[17] como director del plantel, y Antonio M. Arroyo, como catedrático de Historia. Estos cambios administrativos fueron un motivo más para la huelga de los estudiantes del ICyL de 1912. El recién nombrado director Uzeta representaba el "nuevo gobierno", una élite emergente ante miembros de un "antiguo régimen" que se negaba a desaparecer por completo.

[14] En su afán de llevar a cabo la supresión del Instituto Científico y Literario, Berlanga decía al respecto: "Se han sacrificado los intereses de la educación primaria pues en las escuelas en que se imparte no hay suficiente y buena dotación de un buen servicio, en cambio las cátedras del Instituto de Ciencias se encuentran absolutamente bien provistas del material necesario para la educación; los profesores de esa institución disfrutan sueldos regulares por unas horas de trabajo casi tanto como el abnegado en todo el día por una labor ardua, penosa, difícil y abrumadora y esto no está sancionado por la ley de la justicia". *Ibidem*, p. 132.

[15] *Ibidem*, p. 131.

[16] *Cfr.* CDHUASLP, *El Estandarte*, 9 de enero de 1912, s. p. Torres Montero, Gabriela, *op. cit.*, p. 39.

[17] Antonio F. Alonso y Horacio Uzeta habían coincidido en el otrora Club Liberal "Ponciano Arriaga" a principios del siglo XX.

2.1. La huelga estudiantil de 1912 en el Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí

Después de difundirse la idea de suprimir las carreras y, en especial, de los cambios administrativos generados en el Instituto, la reacción de algunos estudiantes no se hizo esperar. En varios artículos publicados en *El Estandarte,* los estudiantes de jurisprudencia se mofaron de la propuesta del profesor coahuilense Berlanga e invitaron a toda la comunidad perteneciente al ICyL a involucrarse y participar en el debate hasta hacer recular al director general de Instrucción Pública. Para Ramírez Hurtado, a fin de cuentas, la presión de la élite cultural y política opositora fue mayor, ya que el dictamen de la comisión revisora de la propuesta optó por la permanencia de las carreras profesionales en San Luis Potosí.[18]

A raíz del fallido intento de supresión del Instituto Científico, el gobernador sustituto, Antonio F. Alonso, acordó hacer cambios en los puestos directivos del ICyL con la intención de "crear las mejores condiciones posibles y preparar una reforma a la Ley de Instrucción Secundaria de 1908".[19] Este hecho obedecía más al reemplazamiento del grupo conservador (que todavía detentaba poder dentro de la estructura de la institución) por una élite emergente (la cual encabezaba el gobierno local).

Los estudiantes del ICyL discutieron en las aulas sus acciones contra las medidas que afectarían los intereses de los involucrados (directivos, catedráticos, estudiantes). Decidieron protestar enérgicamente: en primera instancia acordaron no asistir a las clases hasta no obtener respuesta del gobernador Antonio F. Alonso, quien también era egresado del ICyL y presidente del congreso local, así como uno de los principales colaboradores de Rafael Cepeda.

La comisión estudiantil para dialogar con el gobernador estaba integrada por Ernesto Barrios Collantes, Miguel Herrera y Lasso, Samuel Vázquez y Mariano Niño, los tres primeros conocidos con anterioridad por su participación antirreeleccionista. Se solicitó al gobernador la restitución de Pedro López Monroy y José Undiano en sus cargos; la respuesta fue desfavorable. El ejecutivo del estado argumentó que la situación de los destituidos mejoraría: a López Monroy se le designaría director de la Escuela de Ingenieros y a Undiano se le daría el cargo de juez segundo del ministerio público y fiscal segundo del Supremo Tribunal de Justicia.[20]

[18] Ramírez Hurtado, Luciano, *op. cit.*, p. 144.
[19] *Ibidem*, p. 145.
[20] *Cfr.* CDHUASLP, *El Estandarte*, 27 de enero de 1912, s. p.

Derecha
Félix F. Palavicini, Secretario de Instrucción Pública, y el rector de la Universidad inauguran la Escuela de Química.



Los estudiantes se organizaron y declararon oficialmente una huelga. El comité responsable del movimiento se integró de la siguiente forma:

Comité estudiantil de huelga

Presidente	Agustín Vera
Primer vocal	Joaquín García
Segundo vocal	Francisco Segura
Tercer vocal	Federico Jiménez O'Farril
Cuarto Vocal	Samuel Vázquez
Quinto vocal	José Niño

La primera manifestación ocurrió el 27 de enero de 1912, cuando salió un contingente numeroso del establecimiento educativo a recorrer las céntricas calles de la capital potosina. Los jóvenes huelguistas se habían preparado con pancartas y carteles, donde declararon su inconformidad al "calificar de indigna e inmoral la resolución del gobierno". Un ejemplo de ello fue la leyenda de una pancarta huelguista, la cual exponía, ante los atentados de las nuevas políticas gubernamentales: "es el golpe formidable de una masa que destruye en un momento, toda la obra de una fuerza edificadora".[21]

Los huelguistas se dirigieron al pueblo potosino: "confiados en el fallo e imparcial de la buena sociedad, esperamos encontrar en la opinión general el apoyo moral en esta desigual lucha del más débil contra el más fuerte".[22] Con esto, el contingente buscaba la adhesión de personas ajenas al conflicto, pero simpatizantes con la causa de los estudiantes.

Al frente de dichas expresiones de inconformidad, según refiere una crónica del periódico *El Estandarte,* iban oficiales de policía cerrando el "compacto y numeroso grupo" seguidos de estudiantes con cartelones y pancartas con las palabras "huelga" y "protesta".[23] Como muestra de apoyo de la clase media urbana, entre los manifestantes también se encontraban egresados de la institución: profesionistas, ingenieros, abogados, doctores, y algunos miembros de clubes políticos

La huelga, aparentemente a favor de los destituidos del Instituto, era apoyada por la élite política y económica local, que vieron trastocados sus intereses dentro de uno de sus bastiones: esta institución académica donde se forjaban, desde

[21] Ramírez Hurtado, Luciano, *op. cit.*, p. 149.
[22] *Idem.*
[23] *Cfr.* CDHUASLP, *El Estandarte*, 30 de enero de 1912, s. p.

los últimos años del Porfiriato, los futuros profesionistas que pertenecían en su mayoría, a las clases medias y altas del estado.

El movimiento estudiantil, como señala Ramírez Hurtado, "representaba en buena medida a la élite tradicional";[24] además obtuvo el apoyo de varios profesionistas y, para ganar fuerza ante las autoridades, también involucró a otros sectores de la sociedad, entre ellos el de los obreros y algunos oficiales de policía; incluso a ex alumnos del ICyL con residencia fuera de San Luis; por ejemplo, Aurelio Manrique de Lara, quien desde la Ciudad de México dirigió una carta al director de *El Estandarte,* el 28 de enero de 1912, en apoyo al presidente del comité de estudiantes, Agustín Vera:

> Sr. D. Agustín Vera.
> Presidente del Comité de Estudiantes.
>
> Querido amigo y compañero:
>
> Sirvan estas líneas para enviáros cariñoso saludo y para hacer presentes, en nombre de los estudiantes potosinos de esta capital y en el mío propio, nuestra adhesión y simpatía hacia el caballero señor Ing. D. Pedro López Monroy, director del Instituto Científico y Literario, y digno por mil títulos del cariño de la clase estudiantil y de la estimación de la sociedad potosina.
>
> Igualmente, nuestra simpatía por la actitud correcta y digna de los estudiantes de ese Instituto, de los que fueron por largos años compañeros de luchas y de ideales.
>
> Quedo como siempre á vuestras órdenes, atento amigo compañero y S. S. Aurelio Manrique.[25]

Los estudiantes de ingeniería Mariano Niño, Herrera y Lasso y Manuel Rodríguez, así como Agustín Vera, de jurisprudencia, pronunciaron sendos discursos cuidándose de no atacar la administración, así lo señaló el diario local. Un incidentes menor se presentó cuando, al darse cuenta de la manifestación, el dueño de un establecimiento comercial cerró sus negocios, temiendo quizás el saqueo, y en respuesta al hecho el presidente del comité de huelga Agustín Vera declaró a la multitud: "¡No somos zapatistas, somos estudiantes!", en clara alusión a la percepción negativa del movimiento zapatista fuera del estado de Morelos, al parecer los estudiantes potosinos no desearon ser identificados como "revolucionarios".

La manifestación estudiantil avanzó rumbo al jardín Colón, donde los oradores fueron Manuel Trujillo, Leonardo Arizmendi, Agustín Vera y Jesús Zavala; los gritos de júbilo del grueso de los asistentes se fundieron entre vivas al director Pedro López Monroy y al catedrático José Undiano. Agustín Vera y sus compañeros se dirigieron

[24] Ramírez Hurtado, Luciano, *op. cit.*, p. 148.
[25] *Cfr.* CDHUASLP, *El Estandarte*, 30 de enero de 1912, s. p.

a la residencia del ingeniero López Monroy para ratificarle su apoyo. El contingente estudiantil regresó al ICyL, en cuyas puertas Francisco Segura, Perogordo y Lasso, así como Ernesto Barrios Collantes[26] —activos participantes en la política estudiantil desde 1909— emitieron "prudentes" discursos, según señaló el diario local.[27]

Las clases fueron suspendidas al día siguiente y quedó prohibido el ingreso de los huelguistas al plantel educativo, además se les negó realizar sesiones dentro de sus instalaciones. El estudiante Luis Ortega escaló la fachada del edificio del Instituto hasta llegar a su interior y, después de una discusión con los mozos, logró que las puertas de la institución fueran abiertas para que los más de ochenta alumnos internos salieran y se unieran al movimiento huelguista. Al quedar sin albergue, los internos se alojaron en una de las fincas del empresario Pedro Barrenechea, quien puso a su disposición la Quinta Barrenechea y reiteró su apoyo a la causa estudiantil.[28]

Los nombres de los alumnos internos que abandonaron el Instituto, "en el mayor desorden posible" según un informe del Vicedirector hacia el Gobernador del Estado, fueron: Álvaro González, Facundo Bautista, Pascasio Ponce, Manuel Méndez, Antonio Urriza, Luis Bustamante, Antonio Reyes, Arturo Valladares, Enrique Leiva, Mercedes Ahumada, Everardo Morales, José Santos Alonso, Jesús Zavala, Antonio Noyola, Pedro Noyola, Pedro Martínez, Vicente Martínez, Samuel L. Vázquez, Celedonio Terrazas, Luis Ortega, Gustavo Castillo, José Luis Castillo, Guillermo Olivares, Salvador Gallardo, Cesario Ocejo, Adalberto Pérez, Joaquín González y Roberto G de la Cerda, todos ellos mantenían una beca concedida por el Gobierno.

La manutención de los mencionados estudiantes por medio de becas no fue impedimento para que éstos se mantuvieran ajenos al movimiento huelguista, a sabiendas de la posibilidad de ser expulsados del colegio a consecuencia de ello. Al igual que Pedro Barrenechea, el empresario José Espinosa y Parra, miembro de la élite económica potosina, apoyó abiertamente a los estudiantes huelguistas y cedió el Teatro O'Farril para celebrar las sesiones del Comité Estudiantil de Huelga, así como la realización de veladas literarias con la finalidad de recaudar fondos para su causa.[29]

[26] Ernesto Barrios Collantes, de conocida participación política desde que era estudiante, llegó a ser juez instructor militar durante el gobierno de Federico Chapoy en estado en 1916; magistrado del Supremo Tribunal de Justicia en el gobierno de Juan Barragán (de quien fuera compañero en el ICyL) y en 1919 secretario de gobierno del Ing. Severino Martínez. *Cfr.* CDHUASLP, *Juventud. El periódico de los estudiantes*, 1 de diciembre de 1919.

[27] *Cfr.* CDHUASLP, *El Estandarte*, 30 de enero de 1912, s. p.

[28] Los alumnos del internado fueron hospedados algunos en la Quinta Barrenechea, otros más en el Hotel La Sensitiva y algunos más en casa de los alumnos externos con buena solvencia económica. Cabe recordar que Barrenechea pertenecía a las élites económicas del estado que se vieron desplazadas cuando Rafael Cepeda asumió el cargo de gobernador. *Ibidem*, 31 de enero de 1912, s. p.

[29] *Idem*.

Jesús Zavala, estudiante interno y miembro del comité de huelga, defendió ante la prensa la postura de los estudiantes. Al respecto declaró,

> En la actualidad se dice que los estudiantes, que antes eran eminentemente liberales, *hoy están sirviendo de instrumento a los mochos*, que pretenden defender y fomentar su religión al verse atacados por los jacobinos, que quieren implantar su herejía en los colegios oficiales; pero esto no es cierto, pues en el nuevo plantel que se ha fundado la instrucción que se dará a los huelguistas será laica.[30]

Para él, las motivaciones de la huelga no eran exclusivamente por la separación de los catedráticos que profesaban la religión católica, sino por la manera arbitraria en que fueron depuestos de sus cargos. Los alcances de las movilizaciones estudiantiles se extendieron a todas las clases; la prensa, de igual forma, ofreció su apoyo destinando "todos los elementos necesarios para sostener la lucha". Incluso se planteó la posibilidad de abrir un "instituto preparatoriano", donde impartieran carreras profesionales y que fuera auspiciado por parte de las personas acaudaladas de la ciudad, simpatizantes con el gremio estudiantil, al igual que se hizo en la Ciudad de México con la apertura de la Escuela Libre de Derecho, escindida de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, proyecto local sin culminación.

El 6 de febrero de 1912 se citó a los miembros de la Junta Consultiva, en junta extraordinaria dentro de la dirección del Instituto, con el objeto de tratar el estado anormal del plantel debido al movimiento huelguista causado, en principio, por la separación de algunos profersores *(supra)*. En esta sesión tomaron parte los catedráticos: Arturo Amaya, Francisco A. Noyola, Manuel Vildósola, Arturo Méndez, Federico Baquero, Luis Barragán, Alberto Coéllar, Francisco Gama, así como el director y el vicedirector de la institución.[31]

Se discutieron los castigos hacia los principales promotores de la huelga estudiantil, los profesores Miguel Soberón, José María Quijano, Juan H. Sánchez, Rafael Rodríguez, Juan Puente Valerio pedían amnistía absoluta para todos los estudiantes (externos e internos) participantes en la huelga. Arturo Amaya consideró necesario castigar a los implicados según su culpabilidad, estableciendo tres grados a considerar: los "inconscientes", a los cuales no se les impondría ningún castigo; los "conscientes", acreedores a un ligero castigo, y los "instigadores", merecedores de un castigo ligero, pero más duro en relación con el de los segundos; aunque no precisó el tipo de castigo.

[30] *Ibidem*, 2 de febrero de 1912, s. p. Las cursivas son mías.

[31] AGUASLP, Actas de la Junta Consultiva, 6 de febrero de 1912, fojas 75-81.

Alberto Coéllar habló de la necesidad inmediata de reanudar clases y estuvo en desacuerdo sobre los castigos hacia los estudiantes. En las siguientes intervenciones, Noyola insistió en la prioridad de la reapertura de los cursos en la institución, asunto aprobado por unanimidad. Para Arturo Méndez, una vez logrado el objetivo del cierre de las instalaciones del instituto (evitar la celebración de sesiones en él), era necesario volver a abrir lo más pronto posible. Después, se siguió discutiendo el asunto de los castigos a los estudiantes participantes en la huelga, cuestión que causó aparentes divisiones.

Francisco Noyola diferenció la gravedad del asunto entre los alumnos externos y los internos: si la huelga se consideraba "pacifica", es decir, sólo como la suspensión de las clases, los "externos" no tendrían por qué merecer castigo alguno; en tanto, para los "internos", la cuestión era distinta, pues tenían un reglamento interior y, al salirse sin permiso alguno, lo habían violentado, por lo tanto, legalmente merecían un castigo; aunque el mismo Noyola mencionó que se les perdonara por considerarse una "huelga pacífica".

El director del ICyL, Horacio Uzeta, propuso hacerles una amonestación para evitar protestas o "manifestaciones de desagrado", así quedó asentado en el acta, y advirtió que, si se presentaban protestas de nueva cuenta contra el gobierno por realizar cambios, se les debía suprimir las becas a los estudiantes internos y a los externos, la expulsión definitiva.

La discusión se tornó complicada cuando Noyola refutó al director —impuesto por el gobernador— y mostró desacuerdo en las amonestaciones hacia los alumnos: éstos "no se declararon en huelga por cuestión de sectas, sino por un sentimiento casi filial respecto del director depuesto y demás profesores". En respuesta, el director Uzeta reiteró que la mayoría de los estudiantes no se habían declarado en huelga por cuestiones religiosas, pero había un grupo de "alumnos instigadores promotores de la huelga que pertenecían a familias clericales y que estos instigadores eran el elemento obstruccionista". Los catedráticos Luis Barragán y Federico Baquero se mostraron a favor de la postura del director, pues, para ellos, los alumnos habían cometido una "rebeldía ante el gobierno", el cual estaba legalmente autorizado para realizar los cambios que mejor le convinieran a la institución.

Sin embargo, como la mayoría estaba de acuerdo en perdonar sin castigos, Horacio Uzeta aceptó y acordó solicitar al gobierno, a nombre de la Junta Consultiva, que se revocara la supresión de las becas a los internos; además, una vez restituidas, los estudiantes podrían regresar al plantel educativo.[32] Así, fueron reintegradas las becas a los alumnos internos involucrados en la huelga.[33]

[32] AGUASLP, Copiador de Oficios, 7 de febrero de 1912, foja 414.
[33] *Ibidem*, 8 de febrero de 1912, foja 417.

La huelga concluyó el 7 de febrero de 1912, cuando se abrió el plantel para la reanudación de las clases suspendidas desde el 29 de enero de ese mismo año. Este hecho no logró la conformidad de todos los estudiantes; por ello, aquel día no se presentaron a clases. Oficialmente la huelga se dio por concluida de acuerdo con algunos comunicados de los estudiantes y circulares que emitió el gobierno a través de la de Junta Consultiva:

> 1. Se abren de nuevo las clases de este Colegio, con fecha 7 de Febrero de 1912.
>
> 2. Se permitirá la entrada al Establecimiento, para asistir á sus clases, a los alumnos externos que tomaron participación directa o indirecta en el pasado trastorno.
>
> 3. La Junta Consultiva solicitará del C. Gobernador, que los alumnos tanto internos como [e]xternos, que hayan tomado parte en dicho trastorno, sean repuestos en sus becas de gracia y pensiones.
>
> 4. Esta Junta Consultiva llama la atención de los alumnos de este Plantel sobre la inconveniencia de manifestaciones desordenadas como las pasadas, y les previene que si por algún evento, con motivo de las formas que se tienen proyectadas, para la buena marcha y progreso del Colegio, desarrollan actos violentos, que tiendan a entorpecer el llevarlas a cabo, se procederá con energía para que sean castigados los instigadores de tales disturbios, conforme a la ley.[34]

El proceso culminó con la expedición del decreto número 114, derogando la Ley de Instrucción Secundaria de 1908. Este movimiento estudiantil representó un precedente en el que los estudiantes apoyados por algunos miembros de la élite económica local mostraron su inconformidad contra las políticas de las nuevas autoridades gubernamentales; existió una notable desilusión hacia el gobierno de Cepeda, volviéndose impopular y perdiendo el respaldo de quienes lo habían apoyado para tomar las riendas del Estado.

3. Nuevo llamado estudiantil a la defensa de la educación superior en la etapa constitucionalista

Durante el periodo de 1914 a 1916, el Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí (ICyL) atravesó por una situación complicada, la inestabilidad política imperó en todo el estado. El médico y catedrático, Antonio F. Alonso,[35] fue

[34] *Cfr.* CDHUASLP, *El Estandarte*, 10 de febrero de 1912, s. p.

[35] Antonio F. Alonso fue un destacado médico potosino, nacido en 1872, y uno de los participantes del Club Liberal "Ponciano Arriaga", que presidio Camilo Arriaga a principios del siglo XX. Alcocer Andalón, Alberto, *Historia de la Escuela de Medicina de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí*, p. 74.

nombrado director del plantel, bajo su dirección se llevó a cabo el cierre de la carrera de ingeniería alegando razones económicas. Asimismo, el internado de estudiantes se clausuró y la biblioteca se trasladó a un anexo "inadecuado" del Teatro de la Paz —uno de los recintos culturales más importantes de la ciudad—, en donde comenzó a sufrir saqueos.[36]

En 1915, el general "carrancista" Gabriel Gavira fungía como gobernador del estado, quien menciona en sus memorias la situación de "desamparo" del ICyL. Esto es significativo, porque nos ofrece un panorama muy particular de la institución potosina en aquel periodo:

> Visité el Instituto Científico, encontrando aquel plantel en pésimas condiciones. Más bien parecía seminario, todo oscuro, todo sucio; las clases con aspecto de aulas. *Los pobres estudiantes perdiendo lastimosamente el tiempo en manos de un personal de profesores inservibles, mochos refinados.* Había allí una biblioteca grasienta, roñosa, pura polilla de sacristía. ¡Oh!, había que destruir todo aquello, si había yo de servir de algo. Con ayuda del Comité, algunos días después, nombré Director al Dr. Antonio F. Alonso, oculista de fama y decidido liberal, y cambié a muchos profesores, al bibliotecario y a la Junta Consultora.[37]

En este sentido, los estudiantes fueron cada vez más críticos al señalar que debían ser tomados en cuenta ante cualquier situación del Instituto Científico, así lo manifestaron:

> ¿Qué hemos traspasado de manera atrevida nuestra esfera de acción? ¿Qué hemos abordado asuntos que no caen ni han caído nunca bajo nuestra jurisdicción? ¿Y qué importan esas pueriles reflexiones ante la necesidad que sentimos intervenir y de pretender que se tome en consideración nuestro voto? ¿Cómo hemos de enmudecer cuando se trate de nosotros? ¿Por qué los individuos cuyo nivel de cultura es más que mediano no han de trabajar por su mejoramiento, fija siempre la vista en el futuro y sirviendo de magnifica vanguardia al movimiento general de adelanto?[38]

La etapa constitucionalista culminó con la promulgación de la Carta Magna de la nación en febrero de 1917, en este periodo el ICyL se caracterizó por tener cierta estabilidad, la nueva generación de estudiantes se mostraba más crítica y expresaba, en repetidas ocasiones, su postura respecto a los "verdaderos"

[36] Rivera Espinosa, José de Jesús y Rafael Montejano y Aguiñaga, *La Universidad Autónoma de San Luis Potosí a 75 años de su autonomía*, p. 36.

[37] Gavira, Gabriel, *Su actuación político-militar revolucionaria*, p. 132. Las cursivas son mías.

[38] *Cfr.* CDHUASLP, *Juventud. El periódico de los estudiantes*, 15 de septiembre de 1915, s. p.

intereses nacionales, ello, mediante comunicados a través de su organismo de prensa,

> Estaremos [estudiantes del ICyL] del lado de los que laboren en la educación del pueblo, de los que se preocupen por el porvenir de México, y de los que trabajen por realizar los fines que la Revolución social acaba de pasar, consigan en su bandera.[39]

En los manifiestos o discursos de los estudiantes la palabra *revolución* es recurrente, pues, una vez pasado este trance político, los gobiernos venideros no debían defraudar los fines de tal revolución, en especial el de la educación pública.

Abiertamente los estudiantes discutían sobre la política, sin temor a represalias como en los primeros años del conflicto armado. Algunas de estas discusiones se debieron al resurgimiento del viejo debate de la preponderancia de la educación primaria por encima de la educación superior.

Una de los debates públicos fue la discusión del artículo 10 de la Constitución local referente a la educación pública. En él, se decía que el Ejecutivo estatal tenía la obligación de "fomentar y sostener" las Escuelas Normales, base indispensable de la instrucción primaria. Asimismo, se indicaba, el establecimiento de escuelas Preparatoria y Profesionales, de Bellas Artes, de Enseñanza técnica, Escuelas prácticas de Agricultura, de Artes y Oficios, Museos, Bibliotecas, Observatorios y demás Institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes del Estado.[40]

Entonces, se revivó la controversia de antaño, aquella que derivó en una huelga estudiantil en 1912: la viabilidad del gobierno para sostener económicamente al Instituto. Miguel W. Guerrero,[41] estudiante de jurisprudencia y director del periódico de los estudiantes *Juventud,* declaró en su órgano informativo algunos puntos en defensa del ICyL:

> Ante cargo tan tremendo que al Instituto achacan los diputados del contra defendiendo con oropelescos discursos la mísera condición del indio a quien dicen nadie se preocupa por instruir, puesta en contraste con la magnífica de los Profesionistas que en el citado establecimiento se forman, no podemos menos que pensar si tendrán razón y si en verdad seremos los estudiantes actuales una carga para el Estado, y una causa de retroceso tan negra como la pintaron. Yo creo sinceramente

[39] *Ibidem*. 15 de septiembre de 1917, s. p.

[40] *Idem*.

[41] Miguel W. Guerrero obtuvo el título de abogado por el Instituto Científico y Literario, el 23 de diciembre de 1918, destacando notablemente por sus altas calificaciones. Torre, José Miguel, "Profesionales titulados en el Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí sin presentar examen final", pp. 343-356.



> que no tuvieron razón, y por eso procuraré, poner en claro, demostrando lo siguiente:
>
> Primero: Que la forma en que quedo aprobado el artículo debatido, no está en pugna en la Constitución General.
>
> Segundo: Que la existencia del Instituto jamás estará en pugna con los principios redentores de la Revolución.
>
> Tercero: Que no constituye el Instituto una carga pesada y demasiado onerosa para el Gobierno del Estado.
>
> Cuarto: *Que la existencia del Instituto no perjudica la Instrucción Primaria y Normal.*[42]

Para este estudiante, el artículo referido en la Constitución y aprobado por el congreso local no defraudaba "los principios revolucionarios", ni burlaba las aspiraciones populares de la revolución, como lo declararon los diputados Menéndez, Lapayre y Maldonado, que estaban en contra de tal disposición; estos últimos dirigieron sus ataques al Instituto contrastando la "magnífica posición de los profesionistas con la condición del indio que no se ocupaba por instruir".[43] Miguel W. Guerrero, a nombre de los estudiantes del ICyL, se expresaba en estos términos ante tales acusaciones:

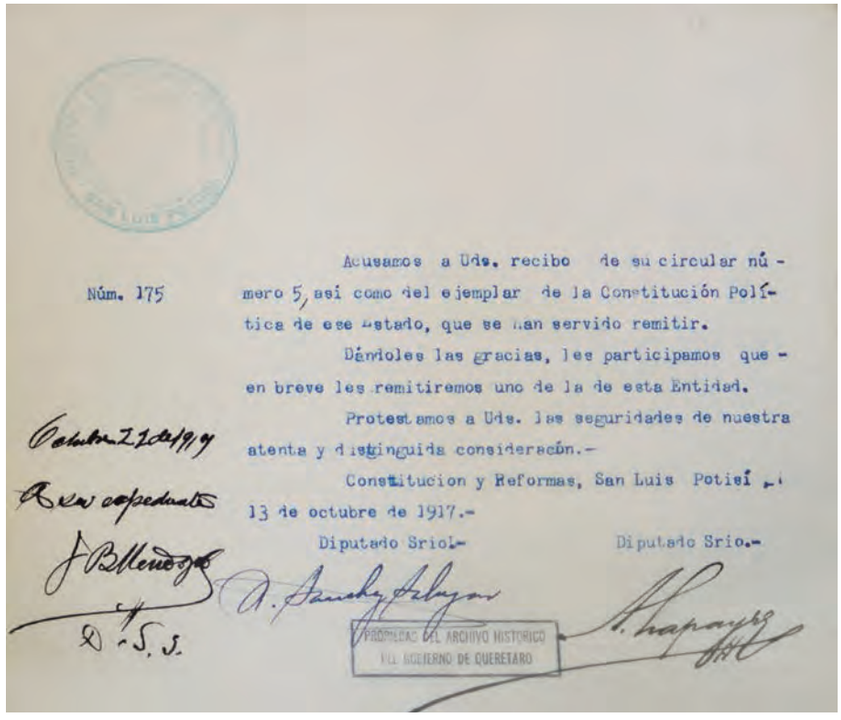
> Siempre ha sido el Instituto Científico el mejor centro de cultura en el estado, y su prestigio ha acreditado a éste último como uno de los más progresistas y cultos de la Unión. De su seno han surgidos como fruto

Arriba
Sello de la Secretaría del H. Congreso del Estado de San Luis Potosí.

Derecha
Acuse de recibo del ejemplar de la Constitución, 13 de octubre de 1917.

[42] *Idem*. Las cursivas son mías.

[43] *Cfr.* CDHUASLP, *Juventud. El periódico de los estudiantes*, 15 de septiembre de 1917, s. p.



Núm. 175

Acusamos a Uds. recibo de su circular número 5, así como del ejemplar de la Constitución Política de ese Estado, que se han servido remitir.

Dándoles las gracias, les participamos que en breve les remitiremos uno de la de esta Entidad.

Protestamos a Uds. las seguridades de nuestra atenta y distinguida consideración.-

Constitucion y Reformas, San Luis Potosí, a 13 de octubre de 1917.-

Diputado Srio.-

Diputado Srio.-

PROPIEDAD DEL ARCHIVO HISTORICO DEL GOBIERNO DE QUERETARO

> sazonados prematuramente, hombres de valor en la política y que han puesto sus energías al servicio de la causa del pueblo, pues domina allí un ambiente de liberalismo puro. *La revolución que acabamos de presenciar ha dado de ello magníficos ejemplos que aquí mismo hemos visto muy de cerca.*[44]

Una justificación más a la defensa era la imperiosa necesidad de tener un establecimiento educativo de esta índole, pues daba al país elementos "verdaderamente útiles en los momentos más angustiosos", en palabras de Guerrero, "su existencia volvía inútil la sangre vertida en la contienda que el pueblo ha sostenido para reivindicar sus derechos". La demanda de los diputados "del contra" para revocar las decisiones del congreso no fructificó; así, la existencia del Instituto Científico y Literario no resultó perjudicial para el desarrollo de la instrucción primaria.

Para finales del año escolar de 1919, ante una aparente calma con la transición de gobierno al arribo del "grupo Sonora" al poder, el discurso cambió, el organismo estudiantil llamado Asociación de Estudiantes Potosinos exhortaba a los estudiantes, por medio de su órgano de difusión, a no preocuparse por otras cosas que no fuesen exclusivas de cuestiones educativas; si no se atendía este

[44] *Idem*. Las cursivas son mías.

rubro, el Instituto Científico decaería en su calidad de formador de profesionistas notablemente. El editorialista se expresaba en estos términos:

> El interesante momento de nuestra historia política por la que atravesamos, ha llevado a muchos a la vida pública, ha contribuido también para que el estudio sea para la mayoría de los estudiantes (paradoja) una ocupación secundaria. A esto debemos el actual decaimiento que se nota en nuestro Colegio, grave mal que urge remediar, si no queremos asistir a la ruina de nuestra querida Escuela de donde han salido tantos mexicanos ilustres.[45]

En este sentido, es evidente una preocupación, se está consciente del momento histórico del país y, por eso mismo, el editorialista de la publicación estudiantil —del cual no se obtuvo el nombre— arenga a los alumnos a desarrollar sus estudios dentro del plantel más allá de las cuestiones políticas, asunto complicado por la situación vivida en el país. Estas eran sus palabras:

> No soy partidario de las pensiones y los internados *pero tampoco de que los estudiantes no tomen parte en las contiendas políticas,* no es eso lo que se necesita, lo que falta es organización, reglamentación de los medios para desarrollar el amor al estudio y para ver lo que se ha desaprovechado.[46]

Concluida la revuelta de Agua Prieta en 1920, con el derrocamiento del gobierno de Venustiano Carranza, San Luis Potosí se encontró ante un régimen provisional que intentó reorganizar la situación del estado a raíz de la caída del grupo identificado con Carranza, como lo eran el general Juan Barragán y el gobernador Severino Martínez. Los destinos de la entidad recayeron en Rafael Nieto y los estudiantes del ICyL vieron con nuevos bríos esta administración.[47]

Desde principios de 1921, Nieto dio indicios de una política conciliadora que se reflejó en cuestiones educativas. Los columnistas del periódico de los estudiantes mostraron su entusiasmo y reprodujeron íntegro un discurso pronunciado en la distribución de los premios de ese año, donde Nieto habló de la nueva iniciativa de su gobierno para el mejoramiento orgánico del ICyL:

> Deseo anunciar una trascendental reforma en la organización del Instituto Científico y Literario. En mi concepto, es ya tiempo de que éste establecimiento educacional, constituya una entidad moral independiente, y alejada de los vaivenes de la política. Al efecto, está ya en estudio la organización de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.[48]

[45] *Cfr.* CDHUASLP, *Juventud. El periódico de los estudiantes*, 12 de agosto de 1919, s. p.

[46] *Idem*. Las cursivas son mías.

[47] A la postre, Nieto le concedería "autonomía" a la institución, creando así la Universidad Autónoma de San Luis Potosí en 1923. *Ibidem*, IV época, núm. 28, 1 de enero de 1921.

[48] *Ibidem*, IV época, núm. 30, 1 de marzo de 1921, s. p.

Asimismo, defendió la existencia del ICyL de los detractores que lo habían atacado desde tiempo atrás:

> Enemigos del instituto arguyen que ese establecimiento educativo es una incubadora de reaccionarios; que el propio elemento estudiantil —que en todas las épocas y en todos los países ha simbolizado anhelos de reforma e ímpetus de transformación social—, en San Luis se haya adherido a los moldes del pasado, vive aún dentro de la ética social de hace medio siglo, y se siente extraño a las convulsiones de la época presente, que no son sino el presagio de un mundo nuevo, que habrá de resurgir tras el derrumbamiento de organización social contemporánea [...] *Las cuestiones educacionales y culturales deben estar siempre más allá de las mezquindades políticas.*[49]

Para Rafael Nieto, el Instituto Científico y Literario del Estado debía subsistir, pues "las cuestiones educacionales y culturales debían estar siempre más allá de las mezquindades políticas", asimismo, pugnaría por el establecimiento de la Universidad, entidad que se constituiría de manera independiente.

4. Consideraciones finales

Los estudiantes del Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí mantuvieron una constante participación —política y cultural— durante el periodo posrevolucionario. Los esfuerzos para ser partícipes de la reconstrucción de un país recién salido de un movimiento armado y la transición hacia un nuevo país moderno motivaron a numerosos estudiantes a inmiscuirse en la política debido a la estrecha relación entre el ICyL y el medio local.

Como gremio, trataron de tener injerencia en las decisiones políticas locales y fueron los portadores de la defensa de la educación superior en el estado, ante los amagues de la desaparición de las carreras profesionales. Aunque el argumento de ponderar la educación primaria y encausar los apoyos del ramo a ésta tuvo adeptos, amparados en los ideales revolucionarios que clamaron por una educación popular, dichas propuestas nunca tuvieron efecto. Las dos posiciones no eran incompatibles, pero durante el periodo en cuestión, la lucha entre facciones revolucionarias se había infiltrado en todos los aspectos políticos y sociales del país. Finalmente uno de los grandes logros de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue el artículo 3o.: se privilegia la educación primaria, sin menoscabo de los centros de educación superior, como fue el caso del Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí.

[49] *Idem.*

Bibliografía

AGUASLP (Archivo General de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí), Actas de Junta Directiva.

———, Copiador de Oficios.

Alanís, Fernando Saúl y Gabriela Torres Montero, "Conformación de grupos y participación política. El caso del Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí (1908-1922)", en *Vetas. Revista del Colegio de San Luis*, año IV, núm. 10, enero-abril de 2002, pp. 87-90.

Alcocer Andalón, Alberto, *Historia de la Escuela de Medicina de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí*, México, Aconcagua, 1976.

CDHUASLP (Centro de Documentación Histórica de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí "Rafael Montejano y Aguiñaga"), El Estandarte, s. d.

———, *Juventud. El periódico de los estudiantes*, s. d.

Falcón, Romana, *Revolución y caciquismo en San Luis Potosí 1910-1938*, México, El Colegio de México, 1984.

Gavira, Gabriel, *Su actuación político-militar revolucionaria*, México, s. e., 1933.

Monroy, María Isabel y Tomás Calvillo Unna, *Breve Historia de San Luis Potosí*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Muro, Manuel, *Historia de la Instrucción Pública en San Luis Potosí*, San Luis Potosí, Imprenta, Litografía, Encuadernación y Librería de M. Esquivel y Compañía, 1899.

Piñera, David, *La educación superior en el proceso histórico de México*, México, Universidad Autónoma de Baja California / Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2001.

Ramírez Hurtado, Luciano, "El movimiento estudiantil de 1912 en el Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí, ¿conflicto entre élites?", en Vetas. *Revista del Colegio de San Luis*, años VIII y IX, núms. 24-25, septiembre de 2006-abril de 2007, pp. 117-158.

Rivera Espinosa, José de Jesús y Rafael Montejano y Aguiñaga, *La Universidad Autónoma de San Luis Potosí a 75 años de su autonomía*, San Luis Potosí, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1998.

Torre, José Miguel, "Profesionales titulados en el Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí sin presentar examen final", en *Cuadrante. Revista de Cultura de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí*, año VIII, núm. 3, 1978, pp. 343-356.

Torres Montero, Gabriela, *Los primeros pasos de la autonomía universitaria en San Luis Potosí. 1922-1924*, San Luis Potosí, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2007.

Torres Montero, Gabriela *et al.*, *La formación de nuevos ciudadanos en el Instituto Científico y Literario 1859-1900*, San Luis Potosí, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2009.



El cumplimiento exacto de las prescripciones de nuestra Carta Magna de 1916-1917 colocará a nuestra Patria a la vanguardia de las naciones civilizadas.

Samuel de los Santos
Diputado por San Luis Potosí



Capítulo XII



Un bi/centenario de lucha por la ciudadanía de las mujeres en México

Elva Rivera Gómez*



Introducción

En 2017 en México conmemoramos un centenario de la promulgación de la Constitución Mexicana. Con este propósito hacemos un alto para reflexionar en torno a los antecedentes de la lucha por el reconocimiento de los derechos políticos de las mexicanas. En primer lugar debemos destacar: en 1917 las mujeres no fueron consideradas sujetos de derechos políticos, pues en ese entonces —y aún en la actualidad— regían estereotipos y prejuicios patriarcales y religiosos sobre la capacidad para votar "libremente".

Por ello, bien vale la pena rememorar cuáles fueron esos destellos de participación femenina en la vida pública mexicana durante los movimientos armados del siglo XIX y principios del XX; cómo ellas desde el ámbito de la vida privada transgredieron las "normas sociales establecidas" y protagonizaron hechos en la historia tradicional sin reconocimiento ni incorporación en los libros de texto.

Algunas pertenecieron a los grupos y clases sociales propias de un periodo en donde hablar, leer y escribir no era parte sustancial de su educación para participar en la vida política del país. Sin embargo, muchas de ellas, desde

* Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Correo electrónico: elva.rivera@gmail.com.



el "ser de lo femenino", trastocaron el orden establecido y contribuyeron, con pronunciamientos, panfletos y la escritura, a enunciar sus primeras reivindicaciones políticas.

En esta contribución recuperamos, en primer lugar, la escritura de y para ellas a través de la historiografía e historia de las mujeres; en segundo lugar, verbalizaremos sus reivindicaciones, a partir del análisis de sus intervenciones escritas; por último, se presentará un balance de los avances, retrocesos y pendientes en la lucha por la ciudadanía e igualdad política y jurídica.

1. Las mujeres en los albores prerevolucionarios de 1917

El México posindependentista se caracterizó por insurrecciones, disputas entre centralistas y republicanos por el poder político, una intervención norteamericana y otra francesa, y la instauración de un régimen dictatorial como antesala a la revolución mexicana de 1910. De tal forma, esta historia socioeconómica y política cuenta con ensayos y obras monográficas donde se centra la atención en el papel masculino dentro de las transformaciones del país.

A la luz de las nuevas tendencias historiográficas, en particular de la historia de las mujeres y estudios de género, se rompe con la visión androcéntrica de la historia; a partir estos enfoques, metodologías e inter/reinterpretación de las fuentes se han conocido los diversos espacios donde ellos actuaron en el siglo XIX y primera década del XX, justo antes de los inicios de la revolución mexicana.

En 2010, con la publicación de *Mujeres insurgentes*[1] se aportaron datos importantes del papel femenino en ese periodo histórico. Ahí los trabajos de Moisés Guzmán Pérez, Rosío Córdova Plaza, Eduardo Muranda Arrieta, Jaime Olveda Lagaspi y María Elena Valadez Aguilar centraron sus análisis en la vida pública y privada de las mujeres; de manera particular, recuperaron los distintos escenarios del activismo político de las independentistas y de las seguidoras del gobierno español; estas posturas permiten visibilizar el papel desempeñado por ellas en los diferentes periodos de la lucha por la independencia: la crisis, el movimiento revolucionario y sus resultados en la construcción de un nuevo estado independiente.

Página anterior
Delegación de mujeres ante constituyentes.

Derecha
Mujer junto a soldado federal.

[1] La Comisión Especial Encargada de los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución del Senado de la República convocó al "Concurso de ensayos sobre la Independencia y la Revolución", cuyos trabajos ganadores se publicaron en *Mujeres insurgentes*.



Rosío Córdova Plaza caracteriza la participación femenina durante el movimiento insurgente, a partir de dos esferas: las tradicionales y las transgresoras:

> a) Las actividades realizadas dentro de los cánones de su papel convencional de género, las cuales pueden considerarse una extensión de la esfera reproductiva y del espacio doméstico; b) llevando a cabo acciones que transgredían los imperativos sociales de las mujeres y traspasaban las fronteras de lo concebido como propiamente femenino, de manera tal que se apropiaban de rasgos reservados a los varones en tiempos de normalidad, pero a los que podrían tener acceso por el momento de excepción que significa la guerra.[2]

[2] Córdova Plaza, Rosío, "Por no haber una mujer que no sea una verdadera insurgenta. Hacia una historia de la participación femenina en la Guerra de Independencia", p. 119.



Entre las historias de las participantes en la gesta independentista, según Silvia Arrom, se ubica a Leona Vicario. Ella fue una "patriota" y enlace con los revolucionarios; al ser descubierta sufrió las represalias propias de la época. En la misiva dirigida a Lucas Alamán refrendó su patriotismo de la siguiente forma:

> Confiese V. Sr. Alamán que no sólo el amor es el móvil de las acciones de las mujeres: que ellas son capaces de todos los entusiasmos, y que los deseos de la gloria y de la libertad de la patria no les son unos sentimientos extraños; antes bien, suelen obrar en ellas con más vigor, como que siempre los sacrificios de las mujeres […] son más desinteresados, y parece que no buscan más recompensa de ellos, que la de que sean aceptados […]. Por lo que toca a mí, sé decir que mis acciones [y] opiniones han sido siempre muy libres, nadie ha influido en ellas, y en este punto he obrado siempre en total independencia, y sin atender a las opiniones que han tenido las personas que he estimado. Me persuado que así serán todas las mujeres, exceptuando a las muy estúpidas y a las que por efecto de su educación hayan contraído un hábito servil.[3]

Arriba
Militar y civiles prisioneros en una cárcel.

[3] Arrom, Silvia, *Las mujeres en la Ciudad de México 1790-1857*, p. 56.

En la lucha de Independencia participaron mujeres con diversas posturas ideológicas y diferentes estratos sociales; en este sentido, el aporte de Moisés Guzmán, no sólo es de orden historiográfico, también aporta datos inéditos de Leona Vicario, Josefa Ortiz de Domínguez, Mariana Rodríguez del Toro Lazarín, María Fermina Rivera, Manuela Herrera, María Josefa Huerta y Escalada, y Gertrudis Bocanegra, entre otras. Para este autor, "la presencia de las mujeres en los distintos espacios de sociabilidad y a las prácticas culturales que se desarrollaron al interior de las reuniones y tertulias fueron importantes para organizar algunas conspiraciones",[4] donde su protagonismo fue vital, aun cuando en este periodo la mayor parte de ellas, tanto de las élites como de los grupos marginados, estaban confinadas exclusivamente a la atención de la familia y educación de su descendencia.

Sin embargo, las tertulias fueron un espacio de interacción política y cultural, donde —sostiene Guzmán— fueron lectoras de la lengua y cultura francesa (el caso de Victoria de Saint Maxent, esposa del intendente Antonio de Riaño, en Guanajuato), compartieron lecturas de comedias (el cura Miguel Hidalgo en la casa de Guadalupe Santos Villa), atestiguaron lecturas teológicas (María Ignacia y María Josefa Lecuona, hermanas del cura de la parroquia de Taximaroa, hoy Ciudad Hidalgo, Michoacán) y otras más escucharon poesía al ser anfitrionas de las tertulias y los convites (Josefa Sein y Bustamante) o convivieron con asistentes no tan tradicionales (como José Antonio Rojas,[5] profesor de matemáticas en el Colegio de la Purísima, en Guanajuato).

Mención especial merece el papel desempeñado por Josefa Ortiz de Domínguez[6] y aquellas otras que jugaron diversos roles en su vida pública o privada: las conspiradoras y las espías; las propagandistas e informantes de la insurrección; las compañeras de armas; las "invisibles" en la historia tradicional: las prostitutas, amantes y seductoras; las silenciosas y, por supuesto, las impresoras. La recuperación de sus historias rompe con la versión androcéntrica de la historia de este periodo de la historia del país.

La década de los años treinta del siglo XIX es otro momento importante de la disputa por la hegemonía política de la nación, donde la participación femenina poblana ha sido poco estudiada. El 29 de julio de 1833, en la sierra norte del estado de Puebla, un grupo importante de mujeres serranas se sumaron a las filas prorepúblicanas para defender de los promonarquistas su territorio en Zacatlán. Llama la atención que, a diferencia de los hombres, sesionaron en una casa particular —espacio privado— cuando vieron amenazados su integridad

[4] Guzmán Pérez, Moisés, "Mujeres de amor y de guerra", p. 21.
[5] Quien fue víctima de la Inquisición. *Ibidem*, p. 24 y 25.
[6] Guzmán Pérez recupera la biografía. *Op. cit.*, pp. 32 y 35.

física y sus territorios por las fuerzas del *bandido* Ponce, quien se pronunció a favor del plan borbónico de Arista.

Las mujeres de Zacatlán de las Manzanas se reunieron en la casa de María Candia, una de las principales patriotas de este lugar. Según la narración, tomaron la palabra Juana Cano, María Candia, y Nicolasa Martínez. Ellas manifestaron, en primer lugar, conservar su libertad y evitar los ultrajes, por esta razón decidieron tomar las armas y externaron su "rebelión" o voluntad de la siguiente forma:

> que hallándose amagado este pueblo por las tropas que acaudilla el desagradecido Ponce, y queriendo dar pruebas de su decisión por la actual forma de gobierno, por la que protestan sacrificarse: queriendo por otra parte conservar su libertad y librarse de los ultrajes que pudieron sufrir si por desgracia el arrojo de los desdientes llegara al extremo de acometer a esta población, que a pesar de ser evidente que vendrían a encontrar su sepulcro según las medidas de defensa tomadas por el señor comandante principal, y la decisión así del expresado como de los señores; jefes, oficiales y tropa, no dejarían de causar algunos males; y queriendo evitarlos han resuelto tomar las armas para que cuando llegue el caso de que se aproxime el enemigo, y tengan que salir los soldados de esta guarnición a batirlo al campo, queden ellas cubriendo los siete puntos atrincherados para proteger su retirada en un caso adverso piden a las demás ciudadanas emiten su opinión sobre el particular lo que verificaron manifestando estar poseídas de iguales sentimientos, y pidiendo se lleve adelante tan heroica resolución.[7]

Además, por unanimidad de votos acordaron los siguientes artículos:

> 1°. Las ciudadanas patriotas de Zacatlán se resuelven a tomar las armas, y morir primero que sucumbir a la tiranía que con la variación de sistema pretenden los pronunciados entronizar.
>
> 2°. Que por conducto del señor comandante principal se haga presente al superior gobierno del estado esta resolución, acompañándole copia de esta acta y de la lista de las ciudadanas que hasta hoy se hayan presentado, con protesta de continuar alistando si fuere de su superior aprobación.
>
> 3°. En caso de que sea admitida su resolución, se pidan al superior gobierno doscientos fusiles y su correspondiente parque, cuya conducción facilitarán.
>
> 4°. Se suplicará a las autoridades civil y militar se sirvan interponer su respetable recomendación, y elevar a la superioridad esta acta y lista por un extraordinario violento costeado por ellas, y a fin de saber pronto la resolución de S.E.[8]

[7] VV.AA., "Pronunciamiento de las mujeres de Zacatlán 29 de julio de 1833", p. 1.
[8] *Ibidem*, p. 2.

El patriotismo y los ideales independentistas las condujeron a tomar las armas, exponer su vida y defender su terruño y su propia integridad. Por esta razón no fue casualidad haber solicitado al gobierno la autorización para usar doscientos fusiles y parque, además se atrevieron a remitir la lista de las participantes donde destacan los nombres de las "Ciudadanas: Luz Ricaño, María Candia, Juana Caro, Nicolasa Martínez, Luz Galindo, María Manuela León"[9] y 140 firmas más.

Como hemos apuntado, durante los conflictos bélicos las mujeres participaron en diversos espacios y momentos. En la disputa entre conservadores y republicanos por la hegemonía política del país, ellas y sus familias —tanto las de la élite como de otras tendencias ideológicas y grupos— irrumpieron en la escena de lo público y lo privado. Durante la Intervención Francesa participaron a favor de la monarquía o de la república. Elva Rivera y Jessica López recuperan los escenarios de la participación femenina en la guerra de 1863 en Puebla; [10] en tanto Mariana Marín aporta datos relevantes en torno a las mujeres transgresoras e infractoras.[11] Ellas se enfrentaron a un orden jurídico propio del periodo donde prevalecieron principios de orden morales, y en lugar de ser protegidas se les castigó y sancionó de manera jurídica y moral.

Por otro lado, las mujeres de la élite fueron presas de la cultura europea del momento y vivieron —apunta Arturo Aguilar Ochoa—bajo la influencia del modelo económico y cultural europeo, de la moda y el estilo francés; sin embargo, otro sector de la población el de "las de abajo", aquellas al servicio de las primeras, vivieron la opresión discriminatoria de clase y de raza por parte de las pertenecientes a la élite monárquica, además no fueron sujetas de derechos jurídicos.[12]

Los primeros indicios rumbo a la libertad individual y la igualdad de las mujeres, según Silvia Arrom, fueron la mayoría de edad para las personas adultas y la concesión de la patria potestad a las viudas, ambos reconocidos, aunque parcialmente, en el Código Civil de 1870:

> estos cambios […] en conjunto sugieren una tendencia hacia el acrecentamiento de la libertad y la autoridad de la mujer. Esas reformas no sólo reducirán las diferencias entre hombres y mujeres sino que además expandirían la libertad individual para ambos, reflejando un mayor respeto por las mujeres y una creciente creencia en la libertad individual y en la igualdad.[13]

[9] *Idem*.

[10] Rivera Gómez, Elva y Jessica López Espinosa, "Las mujeres y la vida cotidiana en la ciudad de Puebla durante la Intervención Francesa", pp. 215-247.

[11] Marín Ibarra, Mariana, "La atracción de lo prohibido. Mujeres virtuosas o infractoras", pp. 91-108.

[12] Aguilar Ochoa, Arturo, "La vida elegante en la capital imperial 1864-1867", pp. 109-128.

[13] Arrom, Silvia, *op. cit.*, p. 117.

En tanto, la participación femenina se dirige a las logias masónicas, la prensa y otros espacios, apropiándose de ellos poco a poco.

2. Entre la masonería y las letras

Aun cuando las logias fueron durante mucho tiempo un lugar para la formación y participación política exclusiva de los hombres, éstas fueron de gran influencia en el pensamiento feminista; en la antesala al movimiento armado, en particular en la lucha por la ciudadanía en Yucatán, algunas mujeres se prepararon desde las filas de la masonería. En Yucatán, sostiene Georgina Rosado y Rosado, Gertrudis Tenorio Zavala,[14] Rita Cetina –de la Sociedad la Siempreviva– y Consuelo Zavala Castillo –fundadora de la primera escuela privada laica para niñas en Yucatán y presidenta del Comité Organizador del Primer Congreso Feminista– tuvieron influencia por la masonería, gracias a sus relaciones consanguíneas con uno de los fundadores en esta ciudad.

Durante el porfiriato –afirma Georgina Rosado–, se multiplicaron las logias en Yucatán. En 1883 se crea la Logia Masónica Femenina La Media Luz, en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, convirtiéndose en la primera logia femenina del país. Más tarde, entre 1888 y 1891, el masón yucateco Ermilo G. Cantón fundó dos logias femeninas: María de Alarcón de Mateos, n. 27 y Josefa C. de Cantón. Así, aproximadamente entre 1892 y 1894, en 12 estados de México funcionaron 21 logias de mujeres.[15] Sin embargo, ante la presión externa éstas fueron declaradas irregulares y dejaron de funcionar. Las protestas no se hicieron esperar. Laureana Wrigth González escribió a la logia María Alarcón de Mateos, n. 27, el 13 de julio de 1895:

> Ojalá que esta triste experiencia sea el origen de que la Masonería Mexicana que ha dado tan alto ejemplo de justicia, equidad y de progreso, admitiendo a la mujer en su seno hoy que se ve amenazada con el aislamiento de la confraternidad universal por este hecho sea la primera en promover una moción para que la Masonería en general borre de sus códigos la anomalía de la exclusión de la mujer.[16]

La liturgia masónica femenina las sometía al tutelaje de otras mujeres masonas, acción asumida sólo por aquellas presentadas por el padre, marido, hermano

[14] Nieta de Lorenzo de Zavala, liberal promotor de las primeras logias masónicas en Yucatán. Consuelo Zavala también fue su descendiente directa. Rosado y Rosado, Georgina del Carmen. "Entre ilustrados y masones te veas: las semillas de una revolución", p. 21.

[15] *Idem*.

[16] Citado por Rosado y Rosado, *op. cit.*, p. 23.

o hijo (según lo establecido en el artículo 1. De las Logias Capitulares de Adopción de Señoras); su admisión era posible si la hermana, esposa, hija, iban acompañadas del hermano, marido, padre o hijo (artículo 2. Referente a la admisión en una Logia), además, no podían usar insignias y distinciones superiores al grado 14 (de acuerdo con su artículo 3).[17]

Por otra parte, las mujeres ilustradas cuestionaron su papel en la familia y en la sociedad. Cuando se les permitió acceder en la vida pública, fue a través de la educación: las normales se convirtieron en su primer acceso; algunas de ellas participaron como profesoras, periodistas e intercambiaron correspondencia epistolar con otras de distintas regiones.

Rita Cetina[18] junto con otras maestras fundaron la revista *Siempreviva,* el 7 de mayo de 1879 escribió: "Tratar, pues de difundir ese amor al estudio y a la caridad; de trabajar entusiastamente a pesar de nuestra debilidad, porque la mujer salga completamente de la esclavitud de la ignorancia y entre con paso lento, pero firme, en el sacrosanto templo de la verdad y de la ciencia; ese es nuestro objeto".[19] Estas palabras esbozan las primeras ideas libertarias de las mujeres que trastocaron el orden patriarcal de su tiempo.

Sin lugar a dudas, Yucatán fue un lugar estratégico para abrevar las ideas libertarias, de promoción a la educación racionalista y de las ideas feministas años más tarde, ya por el contacto con las ideas liberales, ya por su ubicación geográfica.

En 1899, durante el porfiriato, el maestro y escritor Agustín Franco Villanueva, miembro de la logia Renacimiento, publicó en el periódico *El Fénix*:

> La educación de la mujer es la base del engrandecimiento y prosperidad de los pueblos y ha sido siempre y lo será cada día más conforme vayan avanzando las generaciones al par que la civilización moderna una necesidad indispensable para el progreso de la humanidad entera; pues bien sabido es que la misión de la mujer ante las leyes de las sociedad y de la naturaleza es grande y sagrada y para que quede bien cumplida se hace necesario que al llegar a ser madre de familia y para llenar este tan concienzudo y delicado encargo, preciso es, decimos, prepararla; es decir instruirla y educarla para que pueda legar a la sociedad, ciudadanos útiles y virtuosos para todos los fines de la vida. […] Por estas razones los pueblos deben procurar por todo los medios que estén a su alcance, no descuidar ni un solo momento la instrucción de la mujer si quieren

[17] *Ibidem*, p. 24.

[18] Fue la primera Directora del Instituto Literario para Mujeres, 1881-1884, 5 de mayo. Gómez García, Pía, "Memoria etnográfica. Modelos y procesos educativos en Yucatán: un estudio de caso", p. 48.

[19] Citado por Rosado y Rosado, *op. cit.*, p. 39.

> que las generaciones venideras cuenten en su seno hombres verdaderos liberales, patriotas y útiles a la sociedad.[20]

El Congreso de la Unión aprobó la creación de la Escuela Normal de Profesores de Instrucción Primaria, en 1885, y aprobó la Ley de Instrucción Obligatoria, en 1888. Esta última determinaba:

> la instrucción primaria elemental es obligatoria en el Distrito Federal y territorios federales, para hombres y mujeres de seis a doce años. Que la instrucción puede adquirirse en cualquier establecimiento oficial o particular, y que las personas en ejercicio de la patria potestad comprobarían anualmente su cumplimiento, y su desacato sería castigado.[21]

Durante el porfiriato se promulgaron leyes y se realizaron congresos pedagógicos, como el de 1890 que promovió la laicidad en las escuelas, para contribuir a consolidar un sistema educativo en el país.

3. Aporte de las mujeres en el proyecto educativo y en la lucha por la ciudadanía

Las mujeres con acceso a la educación se desempeñaron como profesoras, escritoras y periodistas. Saber leer y escribir, además de tener una profesión, les abrió las puertas para desempeñarse como trabajadoras en diversos espacios del gobierno; por ejemplo, en la Normal de profesoras o en los periódicos. Otras fueron mensajeras secretas o crearon clubes anti releccionistas, algunas más se sumaron a las diferentes facciones presentes en la revolución: maderismo, zapatismo, villismo, constitucionalismo, entre otras tendencias.

Las profesoras desempeñaron un papel importante. Así, el 4 de septiembre de 1905 Consuelo Zavala[22] fundó la Escuela Elemental y Superior, la cual más tarde

[20] *Ibidem*, p. 41.

[21] Martínez Jiménez, Alejandro, "La educación elemental en el Porfiriato", p. 116.

[22] Fue hija de Francisco Zavala y Adelaida Castillo y Cámara. El matrimonio Zavala Castillo tuvo 11 hijos: Encarnación, Adelaida, Francisco, Ernesto, Alfredo, Consuelo, Adolfo, Arturo, Hernán, Álvaro y Benjamín Gonzalo. La familia fue de clase acomodada, educada, libre pensadora y dueña de haciendas. Consuelo Zavala nació el 14 de diciembre de 1874. Ella creció influida por las ideas liberales. Estudio en el Instituto Literario de niñas y se graduó como profesora de Educación Primaria Elemental y Superior (el 4 de febrero de 1897). El 19 de febrero de ese mismo año la profesora Rita Cetina le propuso ser su sustituta en el Instituto Literario de Niñas, iniciando así la enseñanza de las cátedras de Gramática Superior, Retórica y Etimología de la Lengua. Posteriormente impartió las cátedras de Cosmografía, Geografía Universal e Historia Patria. En el Instituto laboró hasta 1902. Gómez García, Pía, *op. cit.*, p. 48.

Derecha
Mujer sosteniendo la Bandera Nacional.



sería la primera escuela privada laica y mixta en la ciudad de Mérida, donde los tres primeros años comprendió los grados de Párvulos y la Primaria Elemental (primer-tercer curso); el primero se enseñaba bajo el método Fröbel.

El 26 de junio de 1909, el Sr. Antonio Patrón Correa, Subsecretario Interino del Consejo de Instrucción Pública, declaró: "definitivamente incorporadas al Instituto Literario de niñas las asignaturas del primer año de estudios la carrera del Profesorado de Instrucción Primaria Inferior y Superior", ante esta nueva disposición la escuela se transformó en Colegio Privado de Enseñanza Normal.[23] Por lo tanto, esta institución pública pasó a ser privada.

En los años de la revolución, Consuelo Zavala mostró su labor filantrópica al fundar en el interior de su escuela la sociedad Caridad Escolar. En el Reglamento de la escuela de 1913 apunta lo siguiente "Para acostumbrar a los educandos a ser humanitarios y caritativos, este colegio ha fundado una sociedad de socorros para los niños pobres, con el nombre de 'Caridad Escolar', cuya Junta Directiva está integrada por los alumnos más grandes, siendo socios todos los demás".[24] Así también, estableció el modelo educativo bajo el sistema Fröeble, privilegiando el juego, la dulzura y el entretenimiento:

> para las clases de párvulos dispone este colegio de todos los dones y ocupaciones del sistema Fröeble [*sic*], impartiendo la educación rudimentaria por medio del Kindergarten. Por pequeños que sean los niños, están a gusto en las clases, sus trabajos, o mejor dicho sus juegos, no les cansan y pueden comenzar su educación desde la edad de los cuatro años, sin daño para su salud. En esta enseñanza no hay formalismo: la dulzura y el entretenimiento son los medios empleados para inculcarles el amor a la escuela, que es el primer paso para llegar a formar buenos estudiantes.[25]

En este mismo año, la consolidación del Colegio Privado de Enseñanza Normal, incorporado a la Escuela Normal de Profesoras, definió sus objetivos: una educación victoriana sustentada en la moral, la urbanidad, entre otros:

> Este establecimiento tiene por objeto poner en práctica todos los adelantos de la educación moderna. Las clases orales y objetivas en su mayor parte hacen que los niños dirijan su atención e infieran por sí mismos los principios científicos más difíciles, sin dar a la memoria más trabajo que grabarse lo que la inteligencia ya hubiese comprendido: abolido queda, con este sistema, el uso de textos, que tanto cansa a los

[23] Según consta en el oficio núm. 1539 del Consejo de Instrucción Pública de Yucatán, 26 de junio de 1909, del archivo privado de la Escuela Consuelo Zavala. *Ibidem*, p. 57.

[24] De acuerdo con el Reglamento Interno de la Escuela, 1913, pp. 3-4/ del archivo privado de la Escuela Consuelo Zavala, citado por Gómez García, Pía, *op. cit.*, p. 60.

[25] *Ibidem*, p. 55

> alumnos y del que tan poco provecho resulta en la enseñanza elemental. Esta forma de enseñanza, a la par que instructiva, es interesante; agrada a los niños en vez de fastidiarlos y pasan las horas de clase sin darse cuenta del tiempo transcurrido. En el programa figura como asignatura principal la Moral y está acompañada de la Urbanidad, es observada estrictamente durante las horas de clases y en el recreo, procurando cuidar de los niños.[26]

Con estas innovaciones, Consuelo Zavala introdujo al sistema educativo de la ciudad de Mérida, modelos avanzados para su tiempo. Para 1915, en el seno del Primer Congreso Pedagógico celebrado en Mérida, convocado por el General Alvarado, se discutió el tema de la coeducación de los sexos; a decir del Dr. Urzaiz, el tema quedó en la teoría, pues las escuelas siguieron siendo segregadas; además de no ser bien recibido por el Jefe del Departamento de Educación, Gregorio Torres Quintero.[27] A *grosso modo,* hemos visto los aportes a la educación en Yucatán, ahora veamos su contribución al reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres, es decir, el derecho al voto, la educación y la sexualidad.

La figura de Hermila Galindo,[28] promotora del Primer Congreso Feminista,[29] celebrado en enero de 1916, ha prevalecido en la historia femenina; sin embargo, poco se conoce a las participantes en las otras regiones antes, durante y después de la revolución mexicana. Por ello, los interrogantes: ¿El feminismo mexicano tuvo sus raíces en la masonería, en el liberalismo, en el protestantismo? ¿Cuáles fueron las regiones y en qué trincheras participaron las mujeres letradas y no letradas?

Investigaciones recientes ilustran sobre las mujeres participantes en diversos escenarios durante el periodo revolucionario: entre ellas, Gloria Tirado Villegas en sus estudios destaca a las maestras, fundadoras de clubes liberales, adheridas a la causa maderista en Puebla;[30] Viridiana Vera estudia en particular el caso de la profesora tlaxcalteca Paulina Maraver, quien fundó el Club Josefa Ortiz de Domínguez, bajo la dirección de Petra Leyva:

[26] *Ibidem*, p. 64.

[27] *Ibidem*, p. 54.

[28] *Cfr.* Valles Ruiz, Rosa María, *Hermila Galindo. Sol de Libertad y 1916, Segundo Congreso Feminista de México. Crónica centenaria*, obras de la biógrafa de Hermila Galindo.

[29] Sobre este Congreso se ha escrito muy poco. Este año se conmemoró el centenario, por ello es muy importante descentralizar las interpretaciones en torno a los temas discutidos y a las posiciones expresadas a través de las intervenciones de las integrantes de las tres facciones. *Cfr.* Rivera Gómez, Elva, "La revolución silenciosa de las mujeres. Primer Congreso Feminista en el México del siglo XX", pp. 153-178.

[30] *Cfr.* Tirado Villegas, Gloria, *Lo revolucionario de la Revolución. Las mujeres en la ciudad de Puebla* y "De los inicios del maderismo a la participación de las mujeres, 1910-1920".

> me adherí a la causa revolucionaria de los Serdán, a quienes siempre tuve una gran deferencia. Incluso fui consejera de Aquiles y secretaria particular de Carmelita. Desafortunadamente en los sucesos sangrientos del 18 de noviembre de 1910, los hermanos Serdán perdieron la vida al enfrentarse al gobierno de Mucio P. Martínez. Con ello abracé con mayor ahínco la causa revolucionaria. Es así que en 1911 me adherí a la Junta Revolucionaria con los antirreelecionistas. Luego me puse en contacto con el general Emiliano Zapata, quien me tuvo siempre en la más alta estima. Mira, incluso me dedicó una foto en la que está escrito Ejército Libertador del Sur en la Plaza de Toros y, en ella, me llama mi generala.[31]

La participación de Paulina Maraver fue de suma importancia en las distintas facciones y momentos de la revolución. Ella trastocó el rol tradicional, y desde su condición de mujer letrada jugó un papel determinante como enlace.

La poblana Hermina Franco Espinosa, primera médica titulada por el Colegio del Estado en Puebla, en diciembre de 1917, desempeñó un papel importante en los inicios de la revolución en su ciudad. En 1911 se matriculó en Medicina del Colegio del Estado, hoy Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).[32] Como estudiante enfrentó a una institución educativa que "no aceptaba a las mujeres": "En la clase de anatomía —decía ella— me preguntaban la clase y las regiones de disección todos los días. Era algo injusto pues a mis demás compañeros les preguntaban solo de vez en cuando. Por eso me quejaba con mi padre quien me decía: hija, que bueno que te pregunten tanto, así estudiaras y aprenderás más";[33] de la tradición oral familiar se recupera que a "ella la examinaban con mayor rigor que a sus compañeros de la carrera de medicina".[34]

En 1910, Herminia Franco, practicante voluntaria en el Hospital General de Puebla, al iniciar el enfrentamiento de los Serdán con la policía, relató:

> comencé a oír muchos estallidos como de cohetes, por lo que me subí a la azotea del Hospital para averiguar de que fiesta se trataba, pero el doctor Fermín Viniegra me avisó que eran balazos provenientes de la casa de los hermanos Serdán, situada a dos cuadras del Hospital [...]

[31] Vera Gracia, Viridiana, "Paulina Maraver Cortés. ¿Dónde estás corazón ...? ... A la patria como a la madre se le sirve y honra con amor... Paulina Maraver, 1925", p. 200.

[32] AHBUAP. Fondo: Colegio del Estado. Serie: Asuntos Escolares. Subserie: Libros de exámenes profesionales de Médicos Cirujanos y Parteros. Año 2: 1878-1917. Libro: Tomo II, 1908-1917. Expedientes de Exámenes profesionales, ff. 9 y 10.

[33] *Ortiz Hidalgo, Carlos, "Herminia Franco Espinoza (1891-1988). Primera mujer médica de Puebla y veterana de la Revolución Mexicana", p. 61.*

[34] *Idem.*



Arriba
Voto femenino (foto tomada de Internet).

> A los pocos minutos, —decía Herminia Franco— vimos llegar a un teniente del ejército mexicano herido en la muñeca en el asalto de la casa de Serdán, e inmediatamente lo atendí, aplicándole unas grapas mecánicas. [35]

Bajo estas circunstancias atendió al primer herido de la Revolución Mexicana. Después, la doctora Franco quedó adscrita a la División "Supremos Poderes" cuarto batallón, al mando de general Ignacio C. Enríquez, donde prestó sus servicios en la atención de los heridos al combatir a fuerzas rebeldes al constitucionalismo en el estado de Veracruz. Esta labor la desempeñó desde el 21 de mayo de 1915, hasta el 21 de abril de 1916, cuando por asuntos familiares solicitó y obtuvo su baja.[36]

"A Aquiles Serdán —contaba Herminia—, lo conocí desde que era novio de Filomena, que luego fue su esposa, porque vivía arriba de la casa de mi abuelita, y Cabrera, el jefe de la policía que ordenó el cateo de su casa, era amigo de mi papá".[37] Como había orden de aprensión contra Aquiles Serdán, se

[35] *Ibidem*, p. 63.
[36] *Idem*.
[37] *Idem*.



escondió durante la balacera en el sótano de su casa; en la madrugada del 19 de noviembre, al tratar de abandonar el escondite clavado en el piso de la sala, fue sorprendido por el teniente Porfirio Pérez, quien al custodiar la vivienda lo mató con dos balazos: uno en la cabeza, que atravesó el cerebro y le fracturó el cráneo en su base, y el segundo en el cuello, que fracturó su laringe. Los cadáveres de Aquiles y Máximo Serdán fueron exhibidos en la Penitenciaría, luego llevados a recorrer las calles de Puebla por órdenes del gobernador general Mucio P. Martínez, como muestra de escarnio y escarmiento, y posteriormente llevados a la sala de autopsias médico legales, situada a la izquierda de la entrada principal del panteón municipal de la ciudad de Puebla, lugar donde el médico forense Claudio Camarillo realizó las autopsias.

Herminia Franco terminó la carrera en 1915 y dos años después, el 7 de diciembre, sustentó su examen profesional oral con la tesis "Alimentación infantil" y presentó el práctico en dos partes, 17 y 18 de diciembre, en el Hospital General Jesús Carranza, ante el Jurado integrado por los doctores Agustín Galindo, Gregorio Vergara y Eduardo Olivares, quienes la aprobaron por mayoría de votos.[38]

Por último, en palabras de Consuelo Zavala, una de las protagonistas del Primer Congreso Feminista de 1916, el feminismo "significaba mujeres fuertes, con educación, iguales al hombre en inteligencia, con el cual podrán formar reuniones en el mismo plano de igualdad moral e intelectual".[39]

4. Palabras finales

A lo largo de esta contribución queremos dejar claro que estudiar la participación femenina desde los propios contextos regionales, desde la vida privada y pública, en los espacios de invisibilización de la historia oficial y regional, no ha sido fácil, en especial para quienes se asumen como historiadoras feministas y estudiosas de las relaciones de género.[40] En los últimos cuarenta años, las investigaciones han contribuido a reconocer un campo de estudios: la historia

[38] AHBUAP, *loc. cit.*

[39] Rivera Gómez, Elva, "La revolución silenciosa de las mujeres. Primer Congreso Feminista en el México del siglo XX", p. 153.

[40] Hay diversos espacios académicos donde se ha promovido la reflexión. En 2001 se organizó el Primer Coloquio de Historia de las Mujeres y Estudios de Género; se publicaron algunas obras, entre ellas podemos mencionar *Estudios históricos sobre las mujeres en México* (coordinada por María de Lourdes Herrera Feria) y *Mujeres en la política y la historia* (coordinada por Gloria Tirado Villegas). En el 2013, Gloria Tirado Villegas y Elva Rivera Gómez fundan el Seminario Permanente de Historia de las Mujeres y Estudios de Género; del II Seminario, se recuperan varios trabajos y se publica *Seguir las huellas. Hacia el centenario del Primer Congreso Feminista: 1916-2016.*

Izquierda
Soldaderas con uniforme.

de las mujeres en cada una de las regiones del país. Los trabajos pioneros de Carmen Ramos, Ana Lau, Esperanza Tuñón Pablos, Gabriela Cano, Marta Eva Rocha, Rosa María Valles Ruiz[41] han demostrado cómo la participación política de las mexicanas es diversa y sus contextos están asociados a la dicotomía público-privada, a la ideología individual y colectiva, a la pertenencia a una clase social e identidad étnica y sexual. Por lo tanto, se rompe con una visión heteronormativa y heterosexual.

En las regiones también se ha contribuido con la escritura de la historia de las mujeres desde distintos tópicos. Mayra Lizzeth Vidales, María Elizabeth Jaime,[42] entre otras autoras, permiten reconocer que estamos en deuda con muchas de estas historias. También faltan estudios de las mujeres indígenas, afrodescendientes, migrantes, de otros grupos sociales, quienes sin lugar a dudas nos develarán otros escenarios públicos y privados del ser mujer; sus silencios, batallas y aspiraciones son necesarios para escribir y contribuir con la genealogía y memoria colectiva de las mujeres.

Es necesario hacer un balance en torno a los avances, los retrocesos y pérdidas de derechos humanos en el contexto del neoliberalismo mexicano. Por ejemplo, las reformas constitucionales han eliminado el derecho a decidir libremente sobre la sexualidad y maternidad de las mujeres. Se ha privilegiado los derechos de la familia y del matrimonio heterosexual tradicional. Los sectores neoconservadores han presionado para evitar la aprobación de reformas constitucionales para reconocer la diversidad de familias y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, apuntando que "la ideología de género" quiere destruir a la familia tradicional. Por lo tanto, nos hemos acercado a la "descalificación y distorsión" de las propuestas feministas; con ello se polariza y enfrenta a las mujeres, al no permitirles elegir y tomar sus propias decisiones de orden político, económico y cultural e individual. Estas instituciones quieren imponer las "burkas" ideológicas y religiosas en las decisiones que sólo corresponden a las mujeres.

[41] Varios de ellos están incluidos en el listado bibliográfico del presente texto.
[42] *Idem*.

Bibliografía

Aguilar Ochoa, Arturo, "La vida elegante en la capital imperial 1864-1867", en *La Intervención Francesa en México. En el sesquicentenario de la batalla del 5 de mayo*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2012.

AHBUAP (Archivo Histórico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla), fondo: Colegio del Estado, serie: asuntos escolares, subserie: Libros de exámenes profesionales de médicos, cirujanos y parteros, Año 2: 1878-1917, libro: tomo II, 1908-1917, expedientes de exámenes profesionales, ff. 9 y 10.

Arrom, Silvia, *Las mujeres en la Ciudad de México 1790-1857*, México, Siglo XXI, 1988.

Cano, Gabriela [a], "El coronel Robles, una combatiente zapatista", en *Fem*, núm. 58, año 11, 1987, pp. 22-24.

——— [b], "Congresos feministas en la historia de México", en *Fem*, núm. 58, año 11, 1987, pp. 24-27.

Córdova Plaza, Rosío, "Por no haber una mujer que no sea una verdadera insurgenta. Hacia una historia de la participación femenina en la Guerra de Independencia", en *Mujeres insurgentes*, México, Senado de la República, 2010.

Gómez García, Pía, "Memoria etnográfica. Modelos y procesos educativos en Yucatán: un estudio de caso", tesis de Licenciatura en Historia, Universidad Autónoma de Yucatán, 2005.

Guzmán Pérez, Moisés, "Mujeres de amor y de guerra", en *Mujeres insurgentes*, México, Senado de la República, 2010.

Herrera Feria, María de Lourdes (coord.), *Estudios históricos sobre las mujeres en México*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2006.

Jaime, María Elizabeth, "*La mujer moderna: una revista feminista y revolucionaria, 1915-1917*", en María de Lourdes Herrera Feria (coord.), *Estudios históricos sobre las mujeres en México*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2006.

Lau Jaiven, Ana, *La nueva ola del feminismo en México: conciencia y acción de la lucha de las mujeres*, México, Planeta, 1987.

Lau Jaiven, Ana y Carmen Ramos (comps.), *Mujeres y revolución: 1910-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1993.

Lau Jaiven, Ana y Mercedes Zúñiga Elizalde (coords.), *El sufragio femenino en México. Voto en los estados (1917-1965)*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, 2013.

Marín Ibarra, Mariana, "La atracción de lo prohibido. Mujeres virtuosas o infractoras", en *La Intervención Francesa en México. En el sesquicentenario de la batalla del 5 de mayo*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2012.

Martínez Jiménez, Alejandro, "La educación elemental en el Porfiriato", en Josefina Zoraida Vázquez (comp.), *La educación en la historia de México*, México, El Colegio de México, 1992.

Ortiz Hidalgo, Carlos, "Herminia Franco Espinoza (1891-1988). Primera mujer médica de Puebla y veterana de la Revolución Mexicana", en *Historia y filosofía de la medicina. Gaceta Médica*, vol. 146, núm. 1, 2010, pp. 59-65.

Ramos, Carmen, *Presencia y transparencia la mujer en la historia de México*, México, El Colegio de México, 1987.

———, *Género e historia*, México, Instituto Mora, 1996.

Rivera Gómez, Elva, "La revolución silenciosa de las mujeres. Primer Congreso Feminista en el México del Siglo XX", en *Revolucionarias fueron todas*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2010.

Rivera Gómez, Elva y Jessica López Espinosa, "Las mujeres y la vida cotidiana en la ciudad de Puebla durante la Intervención Francesa", en *La Intervención Francesa en México. En el sesquicentenario de la batalla del 5 de mayo*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2012.

Rocha, Marta Eva, *El álbum de la mujer: antología ilustrada de las mujeres mexicanas. Tomo 4. El Porfiriato y la Revolución*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1991.

Rosado y Rosado, Georgina del Carmen, "Entre ilustrados y masones te veas: las semillas de una revolución", en Georgina Rosado Rosado, Celia Rosado Avilés y Alicia Canto Alcocer (eds.), *Las hijas de Eva. Las semillas de una revolución*, Mérida, Universidad Autónoma de Yucatán / Compañía Editorial de la Península, 2016.

Tirado Villegas, Gloria, "De los inicios del maderismo a la participación de las mujeres, 1910-1920", en Gloria Tirado Villegas y Elva Rivera Gómez, *Seguir las huellas. Hacia el centenario del Primer Congreso Feminista: 1916-2016*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2015.

———, *Lo revolucionario de la Revolución. Las mujeres en la ciudad de Puebla*. Puebla, H. Ayuntamiento de Puebla / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Serie Fundación, 2010.

———, (coord.), *Mujeres en la política y la historia*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2006.

Tuñón Pablos, Esperanza, "La lucha política de la mujer mexicana por el derecho al sufragio y sus repercusiones", en Carmen Ramos Escandón (coord.), *Presencia y transparencia la mujer en la historia de México*, México, El Colegio de México, 1987.

VV. AA. "Pronunciamiento de las mujeres de Zacatlán 29 de julio de 1833", en The pronunciamiento the Independent of Mexico 1821-1876. University of St Andrews. Recuperado de http://arts.st-andrews.ac.uk/pronunciamientos/regions.php?r=33&pid=989 [24 de marzo de 2014].

Valles Ruiz, Rosa María, 1916, *Segundo Congreso Feminista de México. Crónica centenaria*, Pachuca, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2013.

———, *Hermila Galindo. Sol de Libertad*, México, Gernika, 2015.

Vera Gracia, Viridiana, "Paulina Maraver Cortés. ¿Dónde estás corazón …? … A la patria como a la madre se le sirve y honra con amor… Paulina Maraver, 1925", en *Revolucionarias fueron todas*. Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2015.

Vidales, Mayra Lizzeth, "Ciudadanía y género en el México decimonónico", en Gloria Tirado Villegas (coord.), *Mujeres en la política y la historia*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2006.

El dictamen dice que tienen voto todos los ciudadanos; está el nombre genérico; esta misma redacción tenía la adición que existe en la Constitución del 57 y que se conserva hoy, y yo deseo que aclare la Comisión en qué condiciones quedan las mujeres y si no estamos en peligro de que se organicen para votar y ser votadas.

Félix F. Palavicini
Diputado por el Distrito Federal
Sesión del 26 de enero de 1917



Capítulo XIII



El debate ideológico que dio origen al artículo 27 de la Constitución de 1917

Gloria Pedrero Nieto*

Andrea Ma. del Rocío Merlos Nájera*



Introducción

Para referirnos al artículo 27 es necesario aludir a las ideas enarboladas en los planes y programas políticos que se proclamaron al final del porfiriato y la Revolución mexicana, para denunciar las injusticias a que era sometida la población. A través de estos documentos se dibujaron los males sociales, económicos y políticos que fueron incubando el movimiento revolucionario, iniciado en 1910 y concluido con la promulgación de la Carta Magna en 1917.

El detonante para la Revolución fue el tipo de economía que se adoptó durante el régimen porfiriano tratando de estar a la altura de los más importantes países capitalistas. Lo paradójico es el impresionante e innegable crecimiento económico logrado durante las tres décadas mencionadas que contrastaba con la pobreza de la mayoría de la población.

Esa disparidad presentaba varios matices en la esfera económica. La parte más dinámica, la que significaba mayores ganancias, se ubicaba en las actividades más productivas como la minería, los ferrocarriles y la industria; renglones dominados por los inversionistas ingleses y norteamericanos; el comercio y la banca estaban controlados por franceses, alemanes y españoles. Los inversionistas mexicanos,

* Universidad Autónoma del Estado de México.
Correos electrónicos: gpedrero@yahoo.com y romelu4f@hotmail.com.



en su mayoría, se circunscribieron a la inversión en la agricultura y sus ganancias resultaban ostensiblemente dispares. En menor grado, los nacionales se ubicaron en la industria y el comercio; de manera extraordinaria se destacaron en la minería y casi siempre asociados a extranjeros.[1]

Analizando las consecuencias de la estrategia económica seguida durante el porfiriato, Arnaldo Córdova indica:

> esta estrategia [de promover el desarrollo capitalista con capital extranjero] era sólo un emblema. El privilegio de los intereses dominantes, su defensa a ultranza en contra de cualquier otro interés venido de abajo y su identificación pública y abierta con esos intereses [...] no era sólo una cuestión de estrategias políticas, sino la esencia misma del régimen oligárquico porfiriano. El predominio de los grandes propietarios de tierras en la clase dominante nativa [...] iba a determinar el carácter conservador y reaccionario del porfiriato, por encima y en contra de su concepción del progreso. Y así ocurriría incluso en el nivel de la ideología.[2]

En esta lógica, los capitalistas extranjeros, la naciente burguesía local y la mayoría de los ricos latifundistas mexicanos encontraron un aliado en la dictadura porfirista, sostenida por su habilidad para conciliar los diferentes intereses del grupo dominante, en torno al interés común de conservar el poder político y económico. Las consecuencias sociales de este tipo de desarrollo fueron la persistencia del peonaje y del terrateniente en el país.

En las haciendas se combinaban los rasgos precapitalistas heredados de épocas anteriores y los capitalistas que se impulsaron para modernizar algunas fases de la producción. A esta combinación, con el fin de garantizar la producción en las haciendas, Enrique Semo la identifica como "uno de los aspectos más conservadores de esta institución".[3]

Es claro que el desarrollo económico logrado durante el porfiriato no benefició a los campesinos y trabajadores pues sus condiciones de vida empeoraban cada día. El malestar social crecía y buscaba maneras de manifestarse. El gobierno porfirista no apreció en su justa dimensión las señales de inconformidad al sistema, que se fueron manifestando porque confiaba demasiado en su capacidad de control social, a pesar de ello, Moisés González Navarro en *"El porfiriato. Vida Social"* destaca las constantes rebeliones sociales que se

[1] Para ampliar la información acerca de las inversiones nacionales y extranjeras en el porfiriato, consúltese Córdova, Arnaldo [a], "Prólogo" a *Los grandes problemas nacionales* de Andrés Molina Enríquez, pp. 12 y 13 y Sergio de la Peña, *La formación del capitalismo en México*, pp. 167-170.

[2] Córdova, Arnaldo [a], *op. cit.*, p. 14.

[3] Semo, Enrique, *Historia Mexicana. Economía y lucha de clases*, pp. 73 y 74.

Página anterior
Campesinos depositan su voto para elección de poderes federales, 11 de marzo de 1917.

sucedieron de principio a fin del régimen, lo que comprueba "que no hubo un solo día de paz a lo largo del gobierno porfirista".[4]

Desde 1909, Andrés Molina Enríquez, intelectual originario de Jilotepec, México, había puesto el dedo en la llaga al señalar lo que a su criterio eran los grandes males de nuestro país y los riesgos que se corrían, si no se atendían oportunamente. Su obra era un espejo que permitía palpar la realidad nacional, que él había percibido al tener contacto directo con la población mexicana, especialmente con la del Estado de México, pues gran parte de sus experiencias como abogado, juez y notario público las adquirió en dicha entidad. Los problemas que señaló proyectaban la situación estatal, pero coincidían con los que otros autores habían observado en distintas partes del país.

Como ya se mencionó, en este periodo la mayor parte de los inversionistas mexicanos se ubicaban en la agricultura, pues muchos de ellos concebían la tierra como la inversión más segura y no estaban dispuestos a exponer su capital en otra empresa.[5] Para Molina Enríquez los latifundistas constituían un obstáculo para el desarrollo del país, porque como no les gustaban los riesgos, tampoco tenían preocupación por modernizar sus fincas o haciendas.

> Su aspiración de mayor ganancia se resolvía buscando la expansión territorial de sus propiedades y la explotación de sus trabajadores. Esta ampliación territorial provenía del despojo [...] de las comunidades. Además, muchas veces no implicaba la apertura de nuevas tierras al barbecho o al pastoreo. Los objetivos de esta expropiación eran esencialmente eliminar a los campesinos que podían ser sus competidores en el mercado local, despojándolos de su medio de producción, obligándolos en consecuencia a emplearse como trabajadores de las haciendas locales al quitarles sus parcelas privadas o comunales. Así eliminaban la pequeña competencia, monopolizaban el comercio, pero además, aseguraban fuerza de trabajo permanente.[6]

"En el Estado de México abundan los ejemplos de este proceso de expansión de las haciendas, como son la de Doña Rosa, La Gavia, Canaleja, Xala, Jalmolonga, Juchitepec, etcétera".[7] Lo anterior se tradujo en constantes litigios entre campesinos y hacendados enfrentados por la tierra, el agua, pastizales y bosques.

[4] Córdova, Arnaldo [d], "Demandas y logros de la Revolución Mexicana", p. 296.

[5] *Cfr.* Córdova, Arnaldo [a], *op. cit.*, pp. 12 y 13. La experiencia de Andrés Molina Enríquez en este terreno permite tener claridad respecto al problema de la concentración de la tierra en México.

[6] Semo, Enrique, *op. cit.*, pp. 76 y 77, citado en Merlos Nájera, Andrea Ma. del Rocío, "Relaciones interclasistas en el Estado de México durante el Porfiriato", pp. 39 y 40.

[7] Merlos Nájera, Andrea Ma. del Rocío, *op. cit.*, p. 40.

Molina Enríquez nos da un ejemplo de la parcialidad de la ley a favor de los hacendados y de los perjuicios que ocasionaban a los campesinos. Señalaba que estos últimos sostenían con su trabajo la producción agrícola, tenían que soportar la opresión de los hacendados, que les arrebataban sus tierras. Ante las expropiaciones se realizaban largos juicios, que generalmente eran suspendidos por los campesinos, debido a los sacrificios monetarios que representaban para sus pobres economías. Detenido este proceso legal, el despojo continuaba.[8]

A fines del porfiriato, el despojo de tierras comunales tuvo su más elevado porcentaje. Los campesinos despojados deambulaban como un ejército de reserva de mano de obra desempleada, para que los hacendados seleccionaran los trabajadores que requerían, pudiendo ofrecer bajos salarios ante la gran oferta de solicitantes de trabajo. En 1910 el salario real de los trabajadores era miserable, aunque con variaciones de acuerdo con la región y las características de su trabajo.

Otro elemento que agudizó el conflicto social latente en el porfiriato fue la crisis agrícola de 1909, provocada por constantes heladas que originaron escasez de alimentos y su encarecimiento. La situación económica, política y social se fue agravando y la necesidad de realizar cambios en el régimen político y en el modelo económico era evidente. Entre la oligarquía ya existía el temor a las rebeliones populares. Ello se aprecia en un artículo de Agustín Aragón publicado en 1900 al señalar que: "si las reformas se retardan de manera indebida, la revolución es la consecuencia, más no debe olvidarse que la reforma en los pueblos es como el crecimiento en los niños, saludable y normal, mientras que, la revolución a semejanza de la fiebre, es destructora y anormal".[9]

Los ideólogos de la revolución coincidían en que la principal causa del movimiento armado contra la dictadura de Porfirio Díaz fue la concentración de la tierra y que en ese proceso jugaron un papel importante las leyes de colonización junto con la actividad de las compañías deslindadoras, lo que llevó al país a un estancamiento de la economía agraria.[10]

La revolución era inevitable ante el desgaste del sistema político adoptado por el dictador y la crisis económica del país. El objetivo o proyecto de nación que se plantearon alcanzar, tanto los ideólogos como los personajes que se sumaron a la lucha armada, fue llenando de contenido a la Revolución mexicana y al final se plasmó en la Constitución promulgada en 1917. La Carta Constitucional fue el resultado de esa lucha y de la confrontación de los diferentes proyectos enarbolados para cambiar al país. La Revolución fue la vía para el cambio, pero

[8] *Ibidem*, p. 41.

[9] *Gaceta de Gobierno*, núm. 59 correspondiente al 20 de enero de 1900.

[10] *Cfr.* Wistano, Luis Orozco, citado por Córdova, Arnaldo [d], *op. cit.*, p. 297.

también fue la matriz en la que se gestaron nuevos proyectos que enriquecieron las primeras ideas de cambio.

Como ilustra Arnaldo Córdova, la Revolución es una etapa histórica que cambió el rumbo de esta nación; pero en esencia, lo que dio a la nación fue un Estado moderno, el cual no tenía; un Estado pluriclasista, por encima de todas las clases sociales, que no existía debido a que el porfirista era un Estado oligárquico.[11]

Las vertientes ideológicas que confluyeron en la Revolución mexicana fueron cinco: magonismo, maderismo, zapatismo, villismo y constitucionalismo, aunque algunas fueron más moderadas o radicales que las otras, cada una plasmó su propuesta frente al principal problema del país, el de la tierra. Los documentos que fueron su bandera política frente a la nación ilustran sobre ello.

1. Antecedentes

El antecedente legal del artículo 27 de la Constitución de 1917 es el 27 de la Constitución de 1857, en él además de legalizar la propiedad y dar cabida a la expropiación por utilidad pública y, por ser el resultado de la Ley del 26 de junio de 1856,[12] establecía la incapacidad de las corporaciones civiles o eclesiásticas para adquirir o administrar en propiedad bienes raíces. El texto del artículo es el siguiente:

> La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos en que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil

[11] Córdova, Arnaldo [d], *op. cit.*, p. 298.

[12] La Ley de Desamortización de los Bienes de las Corporaciones Civiles y Religiosas, conocida como la Ley Lerdo, fue expedida por Miguel Lerdo de Tejada el 25 de junio de 1856 y en su artículo primero decreta: "Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual". En el artículo 2o. continúa aclarando que: "La misma adjudicación se hará a los que hoy tienen a censo enfitéutico fincas rústicas o urbanas de corporación capitalizando al seis por ciento el canon que pagan, para determinar el valor de aquéllas". En su artículo 3o. define a las corporaciones de la siguiente manera: "Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida". En el artículo 5o. se aclara acerca de las fincas, urbanas y rurales, que no estaban arrendadas, "a la fecha de la publicación de esta ley, se adjudicarán al mejor postor en almoneda que se celebrará ante la primera autoridad política del partido" Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria, 1493-1940*, pp. 103 y 104.



Arriba
El Gral. Francisco
J. Múgica hablando
acerca del artículo 27.

> o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.[13]

Durante la república restaurada y el porfiriato se dictaron las Leyes de Tierra y Colonización, con estas se pretendía desarrollar al país mediante un proceso de colonización que creara las condiciones necesarias para mejorar la distribución de la población rural y un mayor aprovechamiento de la tierra; consideraba provechosa la inmigración de colonos, de preferencia europeos, que pudieran convertir las tierras improductivas en ricas plantaciones.

[13] *Ibidem*, pp. 118 y 119.

Estas fueron las siguientes: 1863,[14] 1875, 1883, 1894 y 1902. En esencia, las dos primeras leyes la de ocupación y enajenación de terrenos baldíos del 23 de julio de 1863 y la de colonización del 31 de mayo de 1875 marcaron los lineamientos generales de la política de colonización. La de 1863 definía los terrenos baldíos y reglamentaba su tramitación, precio, deslinde y adjudicación. La de 1875 autorizaba la formación de comisiones exploradas para medir y deslindar el área baldía del país, concediéndoles la tercera parte del terreno que hubieran medido y deslindado; también les daba subvenciones si lograban introducir en esas tierras a familias de colonos.

Complementarias a estas leyes fueron las de 1883 y 1894. La diferencia entre éstas dos consistía en que en la primera se fijaba como superficie máxima 2,500 hectáreas, mientras que en la segunda se quitaba esta prohibición, cesando la obligación de poblar y acotar los terrenos denunciados.[15]

En cuanto a los ejidos, en algunos estados se legisló al respecto,[16] pero la ley federal que puso punto final a los ejidos fue la del 26 de marzo de 1894, en cuyo artículo 67 se decretó el fraccionamiento en lotes y adjudicación entre los vecinos de los pueblos del ejido y de los excedentes del fundo legal cuando no se hubiese hecho esa operación. En el caso de que algún pueblo no contara con ejidos, la ley disponía que se les asignara una legua cuadrada[17] como ejido, para luego ser fraccionado. A partir de este momento, la propiedad privada es la única legalmente existente y, por lo tanto el acaparamiento de tierras fue autorizado y legalizado.

2. El movimiento revolucionario

El malestar de la población se presentó en diversos momentos y de diferentes formas, de ahí que el movimiento revolucionario de 1910 enarbolara la demanda de tierras, como uno de sus principales ideales. El movimiento que inicia la Revolución mexicana es el maderismo dirigido por Francisco I. Madero, coahuilense cuyos principios demócratas fueron esbozados públicamente en

[14] Esta ley fue decretada por Benito Juárez en San Luis Potosí, pero por las circunstancias políticas por las que pasaba el país, fue aplicada a partir de 1867. *Cfr.* Secretaría de Agricultura y Fomento, *Colección de leyes sobre tierras y demás disposiciones relacionadas con las mismas*, p. 10.

[15] *Passim* Mejía Fernández, Miguel, *op. cit.* y Secretaría de Agricultura y Fomento, *op. cit.*

[16] En Chiapas la primera fue el 26 de marzo de 1878 y la segunda Ley es la del 11 de agosto de 1892; y su reglamento del 9 de abril de 1893. *Cfr.* Código de leyes de Hacienda del Estado y Pedrero Nieto, Gloria, *La nueva estructura agraria en Chiapas 1853-1910,* pp. 50-55.

[17] *Cfr.* Secretaría de Agricultura y Fomento, *op. cit.*, p. 37.

1908, en su libro *La sucesión presidencial de 1910*. Convencido de que la libertad del sufragio modernizaría políticamente a México y de que un gobierno electo democráticamente resolvería los problemas del país, en 1909 funda el Partido Nacional Antirreeleccionista y en 1910 proclama el Plan de San Luis, con el lema "Sufragio Efectivo. No reelección", en el que hace la convocatoria para iniciar la lucha armada contra la dictadura de Díaz. Esta vertiente representó las aspiraciones de intelectuales urbanos y pequeños propietarios, pero también atrajo la simpatía de sectores populares que se sumaron a su llamado, entre ellos los campesinos morelenses, atraídos por lo expuesto en el Plan de San Luis, promulgado el 5 de octubre de 1910, en su artículo 3o. planteaba:

> Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos en los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores, los terrenos de que se les despojó de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quien también pagarán una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso que estos terrenos hayan pasado a tercera persona, antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.[18]

3. Los zapatistas

Las circunstancias históricas impidieron que Madero cumpliera lo prometido, Emiliano Zapata quien lo había apoyado se reveló y en la Villa de Ayala el 11 de noviembre de 1911 planteó las "Bases para la rendición de las fuerzas del general Emiliano Zapata", en la cuarta se dispuso: "se dará una Ley Agraria procurando mejorar la condición del trabajo del campo",[19] antes de un mes, el día 28, se decreta el Plan de Ayala, se puede considerar que es el que va a marcar la propuesta de Reforma Agraria más sólida y cuya influencia se puede encontrar en las otras propuestas y en el artículo 27 de la Constitución de 1917. Los artículos que se refieren a la tierra son:

> Art. 6o. Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a

[18] Córdova, Arnaldo [e], *La ideología de la Revolución Mexicana*, p. 431.

[19] Martínez Escamilla, Ramón, (Introducción y selección) *Emiliano Zapata. Escritos y documentos*, p. 68. El profesor Otilio Montaño fue el encargado de redactar el Plan de Ayala.

> esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.
>
> Art. 7o. En virtud que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por estas causas se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.
>
> Art. 8o. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes, y las dos terceras partes que a ellos les correspondan, se destinaran para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha de este plan.
>
> Art. 9o. Para ajustar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán leyes de desamortización y nacionalización según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez, a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y del retroceso.[20]

El plan fue difundido, para ello el 6 de diciembre, Emiliano Zapata se lo envió al Teniente Coronel Gildardo Magaña para que lo imprimiera y lo diera a "conocer a todo el mundo".[21]

El 30 de marzo de 1913, el alto mando del ejército zapatista se reunió con el coronel Pascual Orozco (padre) enviado de Victoriano Huerta con proposiciones de paz. La segunda propuesta era: "Que el problema agrario será resuelto por el Gobierno en la forma que lo crea conveniente, sin estar de acuerdo, conforme a lo prescrito en el Plan de Ayala".[22]

Ante la pregunta, al coronel Orozco, si el presidente Huerta conocía que las condiciones para lograr la paz estaban contenidas en el Plan de Ayala el comisionado respondió que sí lo conocía y agregó: "el Gobierno no cuenta con fondos necesarios para resolver el problema agrario conforme a lo preceptuado

[20] *Ibidem*, pp. 72 y 73.
[21] *Ibidem*, p. 76.
[22] *Ibidem*, pp. 94 y 95.

en el Plan de Ayala".[23] Al día siguiente hubo otra conferencia con nuevos emisarios de Huerta, en este caso como representantes del ministro de gobernación Alberto García Granados, entre sus promesas u ofrecimientos la quinta se refería al problema agrario, así es que a la letra expresaba: "Que en cuanto a cuestión de tierras y aguas, a la presentación de títulos primordiales por los interesados, serán atendidos de una manera favorable para la obtención de lo que cada uno demande".[24] La tercera y última conferencia con los emisarios de Huerta fue el 4 de abril, la propuesta para consolidar la paz en lo referente a la cuestión agraria se resume así: "Que la reforma agraria se resuelva conforme a los principios de la Revolución",[25] los cuales en ningún momento habían sido mencionados, por lo que quedó completamente indefinido.

El 28 julio de 1913 en las instrucciones a los jefes y oficiales del Ejército Libertador del Sur, en la novena se les instruía para que:

> Los pueblos en general deben tomar posesión de sus terrenos siempre que tengan sus correspondientes títulos de propiedad tal y como lo proviene el artículo sexto del plan de Ayala; y los jefes, así como los oficiales, prestarán a dichos pueblos su apoyo moral y material a fin que se cumpla con lo dispuesto en el mencionado Plan de Ayala, siempre y cuando los mismos pueblos soliciten tal ayuda.[26]

El 20 de octubre de 1913, en el Manifiesto a la Nación, Emiliano Zapata expone:

> La nación mexicana es demasiado rica. Su riqueza, aunque virgen, es decir todavía no explotada, consiste en la agricultura y la minería; pero esa riqueza, ese caudal de oro inagotable, perteneciendo a más de quince millones de habitantes, se halla en manos de unos cuantos miles de capitalistas y de ellos una gran parte no son mexicanos. Por un refinado y desastroso egoísmo, el hacendado, el terrateniente, el minero, explotan una pequeña parte de la tierra, del monte y de la veta, aprovechándose ellos de sus cuantiosos productos y conservando la mayor parte de sus propiedades enteramente vírgenes, mientras que un cuadro de indescriptible miseria tiene lugar en toda la República. Es más el burgués, no conforme con poseer grandes tesoros de los que a nadie participa, en su insaciable avaricia, roba el producto de su trabajo al obrero y al peón, despoja al indio de su pequeña propiedad y no satisfecho aún, lo insulta y golpea haciendo alarde del apoyo que le prestan los tribunales, porque el juez, única esperanza del débil, hallase también al servicio de la canalla; y ese desequilibrio económico, ese desquiciamiento social, esa violación flagrante de las leyes naturales y de las atribuciones humanas, es sostenida y proclamada por el

[23] *Ibidem*, p. 97.
[24] *Ibidem*, p. 105.
[25] *Ibidem*, p. 113.
[26] *Ibidem*, pp. 128 y 129.

> Gobierno, que a su vez sostiene y proclama pensando por su propia dignidad, la soldadesca execrable.[27]

En el acta de ratificación del Plan de Ayala el 19 de junio de 1914 en las primera y tercera declaraciones se indica que: "en la parte relativa a la cuestión agraria, quedan elevados al rango de preceptos constitucionales" y "se establezca un gobierno compuesto de hombres adictos al Plan de Ayala que lleven desde luego a la práctica las Reformas Agrarias, así como los demás principios y promesas incluidos en el referido Plan de Ayala, adicionado al de San Luis".[28]

En una carta a Venustiano Carranza, firmada en Yautepec el 17 de agosto de 2014,[29] le manifiesta.

> Efectivamente el triunfo, que dice usted ha llegado, de la causa del pueblo, se verá claro hasta que la Revolución del Plan de Ayala entre a México dominando con su bandera, y para lo cual es muy necesario, y como primera parte, que usted y los demás jefes del norte firmen el acta de adhesión al referido Plan de Ayala y lealmente se sometan a todas las cláusulas del mismo, porque de lo contrario no habrá paz en nuestro país.[30]

Cuatro días después, el 21 de agosto, alarmado por la posición de Carranza, escribía a Pancho Villa y le manifestaba:

> dirijo a usted la presente para manifestarle que siempre le he creído hombre patriota y honrado, que sabrá sostener la causa del pueblo bien definida en el Plan de Ayala, porque del cumplimiento de todas las cláusulas del expresado Plan de Ayala, depende la paz de la Nación, pues tengo conocimiento que el señor Carranza, pretende burlar los principios del referido Plan al intentar sentarse en la silla presidencial, sin la votación de los jefes revolucionarios de la República, lo cual es muy peligroso porque por ese procedimiento la guerra seguirá hasta su fin, pues los revolucionarios que sostenemos el citado Plan, de ninguna manera permitiremos que sea burlado en lo más insignificante.[31]

Ese mismo día invitó al general Antonio I. Villareal a adherirse al Plan de Ayala, la misiva la redactó de la siguiente manera:

> teniendo en cuenta los antecedentes liberales de usted, así como también sus diversas declaraciones que ha hecho respecto al programa

[27] *Ibidem*, p. 137.

[28] *Ibidem*, p. 156.

[29] Carranza se ostentaba como primer jefe del Ejército Constitucionalista y estaba a punto de entrar a la Ciudad de México (20 de agosto).

[30] Martínez Escamilla, Ramón, *op. cit.*, p. 162.

[31] *Ibidem*, p. 163.

> agrario que debe implantarse en nuestro país, no he vacilado [...] para invitarlo a que se adhiera al Plan de Ayala [...] más adelante reitera. No es justo que los que hace tiempo enarbolamos la bandera del Plan de Ayala, que se concreta a tierra y libertades, la dejemos en las manos de unos cuantos ambiciosos que sólo buscan la riqueza a costa del sudor del pueblo trabajador.[32]

Al presidente de los Estados Unidos de América Woodrow Wilson, a pesar de que el puerto de Veracruz se encontraba en manos del ejército estadounidense, le dirigió una carta el 23 de agosto en los siguientes términos:

> He visto en la prensa las declaraciones que usted ha hecho acerca de la revolución agraria que desde hace cuatro años se viene desarrollando en esta República, y con grata sorpresa me he enterado de que usted, no obstante la distancia, ha comprendido con exactitud las causas y fines de esa revolución [...]. Esa convicción de que usted simpatiza con el movimiento de emancipación agraria me induce a explicar a usted hechos y antecedentes que la prensa de la Ciudad de México [...] se ha empeñado siempre en desfigurar con infames calumnias [...]. Unos cuantos centenares de grandes propietarios han monopolizado toda la tierra laborable de la República [...] para lo cual han tenido que despojar a los pueblos de sus ejidos o campos comunales y a los pequeños propietarios de sus modestas heredades [...] han ido absorbiendo todas las propiedades que legítimamente pertenecen y desde tiempo inmemorable han pertenecido a los pueblos indígenas, y de cuyo cultivo estos últimos sacaban el sustento para sí y para sus familias [...]. Los hacendados se han valido de la legislación, que elaborada bajo su sugestión, les ha permitido apoderarse de enormes extensiones de tierra con el pretexto de que son baldías; es decir no amparadas por títulos legalmente correctos [...] los hacendados se han hecho dueños únicos de toda la extensión del país y no teniendo ya los indígenas tierras, se han visto obligados a trabajar en las haciendas por salarios ínfimos [...]. Se puede asegurar, por lo mismo, que no habrá paz en México mientras no se eleve el Plan de Ayala al rango de ley o precepto constitucional y sea cumplido en todas sus partes.
>
> Esto no sólo en cuanto a la cuestión social, o sea, a la necesidad del reparto agrario, sino en lo referente a la cuestión política, o sea a la manera de designar al presidente interino que ha de convocar a elecciones y ha de empezar a llevar a la práctica la reforma social.[33]

Al mismo tiempo que escribió a los generales y al presidente de los Estados Unidos, los zapatistas hicieron un llamado al pueblo mexicano:

[32] *Ibidem*, pp. 167 y 168.
[33] *Ibidem*, pp. 171-175.

> El campesino tenía hambre, padecía miseria, sufría explotación, y si se levantó en armas fue para obtener el pan que la avidez del rico le negaba; para adueñarse de la tierra que el hacendado, egoístamente, guardaba para sí; para reivindicar su dignidad, que el negrero atropellaba inicuamente todos los días. Se lanzó a la revuelta NO PARA CONQUISTAR ILUSORIOS DERECHOS POLÍTICOS QUE NO DAN DE COMER, sino para procurar el pedazo de tierra que ha de proporcionarle alimento y libertad, un hogar dichoso y un porvenir de independencia y engrandecimiento.[34]

En el mismo documento se señala la confiscación de propiedades de los políticos que se hayan puesto en contra del movimiento popular iniciado en 1910.

> En apoyo a esta confiscación existe la circunstancia de que la mayor parte, por no decir la totalidad, de los predios que habrá de nacionalizar representan intereses improvisados a la sombra de la dictadura porfirista, con grave lesión de los derechos de una infinidad de indígenas, de pequeños propietarios, de víctimas de toda especie, sacrificadas brutalmente en aras de la ambición de los poderosos.
>
> La segunda labor, o sea, la creación de poderosos intereses afines a la Revolución y solidarios con ella, se llevará a feliz término si se restituye a los particulares y a las comunidades indígenas los terrenos que han sido despojados por los latifundistas, y si este gran acto de justicia se complementa, en obsequio de los que nada poseen ni han poseído, con el reparto proporcional de las tierras decomisadas a los cómplices de la dictadura o expropiadas a los propietarios perezosos que no quieren cultivar sus heredades.[35]

El 8 de septiembre de 1914 decretaban la nacionalización de los bienes de los enemigos de la revolución, tal y como lo habían prometido en su llamado al pueblo mexicano expresaban:

> Artículo I. Se nacionalizan los bienes de los enemigos de la Revolución que defiende al Plan de Ayala y que directa o indirectamente se hayan opuesto o sigan oponiéndose a la acción de sus principios, de conformidad con el artículo VIII de dicho Plan y VI del decreto de 5 de abril de 1914.
>
> Artículo IV. Las propiedades rústicas nacionalizadas pasarán a poder de los pueblos que no tengan tierras que cultivar y carezcan de otros elementos de labranza, o se destinaran a la protección de huérfanos y viudas de aquellos que han sucumbido en la lucha que se sostiene por el triunfo de los ideales invocados en el Plan de Ayala.
>
> Artículo VI. Los terrenos, montes y aguas nacionalizados a los enemigos de la causa que se defiende serán distribuidos en comunidad para los pueblos que los pretendan y en fraccionamiento para los que así lo deseen.

[34] *Ibidem*, p. 178.

[35] *Ibidem*, pp. 179 y 180, 183 y 184.



Artículo VII. Los terrenos, montes que se repartan no podrán ser vendidos ni enajenados en ninguna forma, siendo nulos todos los contratos o transacciones que tiendan a enajenar tales bienes.

Artículo VIII. Los bienes rústicos que se repartan por el sistema de fraccionamiento sólo podrán cambiar de poseedores por transmisión legítima de padres a hijos, quedando sujetos, en cualquier otro caso, a los efectos del artículo anterior.[36]

[36] *Ibidem*, pp. 188-190.

En respuesta a una carta de Luis Cabrera, Emiliano Zapata, el 4 de octubre de 1914, lo rechaza como emisario de Carranza.

> Más tarde que los ideales hayan triunfado y que usted vuelva sobre sus pasos, es decir, en pos de los principios y no de las personas entonces si podemos colaborar como buenos amigos; pero ahora que usted pertenece al lado del seños Carranza como su principal consejero, aun cuando usted lo niegue, no puedo de ninguna manera obrar de acuerdo con usted porque nuestros ideales son muy opuestos.[37]

Para ese entonces se estaba reuniendo la Convención en Aguascalientes. En la conferencia, con comisionados a la Convención, el general Felipe Ángeles manifestó que el general Zapata no reconocería la soberanía de la Convención en tanto no estuviese representada en ella "la facción que pudiéramos llamar exclusivamente agraria, simbolizada por la revolución del sur".[38]

El 30 de enero de 1917, Emiliano Zapata ante el hecho de que algunos individuos militares o civiles se habían adueñado de bienes nacionalizados, los cuales estaban destinados para el fomento de la agricultura decretaba las reglas que debían seguir los militares para contar con esos bienes, creación de una caja rural de préstamos.[39]

El 3 de febrero de 1917 se dictaba la ley relativa a los representantes de los pueblos en materia agraria. Emiliano Zapata hacía saber después de considerar aspectos relacionados con la tradición e incluso con abusos decretaba en su artículo 1o. "Todos los pueblos de la república cualquiera que sea la categoría de ellos, procederán a nombrar sus representantes para las cuestiones de tierras, montes y aguas, en el concepto de que aquellos deberán ser dos por lo menos". En el artículo 8o. fija los deberes de los representantes de la siguiente forma:

> I. Cuidar bajo su más estricta responsabilidad de los títulos y planos del ejido; cuidar de los terrenos del pueblo; cuidar del fundo legal; de los terrenos de monte o pasto; de los terrenos de labor que resulten sobrantes después de hecho entre los vecinos el reparto de lotes de que habla la Ley Agraria.
>
> II. Cuidar de la conservación y explotación de los terrenos que pertenecen al pueblo.
>
> III. Concertar la explotación de los terrenos de monte o pasto, excluyendo aquellos que el pueblo se reserva para los usos comunales.[40]

Izquierda
Venustiano Carranza pronuncia discurso durante el Congreso Constituyente.

[37] *Ibidem*, p. 190.
[38] *Ibidem*, p. 192.
[39] *Ibidem*, pp. 244-247.
[40] *Ibidem*, p. 250.

Posteriormente se giraron instrucciones a las que deberían sujetarse los representantes de los pueblos para el deslinde, fraccionamiento o reparto de las tierras de los ejidos.[41]

4. Convención revolucionaria

Vencido Victoriano Huerta se hizo presente la diversidad de proyectos revolucionarios y sus líderes. Los más fuertes eran Venustiano Carranza, Emiliano Zapata y Francisco Villa. "El intento de conciliación, de buscar orden en el desorden, fue la Convención. Primero se reunió en la Ciudad de México, a partir del 1 de octubre de 1914, en ella dominó el carrancismo. El día 10 se había mudado a Aguascalientes, buscando neutralidad; gozó de pluralidad, se declaró soberana, pero adquirió un matiz villista y pronto fue desconocida por Carranza. De regreso a la Ciudad de México en noviembre, y en su larga itinerancia, la Convención fue principalmente el refugio del zapatismo y produjo sus mejores frutos, así fuera sólo en el plano de las ideas".[42] Resultado de ello son: el Programa de reformas político-sociales de la Revolución, se elaboró en Cuernavaca el 18 de febrero de 1915 y la Ley Agraria del 26 de octubre del mismo año, en opinión de José de Jesús Medellín Muñoz "tiene conceptos avanzados en materia agraria, que no sólo sobrepasan en sus alcances a la Ley del 6 de enero, sino que inclusive deja atrás las concepciones del constituyente de Querétaro".[43]

El 26 de octubre de 1915, el Consejo Ejecutivo de la Soberana Convención Revolucionaria decretó la Ley Agraria. En su artículo 1o. "Se restituye a las comunidades e individuos los terrenos, montes y aguas de que fueron despojados, bastando que aquellos posean los títulos de fecha anterior al año de 1856, para que entren inmediatamente en posesión de sus propiedades". En su artículo 2o. expone "los individuos o agrupaciones que se crean con derecho a las propiedades reivindicadas de que habla el artículo anterior, deberán aducirlo ante las comisiones designadas por el Ministerio de Agricultura dentro del año siguiente a la fecha de reivindicación y con sujeción al reglamento respectivo". En el artículo 3o. "La Nación reconoce el derecho tradicional e histórico que tienen los pueblos, rancherías y comunidades de la República, a poseer y administrar sus terrenos de común repartimiento, y sus ejidos, en la forma que juzguen conveniente".[44] El artículo 5o. presenta un cuadro de la cantidad de tierra que podrán conservar los propietarios que no sean enemigos de la Revolución. El

[41] *Ibidem*, p. 289-292.

[42] Martínez Delgado, Gerardo, "Introducción", p. 13.

[43] Medellín Muñoz, José de Jesús, "Las ideas agrarias de la Convención de Aguascalientes", p. 127.

[44] Martínez Escamilla, Ramón, *op. cit.*, pp. 216 y 217.

> Artículo lo. Se considera incompatible con la paz y la prosperidad de la República la existencia de las grandes propiedades territoriales. En consecuencia, los gobiernos de los Estados, durante los tres primeros meses de expedida esta Ley, procederán a fijar la superficie máxima de tierra que, dentro de sus respectivos territorios, pueda ser poseída por un solo dueño; y anide podrá en lo sucesivo seguir poseyendo ni adquirir tierras en extensión mayor de la fijada, con la única excepción que consigna el artículo 18.
>
> Artículo 3o. Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la porción excedente del límite que se fije conforme a los artículos anteriores.
>
> Los Gobiernos de los Estados expropiarán, mediante indemnización, dicho excedente, en todo o en parte, según las necesidades locales.
>
> Artículo 4o. Se expropiarán también los terrenos circundantes de los pueblos de indígenas en la extensión necesaria para repartirlos en pequeños lotes entre los habitantes de los mismos pueblos que estén en aptitud de adquirir aquéllos, según las disposiciones de las leyes locales.
>
> Artículo 5o. Se declara igualmente de utilidad pública la expropiación de los terrenos necesarios para fundación de poblados en los lugares en que se hubiere congregado o llegare a congregarse […].
>
> Artículo 6o. Serán expropiadas las aguas de manantiales, presas y de cualquiera otra procedencia, en la cantidad que no pudiere aprovechar el dueño de la finca a que pertenezcan, siempre que esas aguas pudieran ser aprovechadas en otra […].
>
> Artículo 18. El Gobierno Federal podrá autorizar la posesión actual o adquisición posterior de tierras en cantidad mayor que la adoptada como límite, según el artículo 1o., en favor de empresas agrícolas que tengan por objeto el desarrollo de una región, siempre que tales empresas tengan carácter de mexicanas y que las tierras y aguas se destinen al fraccionamiento ulterior en un plazo que no exceda de seis años.[54]

7. El magonismo

Desde 1906 había hecho públicas sus propuestas en el Programa del Partido Liberal Mexicano (PLM). Desde entonces, expuso con claridad una reforma social que puso en el centro los derechos de los trabajadores del campo y de la ciudad, acorde con su lema "Reforma, Libertad y Justicia". En relación con la tierra, al magonismo no sólo le preocupaba el problema de la posesión concentrada de la tierra en pocas manos, sino también la pauperización del campesino, que se derivaba de ello por la ociosidad de muchas tierras en poder

[54] Ley Agraria del general Francisco Villa, 24 de mayo de 1915, pp. 1-5.

resto de los artículos hasta el 35, en parte reglamentan a quiénes y cómo se les otorgará.[45] Los que firmaron el documento fueron: Manuel Palafox, Ministro de Agricultura y Colonización; Otilio E. Montaño, Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes; Luis Zubiria y Campa, Ministro de Hacienda y Crédito Público; Jenaro Amezcua, Oficial Mayor, encargado de la Secretaría de Guerra; Miguel Mendoza L. Schwertfegert, Ministro de Trabajo y Justicia.

En el *Programa de Reformas Político Sociales de la Revolución* sus primeros artículos hacían referencia a la cuestión agraria y para ello proponía las siguientes reformas:

> Art. 1. Destruir el latifundismo, crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada mexicano que lo solicite, la extensión de terreno que sea bastante para subvenir a sus necesidades y a las de su familia, en el concepto que se dará preferencia a los campesinos.
>
> Art. 2. Devolver a los pueblos los ejidos y las aguas de que han sido despojados, y dotar de ellos a las poblaciones que necesitándolos, no los tengan o los posean en cantidad insuficiente para sus necesidades.
>
> Art. 3. Fomentar la agricultura, fundar bancos agrícolas que provean de fondos a los agricultores en pequeño, e invirtiendo en trabajos de irrigación, plantío de bosques, vías de comunicación y en cualquier otra clase de obras de mejoramiento agrícola, todas las sumas necesarias, a fin de que nuestro suelo produzca las riquezas de que es capaz.
>
> Art. 4. Fomentar el establecimiento de escuelas regionales de agricultura y de estaciones agrícolas de experimentación para la enseñanza y aplicación de los mejores métodos de cultivo.
>
> Art. 5. Facultar al gobierno federal para expropiar bienes raíces, sobre la base del valor actual manifestado al fisco por los propietarios respectivos, y una vez consumada la reforma agraria, adoptar como base para la expropiación, el valor fiscal que resulte de la última manifestación que hayan hecho los interesados. En uno y otro caso, se concederá acción popular para denunciar las propiedades mal valorizadas.[46]

Posteriormente parte de estos artículos son repetidos en el *Manifiesto a la Nación y Programa de Reformas Político-sociales de la Revolución aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria en Jojutla Morelos,* el 18 de abril de 1916. El documento abarca también la cuestión obrera, las reformas sociales, las reformas administrativas y los artículos transitorios.[47]

[45] *Cfr.* Martínez Escamilla, Ramón, *op. cit.*, pp. 217-224. Martínez Delgado, Gerardo y Claudia Patricia, Guajardo Garza (coords.), *La Soberana Convención de Aguascalientes,* pp. 205-212.

[46] *Ibidem,* pp. 201-204.

[47] *Ibidem,* pp. 213-222.

La Ley Agraria fue modificada el 5 de julio de 1917, los primeros artículos no cambian, a partir del artículo 10 en la redacción se precisan más aspectos y se agregan ocho artículos más.[48]

5. El constitucionalismo

Lo que desencadenó la decena trágica y el asesinato del presidente Francisco I. Madero y del vicepresidente José Ma. Pino Suárez en febrero de 1913, fue que el Congreso del Estado de Coahuila decretara el desconocimiento del gobierno usurpador y, le concediera al gobernador de la entidad, Venustiano Carranza, la facultad para crear un ejército para restituir el orden constitucional. Con ello surgió el constitucionalismo. Esa vertiente de militares principalmente norteña en sus orígenes, aglutinada en torno a Venustiano Carranza, a diferencia de las anteriores, sí se planteó la sustitución del aparato administrativo y militar de la dictadura por otro, comandado por ellos.

El perfil de esta élite política norteña, formada en el porfiriato, estaba compuesta por políticos y militares de alto rango, con experiencia y capacidad en acciones de frontera. Se forjaron frente al desierto y frente a los indios. Las élites norteñas habían fortalecido su economía aprovechando su posición fronteriza. Eran proclives al cambio tecnológico. Demandaban espacios en el aparato de gobierno tanto a nivel nacional como local. La población estaba acostumbrada a la movilidad familiar y a recorrer grandes distancias.

Se propuso constituir un gobierno fuerte. Los documentos que registran los momentos más importantes para el constitucionalismo fueron el Plan de Guadalupe, los Tratados de Teoloyucan,[49] las adiciones al Plan de Guadalupe y la Ley del 6 de enero de 1915 reflejan el posicionamiento que Carranza fue logrando como primer jefe de la Revolución Constitucionalista, después como presidente interino de México y al final como presidente constitucional.

El punto de partida fue el Plan de Guadalupe (firmado en la Hacienda de Guadalupe Coahuila el 26 de marzo de 1913) y, en él se aprecia con claridad el objetivo de sustituir totalmente al grupo político gobernante por otro, el del naciente constitucionalismo, por ello inicia desconociendo al gobierno usurpador de Victoriano Huerta como presidente de la república, pero también a los poderes

[48] *Cfr.* Martínez Escamilla, Ramón, *op. cit.*, pp. 292-303.

[49] La renuncia del General Victoriano Huerta al Poder Ejecutivo de México en julio de 1914, fue posible porque fue derrotado por los ejércitos del constitucionalismo y el villismo en el norte (la toma de Zacatecas por Francisco Villa y Felipe Ángeles fue su tiro de gracia) y el zapatismo en el sur.

legislativo y judicial; así como a los gobiernos de los estados que reconocieran a los poderes federales desconocidos por dicho Plan. Pero una de las cuestiones importantes que refleja lo visionario y experto que era Carranza fue la decisión de formar su propio ejército, el Constitucionalista, y de especificar desde el principio que el primer jefe del mismo sería el propio Carranza. Designando en los estados como Primer Jefe del constitucionalismo local a los gobernadores provisionales, quienes convocarían a elecciones. La importancia de la legalidad política se expuso al señalar que su meta era llegar al corazón de la república y tomar el poder, por lo que al hacerlo, Venustiano Carranza asumiría el cargo de presidente interino de la república y convocaría a elecciones,[50] congruente con su objetivo su lema fue "Constitución y Reformas".

Venustiano Carranza ante la demanda, principalmente de zapatista de tierras, plantea la cuestión agraria en el artículo 2o. de las *Adiciones al Plan de Guadalupe* (H. Veracruz, diciembre 12 de 1914):

> El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí, leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero, y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Ejército; reformas de los sistemas electorales para obtener la efectividad del sufragio; organización del Poder Judicial independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; revisión de los Códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas de procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, para destruir los monopolios creados por el antiguo régimen y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y, en general , todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley.[51]

[50] *Cfr.* Plan de Guadalupe en Córdova, Arnaldo [e], *op. cit.*, pp. 444 y 445.

[51] *Ibidem*, pp. 445-452.

En el artículo 3o. expresa que el Jefe de la Revolución queda autorizado "para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos".[52]

Poco después, ante las exigencias de la Convención y de los zapatistas, decreta la Ley del 6 de enero. Su primer considerando expresa:

> Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el Gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores […]. Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros del Fomento y Hacienda […]. Que, según se desprende de los litigios existentes, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo ellos, conforme al Art. 27 de la Constitución Federal, de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos […]. Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes […] y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes […]. Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz […]. Que es probable que, en algunos casos, no puedan realizarse la restitución […] como el motivo que impide la restitución, por más justo y legítimo que se le suponga, no arguye en contra de la difícil situación que guardan tantos pueblos, ni mucho menos justifique que esa situación angustiosa continúe subsistiendo, se hace preciso salvar la dificultad de otra manera que sea conciliable con los intereses de todos […] [para ello] no puede ser otro que el de facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las expropiaciones que fueren indispensable, den tierra suficientes a los pueblos que carecían de ellas […] no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes […] es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con la limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros […]

[52] *Ibidem*, p. 451.

Por lo tanto, he tenido a bien expedir el siguiente decreto:

Art. 1. Se declaran nulas:

I) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes perteneciente a los pueblos, rancherías congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

II) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1º de diciembre de 1876, hasta la fecha […]

III) Todas las diligencias de apeo o deslinde […] con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías congregaciones o comunidades.

Art. 3. Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de dos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Art. 6. Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el Art. 1 de esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores […]. También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

Art. 9. La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

Art. 10. Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida.

Art. 11. Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos

y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común.[53]

6. El villismo

Francisco Villa, por su parte, también se manifiesta acerca del reparto de tierra, hay que tener presente que él ya había repartido tierras en Chihuahua y Durango, su propuesta estaba orientada a la llamada vía *farmer* (granjeros). Promulga su Ley Agraria el 24 de mayo de 1915, algunos de sus considerandos y artículos son:

> Que siendo la tierra en nuestro país la fuente, casi la única de la riqueza, la gran desigualdad en la distribución de la propiedad territorial ha producido la consecuencia de dejar a la gran mayoría de los mexicanos, a la clase jornalera, sujeta a la dependencia de la minoría de los terratenientes, dependencia que impide a aquella clase el libre ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
>
> Que la concentración de la tierra en manos de una escasa minoría es causa de que permanezcan incultas grandes extensiones de terreno y de que, en la mayoría de éstos, sea el cultivo tan deficiente que la producción agrícola nacional no basta a menudo para satisfacer el consumo; y semejante estorbo a la explotación de los recursos naturales del país redunde en perjuicio de la mayoría del pueblo;
>
> Que por estas consideraciones ha venido a ser una apremiante necesidad nacional el reducir las grandes propiedades territoriales a límites justos, distribuyendo equitativamente las excedencias.
>
> Que una reforma social como la que importa la solución del problema agrario, que no sólo afecta a todo el país sino que trascenderá a las generaciones venideras, debe realizarse bajo un plan sólido y uniforme en sus bases generales, rigiéndose por una misma ley;
>
> Que la Ley Federal no debe sin embargo contener más que los principios generales en los que se funda la reforma agraria dejando que los Estados, en uso de su soberanía, acomoden esas bases a sus necesidades locales; porque la variedad de los suelos y de las condiciones agronómicas de cada región requieren diversas aplicaciones particulares de aquellas bases; porque las obras de reparto de tierras y de las demás que demanda el desarrollo de la agricultura serían de difícil y dilatada ejecución si dependieran de un centro para toda la extensión del territorio nacional; y porque las cargas consiguientes a la realización del reparto de tierras deben, en justicia, reportarlas los directamente beneficiados y quedan mejor repartidos haciéndolas recaer sobre cada región beneficiada;

[53] Ley Agraria del 6 de enero de 1915, pp. 9-15.

de los terratenientes, lo que provocaba también la mediocre producción de la industria, comercio y agricultura. Los temas son el trabajo y la tierra. Para resolver el problema del campo propuso:

> aplicar por una parte la ley del jornal mínimo y el trabajo máximo, y por otro la obligación del terrateniente de hacer productivos todos sus terrenos, so pena de perderlos [...] [es decir, se refiere a que el Estado debería expropiar] sólo a las tierras improductivas [...] y será un verdadero beneficio para los pobres poseer estas tierras, trabajarlas y vivir de sus productos.[55]

Dichas tierras serían entregadas por el mismo Estado a los repatriados que carecieran de ellas y al que lo solicitara con la condición de no venderlas y dedicarlas a la producción agrícola. Además, plantea la fundación de un Banco Agrícola por parte del Estado para proporcionar a los agricultores pobres préstamos con poco crédito y redimibles a plazos.[56]

Como se puede apreciar, plantea proporcionar trabajo al campesino para mejorar su situación y estimular la producción agrícola. Y de manera enfática concluye, para resolver el problema de la tierra plantea: "La restitución de ejidos a los pueblos que han sido despojados de ellos es de clara justicia".[57]

El programa del PLM se sustentaba en el conocimiento de los principales problemas del país y en la experiencia. Los firmantes, todos profesionistas comprometidos con el deseo de derrocar a la dictadura y democratizar México, difundieron sus ideas utilizando, entre otros medios, el periodismo.[58] Sus propuestas están orientadas a luchar por la justicia, por ello, plantean suprimir las tiendas de raya, el dinero efectivo como la única forma de pago a los trabajadores, declarar nulas las deudas que los jornaleros del campo tuvieran con sus patronos.

El régimen porfirista combatió al PLM sin pausa y exilió cuando pudo a sus principales ideólogos. A la caída de Porfirio Díaz en 1911, el magonismo se fracturó, algunos de sus dirigentes se acercaron a Francisco I. Madero, interesado en legitimar su gobierno. Ricardo Flores Magón, el principal teórico del PLM, fue radicalizando sus planteamientos y adoptó una orientación anarquista. Fue el fundador del periódico *Regeneración,* también estuvo a cargo de *El hijo de El Ahuizote,* ambos de oposición al gobierno de Díaz. Por sus ideas y acciones estuvo preso en varias ocasiones. En Estados Unidos como exiliado vuelve a publicar

[55] Programa del Partido Liberal Mexicano en Córdova, Arnaldo [e], *op. cit.*, pp. 414 y 415.

[56] *Ibidem,* pp. 420 y 421.

[57] *Ibidem,* p. 415.

[58] Utilizaron *El hijo del Ahuizote*, publicación que por medio de sus artículos y la caricatura política fue férrea oposición al régimen porfirista. El empleo de la caricatura política fue un recurso didáctico para ejercer la crítica mordaz e informar a la población.

Regeneración y el 1 de julio de 1906 se funda el Partido Liberal del cual queda como presidente y como ya se mencionó se empieza a promover la revolución social. En el Programa del Partido Liberal una parte se refiere a la cuestión agraria y es titulada "Tierras", sus artículos son:

> Art. 34. Los propietarios de las tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes:
>
> Art. 35. A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten los repatriará el Gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará tierras para su cultivo.
>
> Art. 36. El Estado dará tierras a quienquiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terrenos que el Estado pueda ceder a una persona.
>
> Art. 37. Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres préstamos con poco rédito y redimibles a plazos.[59]

Ricardo Flores Magón desde su tribuna del periódico *Regeneración* continuó manifestándose en contra de la propiedad privada de la tierra. Algunos de sus artículos al respecto se transcriben a continuación:

> La propiedad territorial se basa en el crimen, y, por lo mismo, es una institución inmoral. Esta instituciones la fuente de todos los males que afligen al ser humano. El vicio, el crimen, la prostitución, el despotismo, de ella nacen. Para protegerla se hacen necesario el ejército, la judicatura, el parlamento, la policía, el presidio, el cadalso, la iglesia, el gobierno y un enjambre de empleados y de zánganos, siendo todos ellos mantenidos precisamente por los que no tienen un terrón para reclinar la cabeza, por lo que vinieron a la vida cuando la tierra estaba ya repartida entre unos cuantos bandidos que se la apropiaron por la fuerza o entre los descendientes de esos bandidos, que han venido poseyéndola por el llamado derecho de herencia.[60]
>
> "¡Tierra!" grita la Revolución Mexicana [...]. *Regeneración* 1° octubre de 1910. *Semilla Libertaria*: I. 28-32.[61]
>
> El derecho de propiedad tuvo su origen en el crimen, el abuso de la fuerza, después de tomar la tierra, los ladrones hicieron las leyes para legitimar lo que ellos llaman derecho.[62]

[59] Córdova, Arnaldo [e], *op. cit.*, p. 421.

[60] Flores Magón, Ricardo, *Antología*, pp. 11 y 12. *Passim* Ochoa Ávila, Enrique, "El pensamiento de Ricardo Flores Magón".

[61] Flores Magón, Ricardo, *Antología*, p. 13.

[62] *Ibidem*, pp. 35 y 36.



"Hay, pues, que desengañarse. La expropiación de la tierra de las manos de los ricos, debe hacerse efectiva durante la presente insurrección. Los liberales no cometeremos un crimen entregando la tierra al pueblo trabajador, porque es de él, del pueblo, es la tierra que habitaron y regaron con su sudor sus más lejanos antecesores […]". *Regeneración* 18 marzo de 1911. *Semilla Libertaria*: I. 132-135.[63]

"No hay que conformarse con repartos de tierras; hay que tomarlo todo para hacerlo propiedad común, no individual, y, para obtener este resultado, los miembros del Partido Liberal Mexicano no solamente luchan en grupos netamente libertarios organizados para la guerra, sino que esparcidos individualmente por todo el país, propagan en campos y pueblos los principios salvadores contenidos en el manifiesto de 23 de septiembre de 1911, principios que abogan por la desaparición, para siempre, de la autoridad, el capital y el clero". *Regeneración* 1° 13 de junio de 1914. *Semilla Libertaria*: II. 94-96.[64]

Arriba
Interior del Teatro Iturbide durante la sesión del Congreso Constituyente.

[63] *Ibidem*, p. 38.
[64] *Ibidem*, p. 64.

8. Los ideólogos

Luis Chávez Orozco reconocía como los principales ideólogos del artículo 27 de la Constitución de 1917 a Wistano Luis Orozco, Andrés Molina Enríquez y Luis Cabrera Lobato.

8.1. Wistano Luis Orozco

Wistano Luis Orozco fue un crítico de las leyes de colonización porfirianas. En agosto de 1911 escribió su artículo titulado "La cuestión agraria", en él además de plantear como veía el estado de la agricultura comentaba las ideas de Andrés Molina Enríquez. A continuación destacamos parte de su propuesta para solucionar el problema de la tenencia de la tierra.

> Una de las promesas más importantes de la *Revolución de San Luis Potosí,* es sin duda alguna el fraccionamiento de la gran propiedad territorial, para que haya una mejor distribución de la riqueza pública en el país; y la devolución a las comunidades indígenas de las tierras de que han sido despojadas por el poder y la codicia, a fin de reparar una de las más grandes injusticias, que sistemática y despiadadamente se han cometido durante medio siglo en toda la extensión de la República [se declara creyente de la propiedad privada]. Creo en la propiedad privada, inviolable y absoluta. Estimamos como un bien social la distribución de la propiedad territorial entre el mayor número posible de hombres… *mayor número de propietarios significa mayor número de hombres felices;* felices en el sentido limitado que tiene esta palabra sobre la tierra. Siendo pues, un hecho innegable que los hombres cultivan las tierras que tienen a la mano, sobre todo las que les pertenecen en propiedad, sean buenas o malas, se deduce necesariamente que cuanto mejor repartida esté la propiedad agraria, mejor estará nuestro suelo, y mayores aumentos tendrán la riqueza pública y el bienestar de la generalidad.[65]

Le preocupaba que la tierra fuera desmenuzada para él los terrenos menores a una caballería en manos de gente pobre se subdividirían y acabarían vendidos, logrando un nuevo acaparamiento de tierras. Para Orozco donde la tierra está bien repartida no se presenta la concentración y disgregación (a lo que él llama ley), por lo que lo ideal es:

> de dos caballerías como *mínimum* y de cinco sitios mayores como *máximum*, siendo el término medio de estas fluctuaciones un sitio

[65] Orozco, Wistano Luis, "La cuestión agraria", pp. 201-204.

> de ganado mayor […] en virtud de que un lote menor que esas dos caballerías, en las condiciones ordinarias de cultivo en nuestro país, no suministran los elementos necesarios para que viva una familia, y a lo menos algunos miembros de esta familia caen bien pronto en la condición de sirvientes, o emigran a las ciudades en busca de medios diversos de existencia.

Su idea es que entre mejor repartida este la tierra será más productiva crecerá la riqueza pública y el bienestar.[66] Presenta sus conclusiones de carácter general, después de analizar dos casos (Jerez y Villanueva).

> 1ª La propiedad agraria bien repartida contribuye eficazmente a la prosperidad y bienestar de las sociedades.
>
> 2ª Las grandes acumulaciones de tierra bajo una sola mano, causan la ruina y la degradación de los pueblos.[67]

No está de acuerdo con lotes iguales, menciona que lo proponen socialistas, además de que las condiciones económicas, sociales y geográficas no lo hacen posible. Para él es imposible tener buenas autoridades cuando un cantón es dominado por 3 o 4 terratenientes.[68]

Las preocupaciones de Orozco son que el gobierno no puede lanzarse a una aventura socialista repartiendo parcelas de una extensión determinada. Para él "El artículo 27 de la Constitución puede derogarse, más no puede derribarse las bases en que la humanidad descansa sin herirla de muerte", para él "el derecho de propiedad es uno de los principios eternos en que descansa el orden social, y ninguno de esos principios puede violarse sin empujar a los pueblos al caos a la noche", existe un feudalismo rural que hay que desmoronar.[69]

Su propuesta:

> El poder público puede hacer dentro de la ley lo siguiente:
>
> 1° Fraccionar y poner en venta todos los terrenos de propiedad nacional que no sean necesarios para servicios públicos.
>
> 2° Fraccionar e igualmente poner en venta todos los terrenos que vengan a su poder por desecación de los lagos, por herencia, legado u otro título cualquiera.
>
> 3° Decretar su derecho al tanto para adquirir en propiedad todas las tierras que se saquen a remate en todos los tribunales y oficinas hacendarias

[66] *Ibidem*, p. 204.
[67] *Ibidem*, p. 208.
[68] *Ibidem*, p. 209.
[69] *Ibidem*, p. 213.

> de la República; y fraccionar en seguida y ofrecer en venta las parcelas de tierra así adquirida.
>
> 4° Decretar igualmente su derecho al tanto en todas las ejecuciones, acciones de pago, acciones de pago adjudicaciones de tierras hechas a todos los bancos de la República, sea cual fuere su denominación u objeto; y proceder luego al fraccionamiento y venta en lotes de las tierras así adquiridas.
>
> 5° Comprar grandes haciendas en precios y condiciones favorables; y lo mismo que en los casos anteriores, fraccionarlas y poner a la en venta las parcelas obtenidas del fraccionamiento.[70]

En su apartado XVII comenta la posición de Molina Enríquez, plantea que el resumen de sus ideas están consignadas en un "Proyecto de ley sobre el fraccionamiento y Colonización de la propiedad grande de la república" y en "Ley de Desamortización por expropiación de las grandes propiedades territoriales de la república".

Orozco menciona que en el primero Molina sugiere '"Que se establezca una comisión de fraccionamiento y colonización de la propiedad grande de la República' dependiente de la Secretaría de Fomento, cuya comisión se encargue oficialmente del fraccionamiento de toda propiedad que exceda de *quinientas hectáreas* de extensión superficial".[71]

De la Ley de Desamortización propuesta por Molina comenta que establece: "Que es de utilidad pública la expropiación parcial de todas las fincas rurales cuya extensión superficial exceda de *dos mil hectáreas;* no comprendiéndose en este ana tema la parte de esas fincas que esté real y verdaderamente cultivada, y la parte de monte alto que no sea susceptible de cultivo". Otras propuestas de Molina, según Orozco son: "En caso de no haber montes ni tierras cultivadas se reservarán al propietario *trescientas hectáreas* medidas alrededor de la casa principal, o en las mejores tierras si no hay casa de campo". Y "Se concede acción popular para denunciar fincas expropiables, y se establece que las tierras de cultivo y las de monte alto se dividirán y venderán en lotes que no excedan de cien hectáreas" Continua Orozco comentando que Molina sugiere reglas operativas para la expropiación, la división la adjudicación conservación y pagos. En cuanto a la extensión, incluso 500 hectáreas no es una gran propiedad ni en el valle de México, donde sería mediana y en otras zonas sería pequeña, por lo que el fraccionarlas sería contrario a la economía política y a la administración pública.[72] Por lo que "Reducir la propiedad privada a una extensión de 300 hectáreas, como máximum, equivale a matar de un solo golpe la riqueza

[70] *Idem.*

[71] *Ibidem,* pp. 210 y 211.

[72] *Ibidem,* p. 211.

agraria de la república ¿Qué grande empresa de ganadería o de cultivos, puede verificarse sobre un terreno de trescientas hectáreas?", reafirma su idea de mínimo 2 caballerías y máximo 5 sitios de ganado mayor.[73]

8.2. Andrés Molina Enríquez

Andrés Molina Enríquez respondió a Orozco el 30 de octubre de 1911. En una carta con la que inician el documento menciona que tiene 20 años defendiendo sus ideas. Como argumento Molina expone que escribió a Madero manifestándole:

> que la revolución de San Luis como la de Ayutla, habían nacido del deseo de urgentes reformas de carácter esencialmente agrario, reclamadas por imperiosas necesidades de las clases bajas de la población nacional [...]
>
> En cuanto al límite de las quinientas hectáreas que supone Orozco fijó él, no es cierto "Pues bien, se ha equivocado, porque yo no intentaría jamás hacer como él lo hace, la determinación de un límite imposible de trazar de un modo absoluto en un país de tan variada configuración como el nuestro: El límite de las quinientas hectáreas es sólo un límite de procedimiento; es sencillamente el límite mínimo de las fincas que se encargaría de fraccionar la comisión. Y tan es así, que en el segundo proyecto, fijo como límite mínimo de las fincas expropiables, la extensión de dos mil hectáreas. Hecha esta explicación, huelgan las apreciaciones que sobre el particular ha hecho el Sr. Lic. Orozco.[74]
>
> La propiedad existe para las sociedades, no las sociedades para la propiedad. Las sociedades tienen existencia material y objetiva: la propiedad es sólo una noción subjetiva. Siendo así, los límites de la propiedad no deben ir más allá de donde las necesidades vitales de la sociedad lo exijan. Podría yo discutir mucho tras esto con el Sr. Lic. Orozco, seguro de derrotarlo completamente, porque siempre el sociólogo derrotará al jurista.[75]
>
> *Sigo atacando al Sr. Lic. Orozco. La reforma exigida no podrá ser pacífica*. Respecto de la opinión, centro de todo el folleto del Sr. Lic. Orozco, de que la transformación de la propiedad grande morbosa del país, la propiedad para no hablar de tamaños, debe hacerse por medios pacíficos de lenta evolución, me permito decir al mismo Sr. Lic. Orozco, que el estado de propiedad grande, llamado muy propiamente por él, *feudalismo rural,* como todos los feudalismos, que todos son rurales, siempre, en ningún pueblo de la tierra y en ningún estado evolutivo de la humanidad, ha desaparecido por virtud de una progresiva modificación: siempre, absolutamente siempre, ha desaparecido por la acción violenta de una revolución sangrienta e implacable.[76]

[73] *Ibidem,* p. 212.
[74] Molina Enríquez, Andrés, "Filosofía de mis ideas sobre Reformas Agrarias", p. 224.
[75] *Ibidem,* p. 225.
[76] *Idem.*

> *La naturaleza de la propiedad, impone en todos los pueblos, la brusca fragmentación de la propiedad grande.* Todo lo expuesto nos conduce a la conclusión de que la naturaleza de la propiedad, impone para la destrucción de la propiedad grande, una brusca dislocación, una violenta fractura de ella en fragmentos pequeños: después ella sola se reconstruirá con arreglo a los principios económicos indeclinables.[77]
>
> Cuando si es indeclinable la reconstitución, es cuando la fragmentación se hace parcialmente, porque como es natural, la parte restante, por su propio interés de conservación trabaja activamente por volver cuanto antes las cosas a su anterior estado.[78]
>
> *Los resultados de la gran reforma.* Hechas las reformas que el país requiere, y muy especialmente la gran reforma agraria, centro de todas ellas, el primer resultado que se obtendrá, será el de paz permanente. Consumada esa reforma, las crisis periódicas de hambre, origen verdadero de todas nuestras evoluciones, no volverán.[79]

En otro documento[80] Molina refiere que Madero declaró que él no había ofrecido hacer reparto de tierras, así fue que su primo el ministro de Fomento Rafael Hernández sustituyó la primera Comisión Nacional Agraria, ésta fue compuesta por personas de notoria filiación criolla (Roberto Gayol, Leopoldo Palacios, Manuel Marroquín Rivera. Fernando Duret, Carlos Robles, Oscar Branif, Manuel Araoz, Ángel Vivanco, Nicolás del Moral y Antonio V. Hernández).

> Dicha comisión, por supuesto, formó un Plan académico de trabajos admirable de erudición y sabiduría, lleno de buenas intenciones y de halagadoras promesas; en este proyecto se hablaba de todo, de conservación de los bosques, de aprovechamiento de aguas, de dilatación e intensificaciones de cultivos, de vías de comunicación, de créditos agrícolas, de ganadería, de industrias agrícolas de ejidos, de aprovechamiento de terrenos nacionales, y sobre todo de la adquisición de tierras de los particulares, para dedicarles a ser fraccionadas en lotes que habrían de ser vendidos a los agricultores, a los repatriados y a los inmigrantes. Esto era de todo el largo programa de la Comisión Nacional Agraria de entonces, el punto central que fundamentalmente consistía en comprar en su totalidad o en parte, las haciendas a los hacendados, para dividirlas en lotes que se vendieran al contado o a plazos, con hipotecas descontables en la 'Caja de Préstamos de Irrigación y Fomento de la Agricultura', o en autorizar a los hacendados mismos a hacer tales operaciones, dándoles fondos y franquicias para que hicieran primero la preparación de las tierras a fin de evitar a los nuevos adquirientes, y sobre todo a los hacendados mismos, fracasos posteriores.[81]

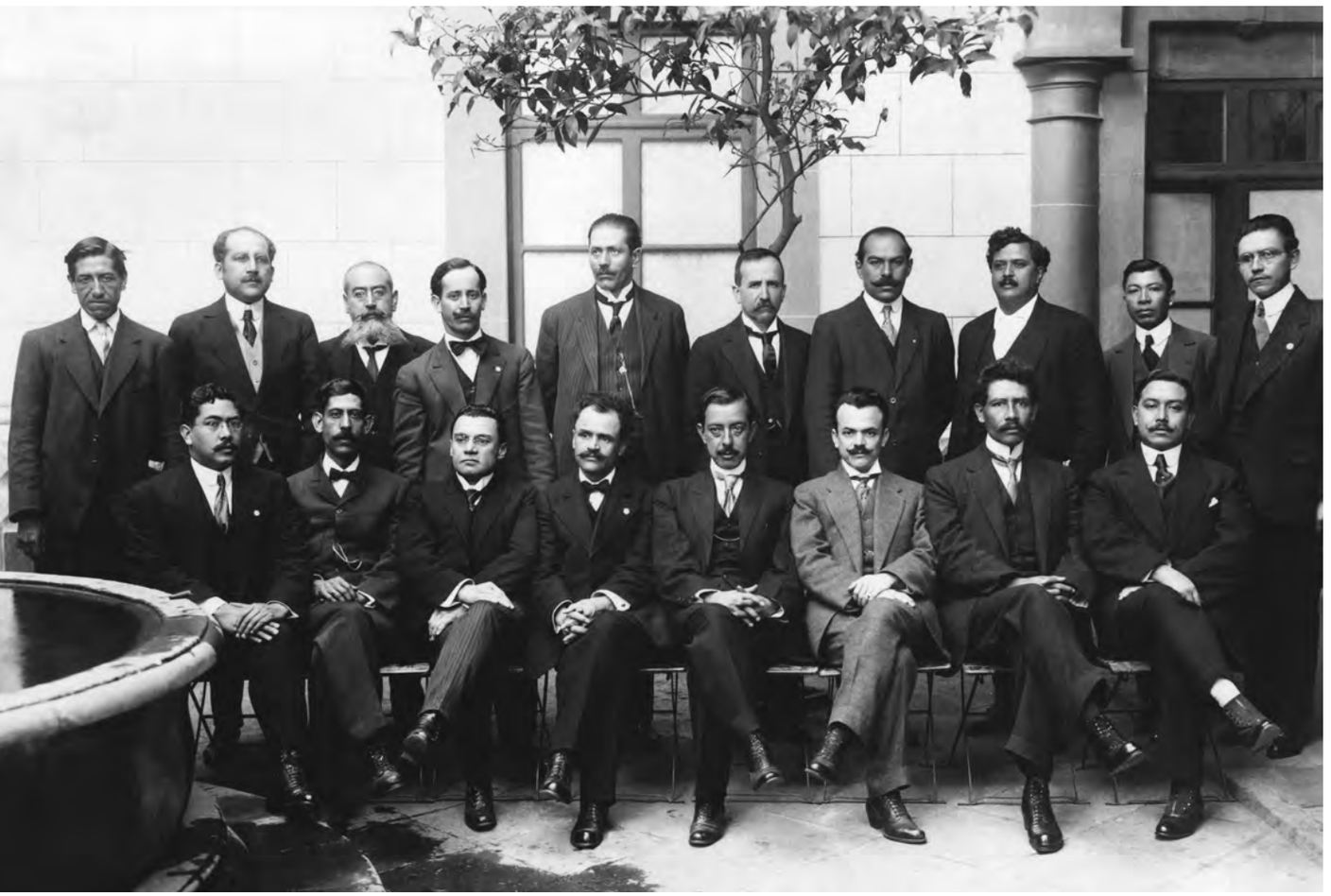
[77] *Ibidem*, p. 226.

[78] *Idem*.

[79] *Ibidem*, p. 228.

[80] *Passim* Molina Enríquez, Andrés, "Esbozo de la historia de los primeros diez años de la Revolución Agraria de México (1910-1920)".

[81] *Ibidem*, pp. 245 y 246.



Arriba

Comisión de Estudio del artículo 27.

Sentados: Carlos Gracida, Jesús de la Torre, Federico Ibarra, Luis G. Mozón, Pastor Rouax, Francisco J. Múgica, Nicolás Cano y Cándido Aguilar.

De pie: Dionisio Zavala, Victorio E. Góngora, Andrés Molina Enríquez, Jorge E. Von Versen, Silvestre Dorador, José L. Lugo, Antonio Gutiérrez, Heriberto Jara, Porfirio del Castillo y Héctor Victoria.

Para Molina el postulado central del decreto del 12 de diciembre de 1914 era el favorecer la pequeña propiedad y acabar con el latifundio, opina que Luis Cabrera como criollo no sintió "con la misma intensidad que los indio-mestizos y los indios, la necesidad de que dichas grandes haciendas fueran totalmente disueltas en la propiedad pequeña".[82]

Acerca de la Ley del 6 de enero de 1915 no fue aceptada ni cumplida en ese año. En 1916 fue nombrado por Cabrera en la Comisión Nacional Agraria. En 1916 se entregaron los primeros ejidos. "Además en esos primeros ejidos, se resolvieron todas las cuestiones de principios y de procedimientos que deberían de formar, en lo sucesivo, la jurisprudencia de la materia agraria".[83]

[82] *Ibidem*, p. 252.
[83] *Ibidem*, p. 253.

8.3. Luis Cabrera Lobato

Luis Cabrera también participó como redactor en el periódico *El hijo del Ahuizote* y en el Partido Antirreeleccionista, seguidor de Madero. Fue nombrado diputado y ante las solicitudes del Plan de Ayala, el 3 de diciembre de 1912, presentó su propuesta para solucionar el problema agrario, a continuación exponemos las principales ideas vertidas en la Cámara de Diputados en la fecha señalada, por ser fundamentales para la política agraria posterior, que se va a plasmar en el artículo 27.

> "El problema agrario", "la cuestión agraria", hasta "la Ley Agraria" se dice, suponiendo que este problema agrario, o esta cuestión agraria, deba sintetizarse en una sola ley que sea una especie de panacea de todos nuestros males económicos. Es tiempo de que precisemos ideas: hay muchos problemas agrarios, muchas cuestiones agrarias, y se necesitan, para su resolución, muchas Leyes Agrarias.
>
> El peonismo deber desterrarse por medio de leyes que aseguren la libertad del jornalero en la prestación de sus servicios, a la vez que por medio de las Leyes Agrarias que deben tender a librar a los pueblos de la condición de prisioneros en que se encuentran, encerrados y ahogados dentro de las grandes haciendas.
>
> El Hacendismo, o sea la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña, a la sombra de la desigualdad en el impuesto y de una multitud de privilegios de que goza aquélla en lo económico y en lo político, y que producen la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande. El hacendismo debe combatirse por medio de medidas que tiendan a igualar la grande y la pequeña propiedad ante el impuesto, pues una vez igualadas ambas propiedades, la división de la grande se afectará por si sola.
>
> La creación y protección de la pequeña propiedad agraria es un problema de alta importancia para garantizar a los pequeños terratenientes contra los grandes propietarios […]. Pero antes que la protección a la pequeña propiedad rural, es necesario resolver otro problema agrario de mucha mayor importancia, que consiste en libertar a los pueblos de la presión económica y política que sobre ellos ejercen las haciendas entre cuyos linderos se encuentran como prisioneros los poblados de proletariados.
>
> Para esto es necesario pensar en la reconstitución de los ejidos, procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello, de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas. Una de esas medidas económicas trascendentales y benéficas para la paz es la reconstitución de los ejidos.[84]

[84] Cabrera, Luis, "La reconstitución de los ejidos (discurso pronunciado en la Cámara de

[…] el verdadero problema agrario, el que consiste en dar tierras a los cientos de miles de parias que no las tienen.

Esta es la razón por la cual no hemos resuelto el problema agrario, que es el principal de los problemas, y que llevamos muy pocas trazas de resolver; que no resolveremos si de aquí, del seno de la Cámara de Diputados, no sale la iniciativa para que vuelva a abrirse la herida.[85]

La cuestión agraria es de tan alta importancia, que considero debe estar por encima de la alta justicia, por encima de esa justicia de reivindicaciones y de averiguaciones de lo que haya en el fondo de los despojos cometidos contra los pueblos. No pueden las clases proletarias esperar procedimientos judiciales dilatados para averiguar los despojos y las usurpaciones, casi siempre prescritos; debemos cerrar los ojos ante la necesidad, no tocar por ahora esas cuestiones jurídicas, y concretarnos a procurar tener la tierra que se necesita.[86]

La reconstitución de los ejidos bajo la forma comunal, con su carácter de inalienable, además de las razones que en su apoyo se acaban de señalar, subsana ciertas dificultades que conviene tomar en cuenta, porque son muy importantes. "Una de ellas, muy esencial, es la de que, al restablecer los ejidos, para utilizar los terrenos de que están formados, no hay que promover una emigración de pobladores, pues si los terrenos que se han de aplicar a una comunidad, están lejos del lugar en que ésta reside, en primer lugar, la mayoría opondrá grandes resistencias para desalojarse, porque el apego al terreno es una de las características de nuestra población, que no es emigrante; en segundo lugar, el transporte y el establecimiento de grandes grupos humanos es muy costoso[…].[87]

La reconstitución de ejidos es indudablemente una medida de utilidad pública; la llamo una medida de utilidad pública en el orden económico, por las razones que he expuesto; la llamo una medida de utilidad pública urgentísima en el orden político, porque traerá necesariamente una de las soluciones que pueden darse a la cuestión del zapatismo.[88]

La dificultad constitucional consiste en que no teniendo personalidad actualmente las instituciones municipales, y menos todavía los pueblos mismos, para poder adquirir en propiedad, poseer y administrar bienes raíces, nos encontrábamos con la dificultad de la forma en que pudieran ponerse en manos de los pueblos o en manos de los Ayuntamientos, esas propiedades. No encontramos, mientras no se reforme la Constitución volviendo a conceder a los pueblos su personalidad, otra manera de subsanar este inconveniente constitucional, que poner la propiedad de estos ejidos reconstituidos en manos de la Federación, dejando el usufructo y la administración en manos de los pueblos que han de beneficiarse con ellos. Esto no es inusitado, puesto que los templos se encuentran en

Diputados, el 4 de diciembre de 1912)", pp. 192 y 193.

85 *Ibidem*, p. 200.

86 *Ibidem*, p. 201.

87 *Idem*.

88 *Ibidem*, 202.

manos de la Nación y su posesión está prácticamente en manos de la persona más incapaz que tenemos en nuestro Derecho, que es la Iglesia. Si la propiedad de los templos la tiene el Gobierno, y su usufructo y su administración la tienen la Iglesia, que carece en absoluto de capacidad para poseer inmuebles, nadie encontrará inconveniente o inusitada ni tachará de absurda, una situación jurídica que haga residir la propiedad de la tierra expropiada en manos de la Federación y el usufructo en manos de los pueblos.[89]

Por lo anteriormente expuesto Luis Cabrera proponía lo siguiente:

Artículo 1º. Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos.

Artículo 2º. Se faculta al Ejecutivo de la Unión para que de acuerdo con las leyes vigentes en la materia, proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que lo necesitaren, o para aumentar la extensión de los existentes.

Artículo 3º. Las expropiaciones se efectuarán por el Gobierno Federal, de acuerdo con los Gobiernos de los Estados, de acuerdo con los Ayuntamientos de los pueblos de cuyos ejidos se trate, para resolver sobre la necesidad de reconstitución o dotación, y sobre la extensión, identificación y localización de los ejidos. La reconstitución de ejidos se hará, hasta donde sea posible, en los terrenos que hubiesen constituido anteriormente dichos ejidos.

Artículo 4º. Mientras no se reforme la Constitución para dar personalidad a los pueblos para el manejo de sus ejidos, mientras no se expidan las leyes que determinen la condición jurídica de los ejidos reconstituidos o formados de acuerdo con la presente ley, la propiedad de éstos permanecerá en manos del Gobierno Federal, y la posesión y usufructo quedarán en manos de los pueblos, bajo la vigilancia y administración de sus respectivos Ayuntamientos, sometidos de preferencia a las reglas y costumbres anteriormente en vigor para el manejo de los ejidos de los pueblos.

Artículo 5º. Las expropiaciones quedarán a cargo de la Secretaría de Fomento. Una ley reglamentaria determinará la manera de efectuarlas y los medios financieros de llevarse a cabo, así como la condición jurídica de los ejidos formados.[90]

[89] *Idem*.

[90] *Ibidem*, p. 203.

9. El Congreso Constituyente

El Congreso Constituyente fue convocado por el constitucionalismo, éste inició con el llamado a las armas en 1913, poniendo el acento en la necesidad del cambio de régimen político. Al calor de la lucha armada, para sumar a obreros y campesinos, progresivamente, fue incorporando propuestas de reformas económicas y sociales, sin embargo no alcanzaron el grado de transformación que antes habían planteado el zapatismo y el magonismo. Con base en el decreto del 19 de febrero de 1913, mediante el cual se le otorgaron facultades extraordinarias para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional y en el Plan de Guadalupe, que formalizó su nombramiento como Primer Jefe, entre 1913 y 1917 Carranza realizó una voluminosa obra normativa, que por la vía revolucionaria transformó la legislación del país.[91]

Al revisar la manera en que el constitucionalismo fue haciendo explícita la necesidad en México de una nueva Constitución, podemos distinguir dos etapas. La primera abarca de 1913 a noviembre de 1914. Esta etapa corresponde al crecimiento de la figura de Carranza y a su alianza con una élite norteña que demandaba mayor participación en la política nacional, integrada por políticos y militares de alto rango que se suman a la lucha armada. Para lograr lo que perseguían era necesario reformar la Constitución.

Al respecto Ignacio Marván Laborde refiere que desde el 24 de septiembre de 1913, ante el Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, Carranza presentó la idea de una nueva Constitución al señalar "Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada ni nadie pueda evitar".[92] Congruente con lo anterior en el decreto número 20 del 4 de febrero de 1914, adoptó oficialmente el lema "Constitución y Reformas" para las disposiciones de todas las autoridades civiles y militares. El 2 de octubre, Luis Cabrera argumentaba que el principal problema eran las reformas sociales y que para tener un gobierno verdaderamente constitucional era necesario formar una Constitución adecuada a las necesidades del país, por lo que era necesario realizar un Congreso Constituyente. El 1° de octubre en la Convención de jefes revolucionarios con mando de tropa, realizada en la Ciudad de México, Carranza expuso un programa de reforma de 10 puntos, entre los que figuraban la resolución del problema agrario y el mejoramiento económico de la clase obrera. Al trasladarse la Convención a Aguascalientes y después de que los convencionistas pactaron con los representantes de Emiliano Zapata, la adopción de los principios del Plan de Ayala, la incorporación del Ejército Libertador del

[91] *Cfr.* Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, pp. X-XI.

[92] *Ibidem*, p. XI.

Sur a esta junta de generales y la designación del general Eulalio Gutiérrez como presidente de la república, se escindieron las fuerzas revolucionarias. Carranza entonces desconoció la legitimidad de la Convención para integrar un gobierno provisional.[93]

Con esto se inicia la segunda etapa que corresponde a la aplicación de una doble estrategia por parte de Carranza, la militar para vencer a villistas y zapatistas de la Convención y la reformista para ganar la simpatía popular. Abarca desde diciembre de 1914 hasta la promulgación de la Constitución de 1916-1917.

En los primeros días de diciembre cuando trasladó su gobierno a la ciudad de Veracruz, se dedicó a reorganizar al Ejército Constitucionalista para enfrentar a las fuerzas de la Convención. Al mismo tiempo, desplegó una ofensiva político-jurídica para dar cauce a las demandas sociales y económicas de la revolución. Para ello designó una comisión de Legislación Social para elaborar los proyectos de reforma. El procedimiento legal para procesar dichas reformas lo expuso en las adiciones al Plan de Guadalupe de diciembre de 1914, en el que se faculta al Primer jefe para expedir y poner en vigor las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar solución a las necesidades económicas, políticas y sociales del país y, para que al terminar la guerra, ya instalado en la Ciudad de México convocara, primero a elecciones municipales y después a elecciones del Congreso. Una vez instalado el Congreso sometería a la consideración del mismo, las reformas expedidas, para que se elevaran a preceptos constitucionales, antes de regresar al orden constitucional. Con ello dibujó el procedimiento extraordinario para reformar la Constitución de 1857.[94] En suma, El Plan de Guadalupe representó el proyecto jurídico político para restaurar el orden constitucional destruido por el golpe de Estado de Victoriano Huerta. Las adiciones al Plan de Guadalupe integraron las propuestas sociales y económicas expresadas durante el proceso revolucionario y enriquecieron la propuesta carrancista.

Su ofensiva legislativa se intensificó en los primeros meses de 1915; el 6 de enero promulgó la ley del reparto agrario, el 23 de marzo decretó el incremento salarial a los trabajadores de la industria textil, y el 9 de abril Álvaro Obregón, en su carácter de jefe de las operaciones militares del Ejército Constitucionalista decretó el salario mínimo en los territorios dominados por el constitucionalismo.[95]

Paralelamente desde Veracruz, el carrancismo lanzó una intensa campaña de propaganda. Se difundieron los proyectos de reforma en el periódico *El Pueblo.*

[93] *Idem.*

[94] *Cfr.* Marván Laborde, Ignacio, *op. cit.*, pp. XI-XIII. Córdova, Arnaldo [b], "La soberana Convención Revolucionaria y la lucha por la democracia", pp. 60 y 61.

[95] Marván Laborde, Ignacio, *op. cit.*, pp. XII-XIII.

Se realizaron conferencias sobre la necesidad de hacer reformas radicales para resolver las problemáticas agraria y obrera, con intelectuales y funcionarios del gobierno preconstitucional como el Dr. Atl (Gerardo Murillo), Isidro Fabela, Roque Estrada y José Natividad Macías. Se hizo sentir la necesidad de derrotar militarmente al villismo. En ese marco Palavicini, Oficial Mayor de la Secretaría de Instrucción Pública publicó una seria de artículos en los que planteó la necesidad de convocar a una Asamblea Constituyente para realizar las reformas necesarias a la Constitución de 1857 y con ello dar la mayor legitimidad a las reformas que por la vía revolucionaria se estaban haciendo.[96]



Después de que el Ejército Constitucionalista venció militarmente a Villa, Carranza se dedicó prioritariamente a restablecer el orden y organizar al gobierno, así como obtener el reconocimiento internacional. Carranza volvió a hacer explícita la idea de un nuevo Congreso Constituyente durante el primer semestre de 1916 cuando en la portada del número 302 de *Revista de Revistas,* Carranza apareció acompañado por el Lic. Manuel Rojas fundador de la revista y director de la Biblioteca Nacional y por José Natividad Macías, rector de la Universidad Nacional informando que el Primer Jefe los había comisionado para que elaboraran un proyecto de Constitución. Un mes después, de manera paralela a dicha encomienda, en la Secretaría de Justicia se instaló otra comisión integrada por Roque Estrada, Ignacio Ramos Praslow, Fernando Lizardi y José Diego Fernández para discutir una propuesta de reformas a la Constitución de 1857. No se sabe el destino de este proyecto aprobado por esta comisión el 23 de agosto. En este contexto, el villismo y el zapatismo aún divididos entre sí seguían actuando en el país en contra de las fuerzas constitucionalistas. En septiembre de 1916 ante un nuevo agravamiento de la situación nacional por la invasión de Estado Unidos en el norte de Chihuahua para perseguir a Villa que había invadido Columbus y el agravamiento de las relaciones entre los sindicatos y el gobierno, Carranza publicó la convocatoria al Congreso Constituyente.[97]

Es importante señalar que al inaugurarse el Congreso Constituyente de 1916-1917, instalado en Querétaro, resultaba evidente que Carranza no pudo tener mayoría. Muchos diputados Constituyentes habían sido influenciados por las ideas revolucionarias que al calor de la lucha armada habían sido enarboladas. El constitucionalismo tuvo que hacer política en el Congreso, consenso, tuvo que buscar acercamientos con los diputados que no compartían su visión de país y aceptar el resultado de las votaciones que perdía. Carranza no intentaba crear una nueva Constitución, su proyecto fue el de una "Constitución Reformada", es por eso de hecho, que el título con el que lo presentó al Congreso fue: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857.

[96] *Ibidem,* p. XIII.
[97] *Ibidem,* p. XIV-XVI.

El proyecto de Constitución reformada presentado por Venustiano Carranza causó desaliento porque no satisfacía las aspiraciones de los Constituyentes de 1916-1917, muchas de las reformas prerrevolucionarias que de acuerdo con las adiciones al Plan de Guadalupe, deberían presentarse para darles rango constitucional, no estaban incluidas en su proyecto general.



Aquel Congreso Constituyente era una Asamblea de revolucionarios y comprendía que debía resolver el principal problema social del país, el de la tierra, pero en el proyecto presentado quedaban imprecisos los aspectos relativos al origen y límites de la propiedad privada, a los bienes propiedad de la nación, así como a las bases para la solución del problema agrario. Demandaban verdaderos cambios porque como afirma Arnaldo Córdova "Carranza había sido el principal instigador de la campaña de reformas con que el constitucionalismo había bombardeado al villismo y al zapatismo desde Veracruz. Sus amanuenses habían sido Palavicini y Macías [y agrega] [...] las reformas sociales para Carranza no eran sino un expediente de la lucha contra el villismo y el zapatismo".[98] Ello explica que en su proyecto de Constitución reformada no incluyera reforma sustancial alguna al artículo 27 de la Constitución vigente hasta entonces.

Este Congreso tuvo un perfil excepcional, integrado por 169 hombres representantes de las diferentes regiones, conocedores de la problemática nacional y comprometidos a dar respuesta a los anhelos nacionales, figuraron en él muchos políticos y militares que habían actuado durante la lucha armada.[99]

Hubo dos tendencias enfrentadas en el Congreso y fueron: *Renovadores* (derechas) diputados que habían sido integrantes del Congreso Nacional durante la usurpación huertista. Formaron el ala conservadora del Congreso y defendieron el Proyecto presidencial. Entre ellos Félix Palavicini quien cuestionó en sus intervenciones la Constitución de 1857. José Natividad Macías, quien preparó el texto de Reformas que el Ejecutivo presentó al Constituyente, Luis Manuel Rojas, Alfonso Cravioto y Juan N. Farías. *Los radicales* (izquierdas), de ideas más avanzadas y con tendencias más duras, fue llamado jacobino y no compartieron la tibieza del proyecto presentado por Carranza. Este grupo con sólidos argumentos se impuso en el Congreso y obligaron a Carranza a adoptar una Constitución que rebasaba su idea original. Figuraron los generales: Francisco J. Múgica, Esteban B. Calderón, Heriberto Jara y Cándido Aguilar,

[98] Córdova, Arnaldo [c], "La lucha de tendencias en el Constituyente de 1917 y las tareas actuales para la reforma democrática del Estado", p. 18.

[99] Es interesante conocer la versión de Andrés Molina Enríquez, acerca de los trabajos de la asamblea constitutiva, narra que comenzaron con la elección de los diputados, donde intervinieron los gobernadores y los jefes militares y no fueron por elección popular, después en diciembre se utilizó para discutir credenciales. Hasta los primeros días de enero empezaron los trabajos y se entregó impreso un proyecto elaborado por Carranza, Luis Manuel Rojas y Natividad Macías. El trabajo era a través de Comisiones Dictaminadoras, las cuales formarían dictámenes globales para votar varios artículos a la vez. Molina opina que Rojas, Macías y Félix F. Palavicini llevaron a Carranza al Congreso para imponer la subordinación. Los diputados no querían trabajar con Carranza presente, pero el discurso de Francisco J. Múgica "tuvo una enorme trascendencia, porque rompió el molde que el Primer Jefe había preparado para vaciar en él la Constitución reformada, tal cual él la creía necesaria para el país, y abrió la puerta a las grandes reformas que se hicieron después". Molina Enríquez, Andrés, "Esbozo de la historia de los primeros diez años de la Revolución Agraria de México (1910-1920)", pp. 254 y 255.

Página anterior
Aspecto del Salón durante la discusión del artículo 27.

el Lic. Rafael Martínez de Escobar, el ingeniero Juan de Dios Bojorquez, Luis Espinoza y Froylán C. Manjarrez.[100]

Los del *Pantano* constituían la tercera tendencia. Ellos muchas veces inclinaron la votación en el Congreso, porque observaban el debate y analizaban que propuesta les convenía apoyar con su voto. Entre sus miembros estaban los abogados Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez, José Truchuelo, Fernando Lizardi y el doctor Miguel Alonso Romero.[101]

Un papel muy importante para avanzar en el análisis y la elaboración de dictámenes, así como en el trabajo de consenso para lograr acuerdos lo tuvieron los Delegados y Funcionarios propuestos por Carranza o por las Comisiones. Estos no tuvieron voto en el Congreso, su papel fue como especialistas de los temas discutidos. Entre ellos estuvieron el Lic. Andrés Molina Enríquez, profesionista experto en el tema agrario y el Lic. Luis Cabrera, ministro de Hacienda del gobierno de Carranza.[102]

El diputado que fue clave para que el Congreso Constituyente fuera más allá del Proyecto original presentado por Carranza fue el Ing. Pastor Rouaix, quien en el caso del artículo 27 señala que la redacción del proyecto carrancista desencantó porque:

> las modificaciones que proponía el señor Carranza, eran importantes para contener abusos y garantizar el cumplimiento de las leyes en otros conceptos del derecho de propiedad; pero no atacaban el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial, que debía estar basada en los derechos de la Nación sobre ella y en la conveniencia pública.[103]

En virtud de las dos posiciones radicales frente al proyecto presentado, se puso especial interés en la acreditación de los integrantes del Constituyente. Se inició el 27 de octubre de 1916 cuando se presentó el proyecto de modificaciones al Reglamento Interior de la Cámara de Diputados emitido por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del poder Ejecutivo. En él se señalaba que ese día iniciarían los trabajos eligiendo a la Mesa Directiva que presidiría las juntas preparatorias. También la integración de dos comisiones: una de 15 personas para estudiar la legitimidad del nombramiento de todos los integrantes del Congreso y otra para estudiar las credenciales de los integrantes de la primera comisión. Concluida la discusión de las credenciales se procedería a

[100] *Cfr.* Córdova, Arnaldo [c], *op. cit.,* pp.15-18. Palavicini, Félix, Historia de la Constitución de 1917. T I, pp. 27-53.

[101] Palavicini, Félix, *op. cit.*, pp. 27-53.

[102] Córdova, Arnaldo [c], *op. cit.,* p. 17.

[103] Díaz Soto y Gama, Antonio, "Prólogo a la segunda edición", p. 29.

nombrar la Mesa que presidiría todas las sesiones del Congreso Constituyente.[104] Esto duró hasta el 30 de noviembre, pero era necesario para darle certidumbre al Congreso respecto a la legitimidad de sus integrantes. Con eso se avanzó en el trabajo deliberativo de los diferentes artículos de la Constitución.

Para hacerse cargo de lo que Soto y Gama llama la génesis parlamentaria del artículo 27, el ingeniero Rouaix convocó a la integración del "núcleo fundador", equipo encargado de elaborar el proyecto legislativo preliminar con el que trabajaría la comisión extraoficial de diputados. En el primer grupo es importante mencionar a los diputados Pastor Rouaix, los licenciados José N. Macías, José I. Lugo y Andrés Molina Enríquez, quien sin ser diputado se incorporó en calidad de representante de la Comisión Nacional Agraria y jugó un papel de primer orden como especialista del tema. Como secretario quedó Rafael L. de los Ríos.[105] Ellos se encargaron de realizar un trabajo legislativo de gran calidad, procesaban por las noches lo que el pleno del Congreso discutía y acordaba de día. Luis Cabrera, así como otros constituyentes participaban en las discusiones. Entre los que hay que considerar como los que aportaron más a las discusiones, por su experiencia política y militar están: Gral. Salvador Alvarado, Cándido Aguilar, Félix F. Palavicini, Pastor Rouaix, José Natividad Macías. Los jacobinos eran Múgica, Heriberto Jara y Froilán O. Manjarrez. Pastor Rouaix, fue quien elaboró la redacción final del artículo 27. Es importante destacar que éste fue el último artículo aprobado por el Congreso Constituyente, el día 30 de enero de 1917.[106]

10. Reflexión final

En la redacción del artículo 27 de la Constitución de 1917 intervinieron intelectuales de la talla de Andrés Molina Enríquez y Luis Cabrera de forma directa y de manera indirecta Ricardo Flores Magón y Wistano Luis Orozco, pero también el movimiento revolucionario representado por sus dirigentes y manifestado en las Leyes Agrarias tuvieron una parte fundamental en su creación.

El Plan de Guadalupe representa el proyecto jurídico político para restaurar el orden constitucional roto por el golpe de Estado de Victoriano Huerta. Las adiciones al Plan de Guadalupe integran las propuestas sociales y económicas expresadas durante el proceso revolucionario y posteriormente fueron plasmadas en la Constitución de 1917. El constitucionalismo condensa el nuevo proyecto de

[104] Marván Laborde, Ignacio, *op. cit.*, pp. 2853 y 2854.

[105] *Cfr.* Díaz Soto y Gama, Antonio, *op. cit.*, p. 30.

[106] *Cfr.* Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, p. 18.

Estado expresado a través del régimen presidencialista. El constitucionalismo es la continuación del maderismo.

La Constitución fue pionera en la creación de derechos sociales (derechos de conjuntos humanos, privados de derechos de desarrollo), (2ª Generación de derechos) para corregir las desigualdades en la sociedad. Se otorgaron a la minoría desfavorecida.

La concepción del Estado con un poder Ejecutivo fuerte y facultades meta constitucionales se plasmó en la Constitución de 1917; combinadas con los derechos sociales base del nuevo pacto social con el que culminó la Revolución mexicana.

El Congreso Constituyente comprendió que ellos debían resolver el principal problema social del país, el de la tierra y en el proyecto presentado quedaban imprecisos aspectos relativos al origen y límites de la propiedad privada, a los bienes propiedad de la nación, así como las bases para la solución del problema agrario.

La diferencia entre los grupos que participaron en la Revolución consiste en que unos entendían que el objetivo era la transformación del Estado y otros no. Los que abogaron por el presidencialismo y quienes para poner freno a los dictadores planteaban la necesidad de desarrollar una auténtica democracia parlamentaria. Todas estas vertientes estuvieron presentes en el Congreso Constituyente, aunque Carranza tomó las medidas legales necesarias para dejar fuera a los villistas y zapatistas, sus propuestas había influido en varios de los diputados que orientaron los debates par el cumplimiento de las reivindicaciones sociales que aquellos habían enarbolado. Lo mismo pasó con el magonismo.

Anexo. Cronograma del Congreso Constituyente de 1916-1917

Periodo	Actividad	Observaciones
14 de septiembre de 1916*	Convocatoria al Congreso Constituyente para elevar a preceptos Constitucionales las reformas dictadas durante la lucha revolucionaria.	
15 de septiembre de 1916*	Convocatoria a elección de diputados al Congreso Constituyente	
19 de septiembre de 1916*	Expedición de la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente de los Estado Unidos Mexicanos	
22 de octubre de 1916	Elección directa de los diputados Constituyentes	Esta elección significó un verdadero y definitivo cambio en el sistema político porque hasta entonces la elección había sido indirecta.
27 de octubre de 1916*	Modificaciones al reglamento interior de la Cámara de Diputados	
21 al 30 de noviembre	Calificación de credenciales e instalación del Congreso Constituyente	
1º de diciembre de 1916	Inauguración del Congreso Constituyente en Querétaro y Discurso de Venustiano Carranza para la Presentación del Proyecto de Constitución Reformada.	
11 de diciembre de 1916 a la madrugada del 31de enero de 1917	Discusión y aprobación de cada uno de los dictámenes correspondientes a los 132 artículos y los transitorios del Proyecto de Constitución presentado por Carranza	Los trabajos del Congreso Constituyente ser realizaron en la ciudad de Querétaro por los diputados, los que firmaron la Constitución el 31 de enero de 1917.
El 5 de febrero de 1917	Promulgación de la nueva Constitución que incluyó principios avanzados de reforma social.	Los artículos 3, 27 y 123 son los que significaron mayores avances en esta Carta Magna de 1917. El artículo 27 elevó a la categoría de Ley Constitucional los principios del Plan de Ayala y la Ley del 6 de enero de 1915 y circunscribió a la Nación como propietaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Fuente: Ignacio Marván Laborde, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917,* T. I, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, pp. XVI-XXI

Bibliografía

Ávila Espinoza, Felipe Arturo, *Las corrientes revolucionarias y la Soberana Convención*, México, INEHRM, 2014.

Cabrera, Luis, "La reconstitución de los ejidos (discurso pronunciado en la Cámara de Diputados, el 4 de diciembre de 1912)", en *Problemas Agrarios e industriales de México*, México, vol. IV, núm. 2, 1952, pp. 192-203.

Código de leyes de Hacienda del Estado. Arreglado por acuerdo del Ejecutivo del mismo, por el Jefe de la Sección Primera de la Tesorería General, C. Vicente Lievano y revisado por el Tesorero y Director General de Rentas, Lic. Ausencio M. Cruz, Tuxtla Gutiérrez, 1908.

Constitución 1857. Recuperado de http://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion-federal/historicos/1857.pdf [12 de mayo de 2016].

Córdova, Arnaldo [a], "Prólogo" a *Los grandes problemas nacionales* de Andrés Molina Enríquez, México, Era, 1981.

——— [b], "La soberana Convención Revolucionaria y la lucha por la democracia", en *La revolución mexicana y la lucha actual por la democracia*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1984.

——— [c], "La lucha de tendencias en el Constituyente de 1917 y las tareas actuales para la reforma democrática del Estado", en *La revolución mexicana y la lucha actual por la democracia*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1984.

——— [d], "Demandas y logros de la Revolución Mexicana", en *Impacto de la Revolución Mexicana*, Patricia Galeana (coord.), México, Universidad Nacional Autónoma de México / Siglo XXI / Senado de la República, 2010.

——— [e], *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Ediciones Era, 2011.

Díaz Soto y Gama, Antonio, "Prólogo a la segunda edición", en Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Secretaría de Cultura / Instituto Nacional de Estudios Históricos de México, 2016.

Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria*, 1493-1940, México, Secretaría de Reforma Agraria, 1981.

Flores Magón, Ricardo, *Antología* (Introducción y selección Gonzalo Aguirre Beltrán; dibujos Alberto Beltrán), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1970.

Gaceta de Gobierno, núm. 59 correspondiente al 20 de enero de 1900.

González Ramírez, Manuel, "Los planes políticos y la Revolución", en *Problemas Agrarios e industriales de México*, México, vol. VII, núm. 2, 1955, pp. 197-215.

González Navarro, Moisés, "El porfiriato. Vida social", en Daniel Cosio Villegas (dir.), *Historia Moderna de México*, México, Hermes, 1973.

Katz, Friedrich, *Pancho Villa*, 2 vols., México, Era, 1999.

Ley Agraria del 6 de enero de 1915. Recuperado de http://www.pa.gob.mx/publica/rev_58/analisis/ley%20agraria%20del%206%20de%20enero%20de%201915.pdf [18 de mayo de 2016].

Ley Agraria del general Francisco Villa, 24 de mayo de 1915. Recuperado de http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1915/05/24-mayo-1915-Ley-Agraria-del-General-Francisco-Villa.pdf [14 de agosto de 2016].

Magallón Ayala, Mario, "Andrés Molina Enríquez: su concepción del hombre", en Alberto Saladino García (comp.), *Humanismo mexicano en el siglo XXI*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.

Madero, Francisco I., *La sucesión presidencial de 1910*, México, Serie Pensamiento Democrático en México, 2012.

Martínez Delgado, Gerardo, "Introducción", en Gerardo Martínez Delgado y Claudia Patricia Guajardo Garza (coords.), *La Soberana Convención de Aguascalientes. Un teatro para una tormenta*, Aguascalientes, Gobierno del Estado de Aguascalientes/Instituto Cultural de Aguascalientes / Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2014.

Martínez Delgado, Gerardo y Claudia Patricia Guajardo Garza (coords.), *La Soberana Convención de Aguascalientes. Un teatro para una tormenta*, Aguascalientes, Gobierno del Estado de Aguascalientes/Instituto Cultural de Aguascalientes / Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2014.

Martínez Escamilla, Ramón (Introducción y selección), *Emiliano Zapata. Escritos y documentos*, México, Editores Mexicanos Unidos, S. A., 1980.

Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo I, 2005.

Medellín Muñoz, José de Jesús, "Las ideas agrarias de la Convención de Aguascalientes", en Gerardo Martínez Delgado y Claudia Patricia Guajardo Garza (coords.), *La Soberana Convención de Aguascalientes. Un teatro para una tormenta*, Aguascalientes, Gobierno del Estado de Aguascalientes / Instituto Cultural de Aguascalientes / Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2014.

Mejía Fernández, Miguel, *Política agraria en México*, México, Siglo XXI, 1979.

Merlos Nájera, Andrea Ma. del Rocío, "Relaciones interclasistas en el Estado de México durante el Porfiriato", tesis de Licenciatura en Historia, Facultad de Humanidades, Universidad Autónoma del Estado de México, 1988.

Molina Enríquez, Álvaro (Prólogo y selección), *Antología de la obra de Andrés Molina Enríquez*, México, Gobierno del Estado de México, 2007.

Molina Enríquez, Andrés, "Esbozo de la historia de los primeros diez años de la Revolución Agraria de México (1910-1920)", en Álvaro Molina Enríquez (Prólogo y selección), *Antología de la obra de Andrés Molina Enríquez*, México, Gobierno del Estado de México, 2007.

Molina Enríquez, Andrés, "Filosofía de mis ideas sobre Reformas Agrarias (Contestación al folleto del Sr. Don Wistano Luis Orozco)", en "*Problemas Agrarios e industriales de México*", vol. V, núm. 1, Suplemento, México, 1953, pp. 221-228.

Ochoa Ávila, Enrique, "El pensamiento de Ricardo Flores Magón: su concepción antropológica", en Alberto Saladino García (comp.), *Humanismo mexicano en el siglo XXI*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, tomo I, 2003.

Orozco, Wistano Luis, "La cuestión agraria", en *Problemas Agrarios e industriales de México*, vol. V, núm. 1, México, 1953, pp. 199-219.

Palavicini, Félix, *Historia de la Constitución de 1917*, México, Secretaría de Educación Pública / Universidad Nacional Autónoma de México /

Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, tomo I, 2014.

Pedrero Nieto, Gloria, *La nueva estructura agraria de Chiapas 1853-1910*, México, Tesis de doctorado, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.

Peña, Sergio de la, *La formación del capitalismo en México*, México, Siglo XXI, 1976.

Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Presentación de Patricia Galeana, México, Secretaría de Cultura / Instituto Nacional de Estudios Históricos de México, 2016.

Secretaría de Agricultura y Fomento, *Colección de leyes sobre tierras y demás disposiciones relacionadas con las mismas*, México, Secretaría de Agricultura y Fomento, 1944.

Semo, Enrique, *Historia Mexicana. Economía y lucha de clases*, México, Era, 1978.

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917
con la aprobación de las leyes obreras y agrarias
ha salvado la Revolución Constitucionalista,
ahora el dios Pueblo será el Salvador de la Patria.

Dionisio Zavala
Diputado por San Luis Potosí



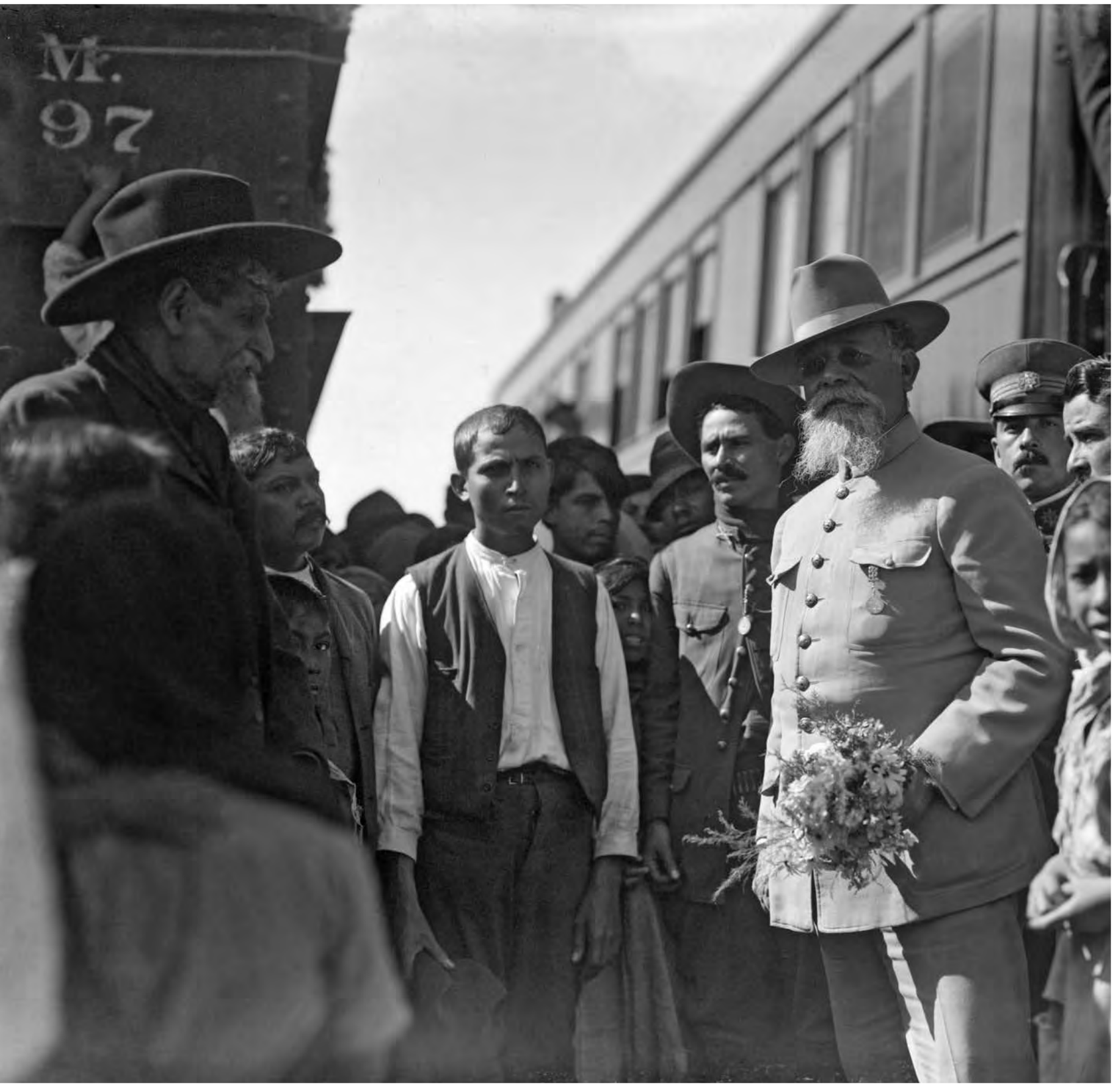
Capítulo XIV



El dominio del agua y sus interpretaciones. El artículo 27 constitucional

Gloria Camacho Pichardo*

Ma. del Carmen Chávez Cruz*


M.
97

Introducción

El artículo 27 constitucional significó la consolidación de la política que se venía gestando desde el porfiriato en materia de propiedad y dominio de los recursos naturales por el Estado. En éste se declaró la nacionalización de los recursos, situación coyuntural para que el Estado mexicano transfiriera el dominio eminente y total de ellos. En el caso del agua, implicó la nacionalización y el surgimiento de nuevas dinámicas, en torno al ejercicio de los derechos sobre el recurso hídrico. El análisis de este capítulo se hará a partir de tres ejes de discusión: el primero expone la legislación previa al artículo 27 de la Constitución de 1917 en materia de agua, particularmente lo referente a su dominio, uso y propiedad; el segundo se refiere al análisis del propio artículo 27; por último, se presentarán algunas de sus interpretaciones, a partir de la revisión de casos representativos.

* Universidad Autónoma del Estado de México.
Correos electrónicos: glocapi@yahoo.com.mx y mdelcarmenc@gmail.com.



1. Antecedentes

El artículo 27 de la constitución de 1917 marcó un hecho coyuntural sin precedente en la vida de los pueblos y de los demás grupos sociales (propietarios particulares, empresas y ayuntamientos). En él se consolidaron una serie de medidas jurídicas respecto al dominio, usufructo y propiedad del recurso agua; pues antes de esta legislación, la administración, la propiedad y uso eran materia de los pueblos, los ayuntamientos y los particulares.

Durante el periodo colonial, las aguas se consideraban parte de las propiedades reales y estaban sujetas al dominio del rey, quien se encargaba de otorgar las mercedes de agua.[1] En el siglo XIX, la legislación federal y la ley del 26 de junio de 1888 no contemplaban la figura de la concesión de aguas, seguían vigentes y reconocidas las mercedes y los repartimientos de aguas concedidos por el monarca, que daban el derecho al uso y explotación del recurso.[2] Incluso, de acuerdo con William Taylor, para el centro de México, durante el siglo XVI y parte del siglo XVII no se habían otorgado mercedes de agua y este derecho se adquiría junto con la tierra concedida o mercedada por la corona española.[3] Margadant coincide al señalar: los derechos de agua quedaban implícitos en la merced de tierra.[4]

Contrario a la anterior postura, Michel Meyer encuentra que una de las cláusulas de las mercedes de tierras se refería a la necesidad de precisar si se contaba con el derecho al agua o si debía solicitarse de manera separada.[5] El agua como patrimonio real sólo se adjudicaba a partir de una merced o por denuncia; de esta manera, los únicos responsables para otorgarlas en la Nueva España eran los virreyes. Para Luis Cabrera, la *Recopilación de Indias* consideró dejar las aguas, los ríos y las tierras a los pueblos de indios, quienes construyeron acequias u otra industria para fertilizarlas.[6] Así, la merced de agua era "un derecho real, transferible y transmisible, normalmente de carácter perpetuo, que otorga la Corona respecto de aguas corrientes, detenidas o

[1] Herrera y Lasso, José, *Apuntes sobre irrigación. Notas sobre su organización económica en el extranjero y en el país*, p. 131.

[2] Camacho Pichardo, Gloria, "Repartimientos y conflictos por agua en los valles de Atlixco e Izúcar (1550-1650)", pp. 203 y 211.

[3] *Cfr.* Taylor, William B., "Land and water rights in the viceroyalty of New Spain". *Cfr.* Camacho Pichardo, Gloria, *op. cit.* Molina Enríquez, Andrés, Andrés Molina Enríquez: con la revolución a cuestas. Estudio introductorio y selección de Agustín Basave Benítez, p. 408.

[4] Margadant, Guillermo, "El agua a la luz del derecho novohispano triunfo del realismo y flexibilidad", p. 141.

[5] Meyer, Michael, *El agua en el Suroeste hispánico. Una historia social y legal 1550-1850*, p. 129.

[6] Cabrera, Luis, "La reconstitución de los ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero", p. 358.

Página anterior
Venustiano Carranza es recibido con flores por la gente de la estación del ferrocarril.

vertientes, superficiales o subterráneas y que habilita para su utilización en la forma jurídicamente prevista".[7]

Durante el siglo XIX, la continuidad es un rasgo común con el antiguo régimen; el uso, la propiedad y la posesión fue materia de los pueblos, ayuntamientos, hacendados y corporaciones religiosas, quienes mantuvieron el dominio del agua bajo el amparo de la legislación colonial, a través de las figuras legales antes expuestas como las mercedes, los repartimientos de agua y las composiciones de tierras y aguas.[8] Escobar apunta que el ayuntamiento durante el siglo XIX "poseía, administraba o usufructuaba la tierra y el agua, en muchas zonas del país".[9]

Para el caso de los pueblos, aunque sus bienes de comunidad debían ser de uso común, éstos quedaron bajo la administración de sus ayuntamientos, por lo menos eso ocurrió para el Estado de México.[10] Los propios eran los bienes raíces rurales y urbanos, propiedad de los pueblos y de las municipalidades, asimismo las tierras que poseían en común los pueblos, pues en este momento persistía el concepto patrimonial y corporativo.[11] Aboites registra en la historia del país un intento del Estado de someter a su dominio las aguas y lo ubica en el último gobierno de Antonio López de Santa Anna. El 29 de mayo de 1853 se decretó y clasificó a los ríos navegables o no como bienes del dominio de la nación.[12]

Pese a esta legislación, a lo largo del siglo XIX, el ayuntamiento adquirió la facultad de manejar los recursos productivos de los pueblos. Aboites Aguilar señala que el cambio en la historia del manejo del agua en manos de los pueblos y ayuntamientos pudo estar vinculado al proyecto liberal de desamortización de los bienes de estas corporaciones civiles y eclesiásticas, promulgado con la ley del 25 de junio de 1856. El principal objetivo de este proyecto fue poner en circulación los bienes de las corporaciones civiles y eclesiásticas, además de crear una sociedad de propietarios individuales. El

[7] Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de historia del derecho indiano*, pp. 417 y 418.

[8] Meyer, Michael, *op. cit.*, pp. 143-151. Camacho Pichardo, Gloria, op. cit. y "Repartimientos de agua en el valle de Atlixco 1592 y 1594: el Cantarranas y manantiales", pp. 5-21.

[9] Escobar Ohmstede, Antonio, "El oriente de San Luis Potosí visto a través de la conflictividad del agua y la tierra, ¿ciclos que se abrieron?", p. 187. También Gómez Serrano describe la difícil transición del antiguo régimen a la república que enfrentaron el cabildo de Aguascalientes y el latifundista más rico de la zona, el general Rincón Gallardo por la administración de las aguas, esto en el marco de la continuidad jurídica del periodo colonial. Gómez Serrano, Jesús, "La administración del agua en el tránsito del Antiguo Régimen a la República. Aguascalientes, 1821-1835", pp. 187-222.

[10] Huitrón, Antonio, *Bienes comunales en el Estado de México*, p. 21.

[11] Miño Grijalva, Manuel, "Fiscalidad, Estado y Federación del Estado de México en el siglo XIX", p. 85.

[12] Aboites Aguilar, Luis, *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, p. 52.



proyecto liberal decimonónico consistió en fomentar la propiedad privada de la tierra con la aplicación de la ley de desamortización de los bienes. Dicha iniciativa buscó promover el mercado de tierras, pues se pensaba que al estar en manos corporativas obstaculizaba la economía del país.

Algunas de estas ideas las expresaron Ponciano Arriaga, Ignacio Vallarta y José María Castillo Velasco, quienes coincidieron en que una gran cantidad de tierra en el país permanecía inculta, mientras un número considerable de hombres se encontraba "en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo".[13] Se insistía en entregar la tierra al mayor número posible de miembros de la sociedad. Según Castillo Velasco, si se repartía la

Arriba
Zapatistas salen de un hotel.

[13] Silva Herzog, Jesús, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, pp. 68, 71 y 76.

tierra se daría solución a "casi" todos los problemas nacionales: "Para cortar tantos males no hay en mi humilde juicio más que un medio, y es el de dar propiedad a los indígenas ennoblecidos con el trabajo y alentarlos con el fruto de él".[14]

El propósito era evitar la concentración de la tierra en grandes latifundios y lograr el aumento de la producción agrícola nacional. Para Wistano Luis Orozco, la propiedad de la tierra debía entregarse sin interferencia política ni del Estado, es decir, debía dejarse al "libre juego de las leyes económicas". La propiedad, decía, era fundamental para la transformación, primero, material y después, política del país. Se pensaba que con la formación de la empresa individual, rica y activa era posible lograr el enriquecimiento agrícola de México.[15] Estaba vigente la idea de que el verdadero problema del campo mexicano era la propiedad comunal; según ideólogos, los individuos eran los creadores de la riqueza y "los individuos en la comunidad se anulan como tales".[16]

Sin embargo, en este proyecto liberal, la privatización de los terrenos de común repartimiento no era un problema para los pueblos, el inconveniente era la privatización de los montes y pastos. Estos bienes eran fundamentales, porque permitían el acceso a "pastos, leña u ojos de agua".[17] Sebastián Lerdo de Tejada argumentó acerca de las aguas de Texcoco: si las aguas eran de uso público y corriente, no estaban comprendidas dentro de la desamortización de los bienes de las corporaciones civiles, pero lo estaban si las aguas eran estancadas y formaban parte de sus bienes.[18] En ese sentido coincidimos con Aboites: la ley de desamortización de los bienes de las corporaciones civiles de 1856 dio la pauta a la injerencia de otras autoridades en el manejo del agua.

Después de su intento por intervenir en el recurso agua, en junio de 1888, el gobierno federal logró de manera formal su paulatina estrategia para controlar los recursos hidráulicos, desplazando el control de los ayuntamientos y pueblos sobre el recurso. Señalamos *paulatina estrategia* por la evidente debilidad institucional del Estado hasta muy entrado el porfiriato; además, coincidimos con William Roseberry: en el proceso de construcción del Estado mexicano "las relaciones entre los grupos gobernantes y los subalternos se caracterizan por la disputa, la lucha y la discusión".[19] En este sentido, a pesar del esfuerzo del gobierno federal por lograr la centralización, los gobiernos estatales tenían

[14] *Ibidem*, p. 79.

[15] Córdova, Arnaldo, *La ideología de la revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*, p. 66.

[16] *Ibidem*, p. 74.

[17] Buve, Raymond, "Caciques, vecinos, autoridades y la privatización de los terrenos comunales: un hierro candente en el México de la república restaurada y el porfiriato", p. 29.

[18] Citado en Aboites Aguilar, Luis, *op. cit.*, p. 30.

[19] Roseberry, William, "Hegemonía y lenguaje contencioso", p. 215.

la facultad de legislar y los funcionarios distritales disponían de un amplio espacio para definir estrategias y tácticas para mantener su injerencia en determinados ámbitos.

Todo este marco legal en torno a la tierra y al agua estuvo vinculado con el factor económico. La economía mexicana creció aceleradamente a finales del siglo XIX, por ello los legisladores buscaron aclarar los derechos privados del agua y efectuar las acciones gubernamentales con posibilidades de realización. Para Carmagnani, la lucha por la tierra o los recursos naturales no era lo que estaba en juego en la segunda mitad del siglo XIX, más bien era la búsqueda de una mayor acción del Estado en la normalización de los derechos de propiedad. Además, uno de los grandes problemas de la segunda mitad del siglo XIX fue la transformación de los derechos consuetudinarios en derechos de propiedad sobre "tierras, bosques, aguas y yacimientos minerales".[20]

Una vez que el gobierno lograra argumentar su condición como titular originario de los recursos naturales, la nación se convertiría en propietaria y podría vender para acrecentar su tesoro. Antes, como bien lo apuntó Luis Cabrera, las nulas peleas por el control del agua entre los estados y la federación se explicaban porque las concesiones de agua no eran fuente de ingresos.[21]

En este escenario económico y político, se decretó la ley del 5 de junio de 1888, el primer intento del Estado mexicano por federalizar las aguas y con ello recuperar el dominio eminente[22] sobre este recurso, tal cual lo ejerció la Corona española; así, con dicha ley se "sentaron las bases para poner al cuidado de una sola autoridad, en ese caso la federal, todas las corrientes de alguna importancia".[23] Esta ley en su artículo 1o. estableció:

> son vías generales de comunicación, además de las carreteras nacionales, ferrocarriles, etc. […] las siguientes los mares territoriales, los esteros y lagunas que se encuentren en las playas de la República, los canales construidos por la Federación o con auxilios del Erario Nacional, los lagos y ríos interiores, si fueren navegables o flotables, los lagos y ríos de cualquiera clase y en toda su extensión, que sirvan de límites a la república o a dos o más Estados de la Unión.[24]

[20] Carmagnani, Marcello *et al.*, *Para una historia de América. I. Las estructuras*, p. 244.

[21] Citado en Aboites Aguilar, Luis, *op. cit.*, p. 53.

[22] Castañeda indica que el dominio eminente es el proceso de recuperación "del señorío ejercido por los reyes españoles sobre las aguas". Castañeda González, Rocío, *Las aguas de Atlixco. Estado, haciendas, fábricas y pueblos, 1880-1920*, p. 128.

[23] Herrera y Lasso, José, *op. cit.*, p. 133; Aboites Aguilar, Luis, *op. cit.*, p. 55.

[24] Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Legislación de aguas en México (estudio histórico- legislativo de 1521-1981)*, p. 359.

Además, su artículo 2o. otorgó la facultad al ejecutivo de "la vigilancia y policía de estas vías generales de comunicación y la facultad de reglamentar el uso público y privado de las mismas".[25] En esta ley sólo se estableció la jurisdicción y no la propiedad federal de las aguas.[26] Castañeda González apunta claramente que esta ley estuvo muy limitada, pues no facultaba ampliamente al ejecutivo para intervenir en la distribución del agua de diversas corrientes, máxime si eran pocas las corrientes consideradas como vías generales de comunicación. Por si fuera poco, la ley también dejó a salvo los derechos antiguos que existieran sobre las corrientes declaradas de jurisdicción federal.[27]

Como la ley de 1888 era muy limitada en cuanto a la intervención centralizadora del ejecutivo, en un contexto de desarrollo industrial y agrícola impulsado durante el porfiriato, fue necesario emitir otras leyes más claras y puntuales sobre el papel del Ejecutivo en materia de uso y aprovechamiento de las aguas que lo facultaran para otorgar concesiones a las empresas y a los particulares. La demanda del agua, a finales del siglo XIX, y los adelantos tecnológicos, convirtieron el recurso en un insumo indispensable para generar riqueza, se le empezó a usar en diferentes sectores de la producción: en la industria, la fuerza motriz y la energía eléctrica; en el riego de los cultivos y para satisfacer las necesidades de uso público y doméstico. Los cambios provocados por el sistema capitalista marcaron la necesidad de reorganizar el uso y distribución del agua dentro de un marco jurídico. El marco legal se fundamentó en las siguientes leyes: la del 6 de junio de 1894, la del 17 de diciembre de 1896, la del 18 de diciembre de 1902 y la del 13 de diciembre de 1910.

La ley del 6 de junio de 1894 autorizó al ejecutivo como la única autoridad facultada para otorgar concesiones de las aguas declaradas de jurisdicción federal (según la ley del 5 de junio de 1888, para el riego y la industria). Su artículo 1o. estableció: "Se autoriza al Ejecutivo para que, de acuerdo con las prevenciones de la presente ley y la de 5 de junio de 1888, haga concesiones a particulares y a compañías para el mejor aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, en riegos y como potencia aplicable a diversas industrias".[28] En este decreto el Ejecutivo quedó también facultado para conceder a los empresarios el derecho de ocupar "gratuitamente los terrenos baldíos y nacionales para el paso de los canales, para la construcción de presas o diques".[29] Sin duda, esta legislación trajo enormes beneficios para el sector empresarial que se estaba desarrollando durante el porfiriato.

[25] *Idem*.
[26] Aboites Aguilar, Luis et al., "El manejo de las aguas mexicanas en el siglo XX", p. 23.
[27] Castañeda González, Rocío, *op. cit.*, p. 129.
[28] Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, p. 385.
[29] *Ibidem*, p. 386.

Dos años después, el 17 de diciembre de 1896, el congreso facultó al Ejecutivo para revalidar las concesiones de los ríos o corrientes declarados de jurisdicción federal, que habían sido otorgadas por las autoridades de los estados a los particulares. Este decreto fortalecía el papel centralizador adquirido por el ejecutivo en materia de los usos y propiedad del agua federal.[30]

La ley del 18 de diciembre de 1902 declaró a los ríos navegables y que reunieran las condiciones establecidas en la ley del 5 de junio de 1888 como bienes de dominio público y uso común, dependientes de la federación. Además, estableció con calidad de *necesaria* la concesión especial de la autoridad pública para aprovechar esas aguas en las poblaciones, riego, fuerza motriz y usos industriales; ninguna concesión podía exceder los veinte años y los usuarios no podían crear algún derecho o acción posesoria al recurso.[31] De acuerdo con Castañeda González, esta ley fue una de las más sólidas en el avance del gobierno federal sobre el dominio de las aguas, pues introdujo "por primera vez el dominio público, del que se desprendía el concepto de propiedad inalienable e imprescriptible de la nación sobre las aguas", el término de jurisdicción se amplió y se incluyó el de propiedad.[32]

Finalmente, la ley más completa en materia de agua durante el periodo porfirista fue la del 13 de diciembre de 1910 e incluso a ella recurrieron los usuarios que solicitaron concesiones y derechos de agua con posterioridad al artículo 27 de la constitución federal de 1917. Dicha ley estableció:

> como aguas de jurisdicción federal las de los mares territoriales, las de los esteros, lagos y lagunas que comunican con el mar; las de los ríos, lagunas y cauces en general y otras corrientes cuyos lechos en su totalidad o en parte sirvan de límites entre los estados o territorios o países vecinos, y cuando se extiendan y pasen de un estado a otro; las de los afluentes directos e indirectos de estas corrientes; las de los lagos y lagunas que comuniquen con los ríos y lagos ya mencionados; la de los ríos, lagunas y cauces en general situados en el distrito y territorios federales.[33]

Esta ley aclaró cuáles debían ser las facultades del Ejecutivo en materia de esas aguas, pero su aportación más importante fue dejar casi todos los recursos hídricos con los que contaba el país bajo la jurisdicción de las autoridades federales[34] –en ese sentido, esta ley es el antecedente de lo

[30] *Ibidem*, p. 395.

[31] Herrera y Lasso, José, *op. cit.*, p. 134; Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, pp. 401-419.

[32] Castañeda González, Rocío, *op. cit.*, p. 130.

[33] Herrera y Lasso, José, *op. cit.*, p. 137; Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, p. 425.

[34] Romero Navarrete, Lourdes, "La institucionalización de los derechos de agua en la historiografía: revisión y nuevas reflexiones", p. 88.



Arriba
Niños cultivan hortalizas.

establecido después en el artículo 27: nacionalizar todos los recursos hídricos del país–; así, esas aguas pasaron a ser de dominio público y de uso común, y en automático fueron inalienables e imprescriptibles. [35] También jerarquizó o estableció usos de preferencia sobre el agua: para uso doméstico, servicios públicos de las poblaciones, para riego, producción de energía, para otros servicios industriales y para el entarquinamiento de terrenos.[36]

Las vías para poder hacer uso de las aguas ya declaradas de jurisdicción federal fueron a través de contratos-concesión, títulos de confirmación y dotaciones de agua por accesión. Los primeros tenían carácter meramente administrativo y estaban dirigidos a los particulares; los segundos se encaminaron a reafirmar los derechos de pueblos y particulares a los que con anterioridad se les hubiera

[35] Herrera y Lasso, José, *op. cit.*, p.137.

[36] *Ibidem*, p. 138; Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, p. 427. *Cfr.* Romero Navarrete, Lourdes, *op. cit.*

dado títulos; y los terceros estaban destinados a aquellas personas o pueblos que con el reparto agrario fueron beneficiadas con ejidos.

Esta ley dejó de lado el concepto de *jurisdicción federal,* definió las corrientes a considerar como propiedad de la federación y eliminó la "noción de navegabilidad o flotabilidad de las corrientes". Asimismo, concedió al Ejecutivo la facultad de reglamentar el uso de las aguas, con ello el gobierno federal "podría modificar los derechos antiguos si así conviniera a los intereses de la nación", nada mal para dar paso a lo que se legisló en el artículo 27 constitucional.[37] Además introdujo dos principios jurídicos importantes en materia de agua, referentes a evitar "daños a terceros y el interés público".[38]

Castañeda González nos indica que la continuidad entre la ley de 1910 y el artículo 27 constitucional se refiere al concepto de *propiedad de las aguas,* mientras enfatiza una ruptura sobre el tipo de usuarios para el que fueron formuladas. La de 1910 hacía referencia a los posibles solicitantes de derechos: los empresarios y pequeños propietarios, en tanto el artículo 27 introdujo a los ejidos y a los ejidatarios como usuarios del líquido.[39]

Para la ley de 1910, el uso del agua se haría a través de una concesión; a partir de 1915, a decir de Israel Sandré y Martín Sánchez, coexistieron dos formas: "el liberal individualista, basado en la concesión gubernamental y con sustento en la ley de aguas de 1910, y el de la forma corporativa-agrarista de la restitución y dotación de ejidos".[40]

Contrario al argumento de Castañeda González, pensamos que no hay tal ruptura sino continuidad en el sentido de la centralización y el control federal. Los cambios se encuentran en los proyectos políticos del Estado. Uno de ellos abanderó la ley del 6 de enero de 1915, después se refrendó en el artículo 27 constitucional y una vez ejecutado por el gobierno federal permitió la suma de nuevos usuarios surgidos de la reforma agraria con una idea corporativa para la distribución del recurso.

Estas leyes afianzaron al gobierno federal como el único facultado para otorgar concesiones de riego y generación de fuerza motriz y eléctrica, además de intervenir en los conflictos suscitados por las concesiones otorgadas de aguas, consideradas de jurisdicción federal.[41]

[37] Castañeda González, Rocío, *op. cit.*, pp. 130-131.

[38] Romero Navarrete, Lourdes, *op. cit.*, pp. 88.

[39] Castañeda González, Rocío, "El Estado posrevolucionario visto desde su intervención en la gestión del agua en pequeños sistemas de riego 1920-1940", p. 239.

[40] Sandré Osorio, Israel y Martín Sánchez, *El eslabón perdido. Acuerdos, convenios, reglamentos y leyes locales de agua en México (1593-1935)*, p. 54.

[41] Herrera y Lasso, José, *op. cit.*, p. 133.

2. El artículo 27 constitucional hacia el agua nacional

La ley del 6 de enero de 1915, también conocida como Ley Cabrera, surgió en el contexto de la Revolución mexicana y respondió a uno de los compromisos fundamentales del movimiento vinculado con el reparto de tierras. Para continuar con lo apuntado en líneas arriba, en esta ley es posible encontrar algunos puntos en relación con la administración del agua y las formas de acceder y adquirir derechos sobre ellas. El proyecto agrarista propuso restituir y dotar de ejidos a los pueblos despojados; en dicho proyecto sólo quedó clara la situación de la tierra, pues en su artículo 3o. estableció:

> Los pueblos que, necesitándolos, carezcan de ejidos, o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población.[42]

La figura de la dotación en el proyecto agrario de 1915 solamente se refiere a la tierra; sin embargo, el artículo 27 de la Constitución, en su párrafo tercero, alude a la ley del 6 de enero de 1915 e incluye la figura de la dotación de tierras y también de las aguas:

> Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto del 6 de enero de 1915.[43]

Aboites Aguilar y Estrada Tena señalan: "la Constitución de 1917 impuso una nueva forma de propiedad sobre recursos productivos que en algunos lugares manejaban los ayuntamientos a veces a nombre propio y a veces a nombre del pueblo o del vecindario".[44] En el artículo 27 se estableció de manera clara: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de trasmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada";[45] estableciendo de forma contundente la nacionalización

[42] Cuadros Caldas, Julio, *Catecismo agrario*, pp. 9 y 10.

[43] *Ibidem*, p. 12.

[44] Aboites Aguilar, Luis y Valeria Estrada Tena (comps.), *Del agua municipal al agua nacional. Materiales para una historia de los municipios en México, 1901-1945*, p. 11.

[45] Molina Enríquez, Andrés, *op. cit.*, p. 409.



de las aguas, aunque en la práctica los matices, las interpretaciones y las controversias fueran el pan nuestro de cada día.[46]

Según Molina Enríquez, en dicho artículo quedó establecido que la nación era "la dueña primordial" de todas las tierras y aguas del territorio mexicano.[47] Molina, partidario de que el gobierno federal debía tomar las riendas de la irrigación, distingue diferentes esferas de autoridad: el gobierno federal, los estados, los individuos y las empresas; y "dentro de dichas esferas de autoridad, el gobierno federal tendría la jurisdicción sobre las aguas permanentes; por su parte, los estados tendrían la jurisdicción de las corrientes transitorias, y de las aguas de lluvia".[48]

Siguiendo a Herrera y Lasso, el artículo 27 constitucional puso bajo dominio privado las aguas torrenciales, sujetando las formas de aprovechamiento bajo el cuidado de las autoridades locales, de tal manera que propició un estado anárquico en los negocios administrativos relacionados con la aguas. Este estado anárquico se podría explicar porque dicho artículo no derogó la ley de 1910, por ello los usuarios de aguas posteriores a la promulgación de la constitución de 1917 aludían a la ley de aguas de 1910.

El artículo 27 y la nacionalización de los recursos naturales decretado en la constitución reflejaban una tendencia total a la centralización federal y hacia la socialización de los recursos naturales, pues modificó los conceptos que regían la propiedad, el dominio y el uso de las aguas; la nación se convirtió en la propietaria última de los recursos acuíferos y fue quien transmitió su dominio a los particulares. La nación se encargó de imponer la nueva propiedad privada bajo los lineamientos establecidos por la ley, así como de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.[49] Así, la forma de intervención federal quedó plasmada en la letra del artículo y refleja la idea planteada por Molina Enríquez en su proyecto de ley de aguas de poco más de una década atrás.[50]

El artículo 27 constitucional, a diferencia de la ley de 1910, puso bajo el dominio privado sólo las corrientes torrenciales, puesto que las aguas declaradas de

Izquierda
Hilario Medina, Heriberto Jara y Francisco J. Múgica, miembros de la Comisión de Estudio de Puntos Constitucionales.

[46] Este punto será abordado en el último apartado de este capítulo en el que nos centraremos específicamente en el Estado de México.

[47] *Ibidem*, p. 420.

[48] Núñez Luna, Alejandra, "Las aportaciones del jurista sobre la propiedad de las aguas: del rey a la nación", p. 148.

[49] Kroeber, Clifton B., *El hombre, la tierra y el agua. Las políticas en torno a la irrigación en la agricultura de México 1885-1911*, p. 206.

[50] Núñez Luna, Alejandra, *op. cit.*, p. 154.

jurisdicción federal, hasta 1916, pasaron totalmente a ser propiedad de la nación.[51] El artículo 27 declaró:

> de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional, las lagunas y esteros de las playas; la de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; la de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancas cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley, cualquier otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas cuando su curso pase de una finca a otra se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los estados.[52]

El gobierno federal logró el tan anhelado control de los principales recursos naturales con el contenido de este artículo. Eso le proporcionó una hegemonía y superioridad respecto de los poderes estatales, se trataba no sólo de su poder político, sino de la propiedad de los recursos hidrológicos, del dominio directo sobre ellos. Este hecho le dejaba mayores ganancias económicas, aunque su interés principal radicaba, podría decirse, en lo que representó monetariamente para la federación, olvidándose de las inquietudes agraristas planteadas en la ley del 6 de enero de 1915; éstas fueron el primer programa agrario de los constitucionalistas y sirvieron como medida política para atraer las fuerzas agraristas rebeldes.

La formulación del artículo 27 constitucional recogió sólo algunos de sus ideales, los cuales quedaron reflejados en el apartado de dotaciones y restituciones de tierras y aguas. En la reasignación de usos sobre el agua, después de 1917, el proceso de concesión y dotación de aguas se frenó al declararse la jurisdicción federal, pero retoma el curso del proceso hasta la declaratoria de nacionalización de las corrientes. Es pertinente precisar que en el tránsito para definir el carácter legal de las aguas entre la jurisdicción y la propiedad, así como los derechos a ejercer sobre éstas, los usuarios podían enfrentar procesos largos en la resolución de sus peticiones. Las figuras jurídicas para acceder al recurso eran la restitución, concesión, confirmación de derechos y, por último, la dotación.[53]

[51] Herrera y Lasso, José, *op. cit.*, p. 143.

[52] Cuadros Caldas, Julio, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

[53] Esta situación se puede observar en el anexo de este texto, donde se reflejan los diferentes mecanismos a los que aludieron los usuarios, los cuales contemplaban la ley de aguas de 1910, su reglamento y posteriormente el artículo 27 constitucional.

3. Los matices y las interpretaciones al artículo 27 constitucional

La administración y propiedad de las aguas, al quedar en manos del gobierno federal, amparándose en el marco legal que le ofrecía el artículo 27 de la Constitución, generó numerosas tensiones entre los pueblos, ayuntamientos y particulares. La nacionalización de las aguas confrontó al Estado con los actores locales, los viejos y nuevos usuarios, pues ellos consideraban que ese recurso era de su propiedad. La idea de propiedad de la nación del agua se enfrentó con antiguos derechos y concesiones privadas; el hecho de dirimir la jurisdicción y la propiedad nacional dificultó las tareas de las autoridades federales (Secretaría de Agricultura y Fomento [SAyF]), gobiernos estales y autoridades locales, que llegaron a aplicar leyes anteriores al artículo 27.

La transición entre los antiguos derechos de agua y los nuevos, generados a partir del nuevo marco jurídico en la materia, generó confusión en la aplicación de las leyes y en la jurisdicción administrativa de las autoridades. Las dificultades se observan en las tres formas que hemos encontrado, de acceso al agua, al momento de la transición de antiguos a nuevos derechos de agua, justo cuando se federalizó y nacionalizó el mayor número de corrientes en el Estado de México: antiguas y nuevas concesiones, confirmaciones y derecho de accesión.

Muestra de ello fue el caso en la hacienda de Popula en el municipio de Malinalco, distrito de Tenancingo, por la propiedad de unos manantiales. El propietario Tranquilino Nava remitió un oficio al Secretario de Agricultura y Fomento (en adelante SAyF), a través de la Dirección de Aguas, para quejarse en contra de la Compañía Hidroeléctrica del río de la Alameda, por utilizar las aguas de los manantiales El Convento, El Molino, Casa de Juan Guadarrama y Casa de Jorge Dehesa, ubicados dentro de su hacienda. El afectado demostró con títulos, a la SAyF, que las mencionadas aguas eran de su propiedad.

Los representantes de la empresa hidroeléctrica, por su parte, afirmaron tener los derechos, mediante un contrato-concesión, para utilizar y explotar esas aguas. Este caso puso en aprietos a la Secretaría porque había concesionado las aguas sin ser propiedad nacional; motivo por el que resolvió declarar las aguas en conflicto como jurisdicción federal.[54]

La SAyF, autoridad responsable de ejecutar lo establecido en el artículo 27, se confrontó con los actores locales en el proceso de dirimir el carácter nacional

[54] AHEM, fondo: Fomento, serie: Aguas, v. 10, expte. 28, f. 49.

de la aguas. Así lo manifestó el presidente municipal de Jocotitlán, al enterarse de que las aguas del manantial Las Fuentes, afluente del río Lerma, habían sido declaradas aguas nacionales. Ante esta declaratoria, la autoridad negó la existencia del arroyo La Cañada y argumentó que las aguas del manantial, seguían por canales conductores, a vasos y presas para su uso en irrigación, sin llegar al río Lerma. Al mismo tiempo solicitó la intervención del presidente de la república para ayudar al municipio a recuperar la jurisdicción de sus aguas.

La SAyF advirtió al ayuntamiento la imposibilidad de revocar la declaratoria del manantial Las Fuentes, porque la ley de aguas no se refería a las características hidrológicas artificiales de sus aprovechamientos, por más antiguos que éstos fueran. Además, agregaba, la declaratoria no perjudicaba a los usuarios, sólo legalizaba los aprovechamientos de esas aguas. Entonces, el ayuntamiento debía comprobar su personalidad jurídica para el uso público de las aguas.[55]

En 1920, los vecinos de Acambay, Arroyo La Cañada, Puentecillos y Nuñí, Estado de México, enfrentaron una disputa por los derechos de uso de las aguas para el riego y entarquinamiento de terrenos. Algunos vecinos argumentaron derechos desde tiempo inmemorial, con uso de infraestructura para el desvío de las aguas. Manuel Huitrón, propietario de aguas, sostenía ser concesionario y posesionario de las aguas desde 25 años atrás, usaba las aguas para riego con la construcción de obras de almacenamiento y derivación. Sin embargo, los otros usuarios desconocieron los derechos de Huitrón con el siguiente alegato:

> mis terrenos están río arriba, es decir, son dominantes a los terrenos del expresado Huitrón; que de acuerdo con la ley de aguas, el arroyo aunque es temporal desemboca en el Río Lerma, por lo tanto se necesita deslindar la jurisdicción de esas aguas, y como la Constitución en su artículo 27 inciso 7º dispone que en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y solo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares y sociedades.[56]

Los vecinos de Acambay no reconocieron la facultad del gobierno estatal de otorgar concesiones, luego la concesión de Huitrón a los ojos de los vecinos del pueblo no era legal. Esa fue la postura de los vecinos. Por su parte, el propietario de la presa, Manuel Huitrón, buscó los argumentos para conservar la concesión de uso y almacenamiento de las aguas pluviales. El argumento era que esas aguas no pertenecían a la jurisdicción federal y, por tanto, correspondía al gobierno estatal resolver el asunto. Huitrón expuso los perjuicios que sufriría si "otros" pretendían aprovecharse de esas aguas

[55] AHEM, fondo: Fomento, serie: Aguas, v. 14, expte. 46, f. 18.
[56] AHEM, fondo: Fomento, serie: Aguas, v. 7, expte. 6, ff. 25 y 26.

Derecha
Diputados de Puebla.



> En protección de la agricultura, [el gobierno debería] declarar, confirmar o reconocer el derecho que me asiste para seguir almacenando [...] ya que mi finado señor padre, y el subscrito después, tomamos verdadero empeño para aumentar el rendimiento de los terrenos de labor ubicados a inmediaciones del arroyo Puentecillas, y no sería nada justo, que después de haber sido los primeros y únicos a la fecha y después de una servidumbre de hace más de veinticinco años, se interpusieran otras personas que antes de mi presa quisieran retener, aprovechar o desviar las aguas broncas del repetido arroyo, cuyos perjuicios serían irreparables.[57]

Estos son algunos de los matices, las formas y las negociaciones a las que recurren los grupos sociales desplazados en el manejo, propiedad y administración del recurso hídrico. El caso anterior resulta significativo, pues no sólo es un conflicto entre usuarios-concesionarios; además, se presentan en el periodo de transición de la aplicación de leyes anteriores a la constitución y lo dictado en el artículo 27 constitucional. En este sentido, el conflicto derivó en el reconocimiento de a quién le tocaba la jurisdicción administrativa de los recursos, es decir, a qué autoridad le correspondía otorgar la concesión, dotación o permiso de uso del agua.

Los opositores a Huitrón desconocían la concesión otorgada por el gobierno estatal, argumentando que lo había hecho bajo lo dispuesto en el decreto de 12 de octubre de 1896, la cual contraviene lo dictado en la Constitución y no reconoce ninguna facultad a los gobiernos estatales para otorgar concesiones. La lucha por acceder al agua llevó a la parte demandante, representada por José Ríos Méndez, mediante juicio de amparo, a desestimar el reconocimiento de los derechos de Huitrón sobre el agua y de las acciones del presidente municipal de Acambay. El resolutivo del juicio negó el amparo al señor Ríos Méndez contra actos del Gobernador del Estado y del Presidente Municipal de Acambay, por violación de los artículos 14 y 16 constitucionales, consistentes en que el gobernador concedió a Huitrón el uso de las aguas para riego de terrenos y ordenó que el presidente municipal, instruyera al quejoso a destruir las obras de derivación en perjuicio del aprovechamiento del primero. La interpretación de la ley dependió de quién la convocaba primero, aunque no siempre se le reconoció la razón. La defensa de viejos derechos y la adquisición de nuevos por los usuarios mantuvo las leyes anteriores al artículo 27 constitucional.[58]

Los gobiernos posrevolucionarios establecieron otras vías de acceso al agua, a través del reparto agrario, temática poco estudiada por la historiografía

[57] AHEM, fondo: Fomento, serie: Aguas, v. 7, expte. 6, f. 1v.
[58] AHEM, fondo: Fomento, serie: Aguas, v. 9, expte. 6, f. 52.

relativa a la reforma agraria.[59] Prueba de ello fue el caso particular de los vasos lacustres del Alto Lerma y que antaño habían sido usufructuados y eran propiedad de los pueblos y de algunos propietarios privados de la zona, como los dueños de la hacienda de San Nicolás Peralta.

Algunos de los pueblos que aprovechaban estos recursos lacustres se vieron afectados por lo menos por tres vías: la administración de los recursos lacustres, disputas por las tierras descubiertas de los cuerpos de agua y cambio de modo de vida lacustre. Una vez declarado el río Lerma de jurisdicción federal, desde 1910, las tensiones no se hicieron esperar. De acuerdo con Antonio Escobar, Martín Sánchez y Ana María Gutiérrez, la Ley Federal de Aguas de 1910 se mantuvo vigente hasta enero de 1930.[60] El río Lerma y sus lagunas quedaron dentro de la jurisdicción federal, según lo estableció el artículo 1o. de la Ley Federal de Aguas: son federales todos aquellos ríos, lagos, lagunas y cauces cuando se extiendan y pasen de un estado a otro.[61] Ahora bien, las aguas del río Lerma pasaron a ser parte de la nación de acuerdo con lo indicado en el artículo 27 constitucional, pues eran aguas nacionales todas las corrientes de régimen permanente, que estuvieran ligadas a formaciones naturales y que además sus aguas atravesaran más de un estado de la república.[62]

El gobierno federal autorizó al presidente municipal de San Mateo Atenco para que fraccionara los terrenos de la ciénega, cuidando de no invadir los terrenos pertenecientes a Lerma y Tultepec.[63] Para la segunda mitad del siglo XX, este pueblo se asumió como parte de la nación, entonces era el propietario de las aguas, de ahí las interpretaciones y los matices del artículo constitucional.

En suma, podemos señalar que el artículo 27 de la Constitución federal fue la culminación del proceso centralizador del agua iniciado bajo el régimen de Porfirio Díaz, a partir del cambio de jurisdicción del dominio directo al dominio eminente del recurso. Las interpretaciones y el dominio de la nación sobre el recurso fue cuestionado, incluso por un presidente del país, "Para enfrentar el reto del agua debemos en primer lugar recobrar la autoridad en la materia".[64]

En este sentido los casos presentados reflejan parte de la aplicación de las leyes y las formas como las enfrentaron los viejos y los nuevos usuarios. La transición de jurisdicción declarada en la ley de 1910 a la propiedad de la nación

[59] Aboites Aguilar, Luis y Valeria Estrada Tena (comps.), *op. cit.*, p. 19.

[60] Escobar Ohmstede, Antonio *et al.* (coords.), *Agua y tierra en México, siglos XIX y XX*, p. 24.

[61] Hernández Fuentes, Yuritzi, "Las lagunas del Alto río Lerma. Historia de transformaciones y continuidades 1880-1970", p. 71.

[62] *Ibidem*, p. 72.

[63] AHEM, fondo: Aguas, expte. 27.

[64] Citado en Aboites Aguilar, Luis, *La decadencia del agua de la nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México segunda mitad del siglo XX*, p. 45.

establecida en el artículo 27 constitucional no interrumpió el control federal, pero sí se interpretó de formas distintas en las realidades nacionales. Según se refleja en la argumentación expuesta por el gobernador constitucional del estado de Sonora, Adolfo de la Huerta, frente a la declaratoria de propiedad de la federación hecha en 1918 y 1919 de las aguas del río San Miguel y Sonora:

> dado que estas declaratorias lesionan los intereses tanto del Estado como del pueblo de Sonora pido a nombre del pueblo sean reconsiderados estos acuerdos por las siguientes razones [...] Séptima. Que por no estar comprendidos tanto los ríos de San Miguel como de Sonora dentro del artículo 1º. Incisos I, II, III, IV, V, VI y VII de la ley de aguas de jurisdicción federal, actualmente en vigor, no considero justo que UNICAMENTE mal aplicando el artículo 27 de la constitución, quiera privarse al Estado por el simple hecho de considerar como aguas PERMANENTES las que corren por dichos arroyos y ríos, SIENDO como DE HECHO SON y anteriormente lo he expuesto de RÉGIMEN TORRENCIAL Y ESCURRIMIENTO O CORRIENTE DISCONTINUA. [65]

[65] Aboites Aguilar, Luis y Valeria Estrada Tena (comps.), *op. cit.*, pp. 85 y 87.

Anexo. Cuadro de confirmaciones y concesiones en el Estado de México

Corriente			Asunto	Confirmaciones y concesiones
1922	Cuautitlán, Tepotzotlán, Santa Cruz	Río Tepotzotlán, riego	El juez auxiliar del pueblo de Santa Cruz pide a la SAyF la confirmación del uso de aguas de la Zanja Real para su uso en riego por insuficiencia de la antigua dotación.	Confirmación.
1923	Cuautitlán, Tepotzotlán, Santiago Cuautlalpan	Río Tepotzotlán, doméstico	El juez auxiliar del pueblo de Santiago Cuautlalpan pide a la SAyF la concesión del uso de aguas de la Zanja Real para su uso doméstico, en beneficio de 594 habs.	Concesión de uso de agua.
1921-1926	Ixtlahuaca, Jocotitlán, San Francisco Chejé	Manantial La Toma, riego	Los vecinos de San Francisco solicitan a la SAyF se les conceda el uso de agua de los manantiales del pueblo de Los Reyes para riego y uso doméstico. La Comisión Nacional Agraria dotó de aguas y tierras a los pueblos de San Francisco Chejé y Los Reyes, expropiándolas de la hacienda Cañicua, Pasteje y Tiacaque.	Concesión de uso de las aguas.
1926	Zumpango, Nextlalpan, San Miguel Xaltocan	Manantial Ojo de Agua, doméstico	Los vecinos del pueblo de San Miguel solicitan a la SAyF la concesión del agua del Manantial Ojo de Agua para uso doméstico. Se pretende declarar al manantial Ojo de agua propiedad nacional.	Concesión de uso.
1922-1929	Jilotepec, Jilotepec, Jilotepec	Río Coscomate, doméstico	Vecinos del pueblo de Jilotepec solicitan a la SAyF la concesión de aguas del río Coscomate (ver caja 352, exp. 7262).	Solicitud de aprovechamiento y dotación de aguas.
1920-1925	Tenango	Manantiales de Almoloya, doméstico	Particulares solicitan concesión de aguas de los manantiales de Almoloya (2100 lps) para su aprovechamiento en la Ciudad de México.	Solicitud de concesión de uso de agua. Manantiales.
1926-1935	Texcoco, Texcoco, Tepexpan	Río San Juan Teotihuacán, riego	Vecinos de San Mateo Chimiltepec solicitan a la SAyF les conceda el agua de los manantiales de San Juan Teotihuacán, derivados por el Canal Nacional, para riego de pequeñas propiedades. Queja de los pueblos de Tepexpan, Cuanalán, Tequistlán, San Mateo Chimiltepec, San Bartolo y Barrio de San Juanico contra los pueblos situados río arriba, ya que no dejan pasar el agua de tandeo que les corresponde. La Junta de Aguas de los manantiales no puede solucionar ese conflicto.	Solicitud de concesión de uso de agua para riego. Presentación de derechos de uso. Conflictos entre pueblos por disposición de aguas del río San Juan. Información sobre la distribución del agua de los manantiales de San Juan Teotihuacán. Obras hidráulicas para limitar el uso de cada pueblo.
1911-1922	Tenango, Malinalco, Hacienda de Jalmolonga	Río de Chalma, fuerza motriz	Queja de los dueños de la Hda. de Jalmolonga ante la Secretaría de Fomento. Colonización e industria por la resolución dictada con respecto a la cantidad de agua que deben utilizar.	Concesión, solicitud, queja.
1923	Texcoco, Atenco, Ixtapan	Manantial de San Juan Teotihuacán, riego	La Comisión Nacional Agraria notifica a la SAyF sobre la resolución presidencial que dotó de ejidos al pueblo de Ixtapan en 1921, expropiados de la Hda. San Simón Ixtapan, por lo que pide se ejecute la posesión de aguas que corresponden (ver caja 618, exp. 8939).	Dotación de tierras y aguas. Manantiales.
1927-1929	Jilotepec, Aculco, Santa María Nativitas	Manantial Agua Azul, riego	Vecinos de Santa María Nativitas piden a la SAyF les sea restituido el derecho al uso y aprovechamiento del manantial Agua Azul, que está bajo posesión del dueño de la Hda. La Purísima mediante la construcción de una presa en el rancho de La Loma. Un particular pide se nacionalice el manantial y el río de Aculco.	Solicitud de restitución.
1929-1930	Chalco, Chalco, Hacienda de Santa Bárbara	Río San Rafael, riego	Un particular solicita a la SAyF la concesión de aguas del río San Rafael (25 lps) para uso en el riego de terrenos de labor. La Fábrica de Papel San Rafael devuelve las aguas. Fue concedido, además, permiso para construcción de obras hidráulicas.	Solicitud de aprovechamiento de agua.
1922-1925	Jilotepec, Polotitlán, Hacienda del Arroyo Zarco	Manantial del Arroyo Zarco, riego	Los vecinos del pueblo de Polotitlán solicitan a la SAyF permiso para explotar el agua de los manantiales que están dentro de la hacienda de Arroyozarco y una concesión para derivar las aguas por medio de la toma del canal de Taxthó (ver Fondo Aguas Nacionales caja 1533, exp. 21202 y caja 29 exp. 373). Vecinos de Polotitlán denuncian al dueño de la hacienda de Arroyozarco por vender el agua sin respetar el volumen de los pueblos.	Solicitud de permiso y concesión pueblos.

1917-1929	Texcoco, Texcoco, San Sebastián	Río Los Órganos, riego	Vecinos del pueblo San Sebastián solicitan a la SAyF la concesión de aguas del río Los Órganos para su aprovechamiento en el riego de terrenos de esta localidad. Solicitud aprobada.	Solicitud de concesión de aguas.
1912-1922	Ixtlahuaca, Ixtlahuaca, Ixtlahuaca	Río Lerma, riego	Particular solicita a la SAyF concesión de aguas del río Lerma (100 lps) para venderla a los agricultores del municipio de Ixtlahuaca. Proyecto de irrigación de terrenos del pueblo de Villa de Ixtlahuaca, que comprende la construcción de servicios públicos y domésticos.	Solicitud de concesión de aguas para riego.
1926-1930	Chalco, Ixtapaluca, Hacienda de Santa Bárbara	Río San Rafael, riego	Un pequeño agricultor del fraccionamiento de la Hda. de Santa Bárbara solicita a la SAyF autorización para construir dos tomas de agua en el río de propiedad nacional con el objeto de aprovechar 18 lps en cada una para riego de 70 has. de terrenos, desde octubre hasta mayo de cada año.	Permiso para uso de agua, pequeño propietario.
1907-1928	Cuautitlán, Teoloyucan, Hacienda de San Mateo	Río Cuautitlán, riego	Solicitud de concesión de aumento de aguas de la dueña de la Hda. San Mateo y La Gavita para su uso en riego de terrenos de labor. Traspaso a terceros de las aguas concedidas.	Solicitud de concesión hacienda.
1928-1929	Jilotepec, Chapa de Mota, San Juan Tultepec	Río Docuay, riego	Solicitud de concesión de uso de aguas a la SAyF para aprovechamiento de las aguas mansas del río Docuay en el riego de terrenos.	Solicitud de concesión.
1928-1929	Oro de Hidalgo, Atlacomulco, Atlacomulco	Río Lerma, riego	El dueño del Rancho el Potrero solicita a la SAyF autorización para tomar aguas del río Lerma para regar sus terrenos.	Autorización para el aprovechamiento de aguas.
1927-1928	Tlalnepantla, Tlalnepantla, Puente de Vigas	Río de los Remedios, riego	Vecino del pueblo Puente de Vigas pide a la SAyF la concesión del agua del río de los Remedios para su uso y aprovechamiento en el riego de sus sembradíos de alfalfa. Fraccionarios de la ex hacienda de Echegaray piden la cancelación de la solicitud.	Permiso de aprovechamiento de aguas. Oposición de fraccionarios.
1926-1928	Tenancingo, Tenancingo, Hacienda Monte de Pozo	Riachuelo de Escalerillas, riego	La propietaria de la Hacienda Monte de Pozo solicita a la SAyF la concesión de aguas de los riachuelos de Escalerillas y Monte de Pozo para su aprovechamiento el riego de terrenos de labor. Asimismo, pide se le condone el pago del impuesto por el aprovechamiento del líquido.	Concesión de aguas propietaria.
1927-1928	Tlalnepantla, Villa Nicolás Romero, Transfiguración	Manantial El Agostadero, riego	Los pequeños propietarios del pueblo de Trasfiguración solicitan a la SAyF la concesión de aguas del manantial el Agostadero para su aprovechamiento en el riego y demás usos públicos mediante su derivación por una caja repartidora de agua. La Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz expone a la SAyF su oposición a que se otorgue el permiso al pueblo, debido a que la concesión total se entregó a la empresa.	Concesión de aguas a pequeños propietarios.
1917-1920	Jilotepec, Aculco, Aculco	Río Arroyo Zarco, riego	Los pueblos de Santa Ana, San Lucas, Santa María, Fundó, La Estancia y hacienda de Arroyo Zarco solicitan a la SAyF se les permita seguir usando el agua de la presa de la hda. Arroyo Zarco para riego y uso púbico de las localidades.	Permiso para hacer uso de las aguas de una presa.
1923-1924	Tenancingo, Coatepec de Harinas, Coatepec de Harinas	Río Ixtlahuaca, riego	El Procurador de Aguas del pueblo de Coatepec de Harinas solicita a la Dirección de Aguas de la SAyF conceda el uso de aguas del río Ixtlahuaca para el riego de terrenos de labor. La Compañía Nacional Mexicana Hidroeléctrica se opone a la solicitud.	Solicitud de concesión de aguas.
1923-1925	Tlalnepantla, Monte Bajo, Rancho del Gavilán	Río Grande, riego	La Compañía de San Ildefonso, Fábrica de Tejidos de Lana, S.A., solicita a la SAyF la concesión de aguas del río Grande para su uso en el riego de terrenos del Rancho del Gavilán (ver caja 1211, exp. 16815; caja 4108, exp. 55955 y caja 4483, exp. 59301).	Concesión de uso de aguas.
1923-1928	Cuautitlán, Tepotzotlán, Tepojaco	Canal de Cuamatla, riego	Los vecinos del pueblo de Tepojaco solicitan a la SAyF la concesión de aguas que corren por el Canal de la Aurora y que pasan por el pueblo para el riego de sus terrenos agrícolas.	Concesión de aguas para irrigación.
1917	Cuautitlán, Tepotzotlán, Santiago Cuautlalpan	Río Santiago, riego	Vecinos del barrio de Titiní solicitan a la SAyF la concesión de aguas el río Santiago para aprovechamiento en el riego de terrenos agrícolas. Vecinos de Tepotzotlán se oponen a la concesión de aguas al barrio de Titiní argumentando que las aguas les pertenecen por derecho legal.	Concesión de aguas.

1923-1925	Villa Nicolás Romero, Villa Nicolás Romero, San Miguel Hila	Río Navarrete, riego	El Pueblo de San Miguel Hila solicita a la SAyF la concesión de uso de las aguas del río Navarrete o Arroyo de los Ranchos (200 lps) para riego de 200 has. de terrenos de la localidad.	Concesión de aguas.
1914-1928	Cuautitlán, Tultitlán, San Pablo de las Salinas	Lago de Zumpango, riego	Vecinos del pueblo de San Pablo de las Salinas solicitan a la SAyF la concesión de aguas de la Laguna de Zumpango para el riego de terrenos (35 lps), derivadas del Canal de Castrera. Se anexan datos sobre los lugares donde pretenden construir canales, puentes y presas para derivar el agua del lago.	Concesión de agua. Obras hidráulicas.
1923-1928	Tlalnepantla, Tlalnepantla, Ixtacala	Río Tlalnepantla, riego	El representante legal de los vecinos del pueblo de Ixtacala solicita a la SAyF la confirmación del uso del agua del río Tlalnepantla, usadas para riego de terrenos de labor. Informe de las autoridades del Municipio de Ixtacala acerca de la construcción de una presa en el cauce del río Tlalnepantla.	Confirmación. Concesión de agua. Obras hidráulicas.
1919-1928	Cuautitlán, Tepotzotlán, Hacienda de Xuchimangas	Río Tepotzotlán, agroindustrial	Los propietarios de la Hacienda Xuchimangas solicitan a la SAyF la confirmación de uso del agua del río Tepotzotlán (Hondo) para riego de tierras de labor de la hacienda y generación de fuerza motriz en beneficio del molino anexo a su propiedad. Presentan títulos de propiedad sobre aguas del siglo XVII.	Confirmación de uso de las aguas, haciendas. Conflicto.
1921-1924	Texcoco, Texcoco, La Purificación	Río Coxcacuaco, riego	Vecinos del pueblo solicitan a la SayF la confirmación del uso de las aguas del río Coxcacuaco en cantidad de un surco, utilizadas en el riego de terrenos de labor.	Confirmación del uso del agua.
1921-1923	Cuautitlán, Tepotzotlán, Santiago Cuautlalpan	Río Tepotzotlán, riego	Los vecinos de Santiago Cuautlalpan solicitan a la SAyF la confirmación de los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas del río Tepotzotlán, que ocupan en el riego de sus terrenos de labor. Se amparan con los títulos primordiales.	Confirmación de derechos de uso del agua.
1922-1923	Cuautitlán, Tepotzotlán, Santa Cruz	Río Tepotzotlán, doméstico	El representante legal de los vecinos del pueblo de Santa Cruz solicita a la SAyF la confirmación del uso y aprovechamiento de las aguas del río Tepotxotlán. Amparan su solicitud con títulos primordiales que datan del año 1694. Informe del conflicto entre los vecinos del barrio de Santa Cruz y los del pueblo de Santa María.	Confirmación de derechos de uso del agua.
1924-1935	Cuautitlán, Tepotzotlán, Tepotzotlán	Río Tepotzotlán, riego	Los vecinos del pueblo de Tepotzotlán piden a la SAyF les dé posesión de las aguas del río Tepotzotlán para el riego de terrenos agrícolas. Informe de las dotaciones de aguas a los pueblos de Santiago Cuautlalpan, San Mateo Xoloc, Capula y Tepotzotlán y de los barrios de Titiní, La Luz y Santa Cruz. Informe del conflicto de los mencionados con la hacienda Xuchimangas. Informe del despojo de aguas a la hacienda Xuchimangas y del convenio celebrado para establecer un reparto equitativo entre los distintos usuarios.	Concesión de aguas y conflictos haciendas contra pueblos.
1923-1924	Texcoco, Texcoco, San Miguel Tlaixpan	Manantiales de San Francisco, riego	Los vecinos del pueblo de San Miguel Tlaixpan solicitan ante la SAyF la confirmación del uso de aprovechamiento de las aguas del Canal de Coxcacuaco en el riego de tierras de labor. Presentación de documentos probatorios.	Confirmación de derechos de posesión.
1923	Cuautitlán, Tepotzotlán, San Mateo Xoloc	Río Tepotzotlán, riego	Vecinos del pueblo de San Mateo Xoloc solicitan a la SAyF se les otorguen los derechos legales del uso de aguas de los manantiales Tres Piedras, Los Otales y Cieneguillas, localizados en los Montes de Cahuacán de la Hda. De la Encarnación.	Derechos de uso. Confirmación.
1919-1927	Texcoco, Finca el Molino Blanco	Río Papalotla, riego	El dueño de la finca Molino Blanco solicita a la SAyF la confirmación de sus derechos de uso del agua del río Papalote para su aprovechamiento en riego y generación de fuerza motriz. Aceptado para riego, negado para fuerza motriz.	Solicitudes, confirmación.
1922-1928	Cuautitlán, Tepotzotlán, Tepotzotlán	Río Tepotzotlán, riego	Vecinos del pueblo de Tepotzotlán solicitan a la SAyF la confirmación del uso y aprovechamiento del agua del río Tepotzotlán en el riego agrícola. Queja de los vecinos de Tepotzotlán sobre que los propietarios de la hacienda Xuchimangas y de San José los han despojado de las aguas del río Tepotzotlán, perjudicando sus terrenos.	Derechos de uso. Confirmación. Quejas.
1923-1930	Cuautitlán, Tultitlán, Hacienda Guadalupe Tepoxaco	Río de San Pedro, riego	La dueña de la Hacienda Guadalupe Tepoxaco solicita la confirmación de los derechos de uso de agua del río San Pedro o Guadalupe. Presentación del testimonio de protocolización de la información ad-perpetuam para justificar el uso del agua del río San Pedro. Otorgamiento de derechos.	Confirmación de derechos de uso.

1923	Cuautitlán, Tepotzotlán, Santa Cruz	Río Tepotzotlán, riego	Vecinos del pueblo de Santa Cruz piden a la SAyF la confirmación del uso y aprovechamiento del agua del río Tepotzotlán.	Confirmación de uso de agua.
1923-1928	Tlalnepantla, Villa Nicolás Romero, San Francisco Magú	Río Los Duraznos, riego	Los vecinos del pueblo de San Francisco Magú solicitan a la SAyF la confirmación del uso y aprovechamiento de las aguas del río Los Duraznos, derivadas por un canal y aprovechadas en el riego de terrenos desde 1906. Queja de los mismos por despojo de las aguas del río los Duraznos por la Hda. La Encarnación y el pueblo de Cahuacán.	Confirmación de derechos de uso de las aguas.
1924-1927	Tlalnepantla, Tlalnepantla, Transfiguración Tequexquinahuac	Río Tlalnepantla, riego	Los vecinos del pueblo solicitan a la SAyF la concesión de aguas del río Tlalnepantla para su uso en el riego de los terrenos. Informe de los propietarios de terrenos regados con agua del río. Informe de los vecinos de que no pagan impuestos por el uso del agua del río Tlalnepantla. Notificación de que los vecinos del pueblo venden el agua del río Tlalnepantla a razón de 10 pesos el servicio.	Concesiones de agua.
	Cuautitlán, Teoloyucan, Hacienda de San José Puente Grande	Río Cuautitlán, riego	Los propietarios de la Hacienda de San José Puente Grande solicitan a la SAyF la confirmación del uso del agua del río Cuautitlán para el riego de terrenos de la hacienda. Presentan copia de los títulos primordiales que les amparan.	Confirmación del uso del agua.
1924	Tlalnepantla, Tlalnepantla, Rancho San Isidro	Río Tlalnepantla, riego	Un particular solicita ante la SAyF la confirmación de derechos de uso de aguas del río Tlalnepantla hasta 120,910 m³ anuales para el riego de terrenos.	Confirmación de derechos de uso del agua.
1924-1928	Tlalnepantla, Tlalnepantla, Hacienda Santo Cristo	Río Tepatlaxco, riego	Propietarios de las Fracciones Tabla de San Agustín y Rancho el Colorado (en las que se dividió la Hda. Santo Cristo) solicitan a la SAyF la confirmación del uso y aprovechamiento de las aguas del río Tepatlaxco en el riego de sus terrenos.	Confirmación de usos del agua.
1921-1927	Cuautitlán, Tepotzotlán, Santa María Tianguistengo	Río Lanzarote, riego	Los vecinos de Santa María Tianguistengo piden a la SAyF la confirmación de uso y aprovechamiento de las aguas del río Lanzarote para riego de terrenos. Testimonios de los vecinos del pueblo sobre el uso del agua. Vecinos del Distrito de Cuautitlán interponen juicio de amparo contra la Comisión Nacional Agraria por el despojo de aguas que hacen al pueblo de Santa María Tianguistengo, violentando sus derechos.	Confirmación de derechos de usos del agua. Conflictos.
1923-1925	Toluca, Zinacantepec, Hacienda de Jicaltepec	Río Tejalpa, riego	El dueño de la hacienda de Jicaltepec solicita a la SAyF la confirmación de los derechos al uso y aprovechamiento de las aguas del río Tejalpa para el riego de sus terrenos. Presenta título de merced de aguas.	Confirmación de derechos de uso del agua.
1923-1925	Toluca, Toluca, Hacienda San Juan Buenavista	Río Tejalpa, riego	El dueño de la hacienda San Juan Buenavista pide a la SAyF la confirmación del uso de aguas de río Tejalpa para riego de sus terrenos.	Confirmación de derechos de uso del agua.
1918-1925	Temoaya, Temoaya, San Lorenzo Oyamel	Río Temoaya, riego	Los vecinos de San Lorenzo Oyamel solicitan a la SAyF la restitución del uso de agus del río Temoaya para riego de terrenos. Presentan convenio de uso de aguas de 1776	Restitución de derechos de uso del agua.
1913-1920	Toluca, Almoloya de Juárez, Hacienda San Nicolás	Río Almoloya, riego	Informe del aprovechamiento de las aguas permanentes de que hace uso la dueña de la Hacienda San Nicolás para riego de sus terrenos (ver caja 1406, exp. 19236). La dueña de la hacienda solicita a la SAyF la confirmación de derechos de uso y aprovechamiento de las aguas del río Almoloya (87.70 lps) para riego.	Confirmación de derechos de uso del agua.
1918-1929	Valle de Bravo, Asunción Donato Guerra, San Agustín	Río San José, riego	Los pueblos de San Lucas y San Agustín solicitan a la SAyF la confirmación de derecho de uso y aprovechamiento de aguas del río San José o Asunción Malacatepec, el cual fue declarado de jurisdicción federal. Se fijó una cantidad de 3.126,297 m³ anuales al primero y 994,101 m³ anuales al segundo.	Confirmación de derechos de uso y aprovechamiento.

1926-1928	Texcoco, Texcoco, San Miguel Tlaixpan	Manantiales de Cuachichalco, riego	Los vecinos del pueblo solicitan a la SAyF la concesión de aguas de los manantiales de Cuachichalco, Puertilla y Totolitzanteco para su uso en riego (ver caja 3578, exp. 49592).	Concesión de aguas.
1923-1926	Tenancingo, Coatepec de Harinas, Coatepec de Harinas	Río Chiquihuiteros, riego	El procurador adscrito a la Dirección de Aguas, representante de los vecinos del pueblo de Coatepec de Harinas solicita a la SAyF la confirmación del derecho de uso de aguas del río Chiquihuiteros (30 lps).	Confirmación de derechos de uso del agua.
1922-1929	Valle de Bravo, Valle de Bravo, Hacienda Metlaltepec	Río Salitre y Pozo Hondo, riego	El propietario de la Hacienda Metlaltepec solicita a la SAyF la confirmación del uso de aguas del río Salitre para riego de terrenos. Pide se le exima de pago de impuestos.	Confirmación de uso de aguas mansas.
1921-1928	Toluca, Zinacantepec, Hacienda San Pedro	Río San Pedro, riego	Usuarios del río San Pedro notifican a la SAyF los nombres de los propietarios de fincas que aprovechan aguas del río San Pedro. Información del estudio paleográfico practicado al título primordial que presentaron para acreditar la propiedad de la Hacienda San Pedro.	Título primordial.
1908-1929	Texcoco, Texcoco, Hacienda de Santo Tomás Saavedra	Río Coxcacuaco, agroindustrial	El propietario de la Hacienda de Santo Tomás Saavedra solicita a la SAyF la confirmación del uso de las aguas del río Coscacuaco en el riego de sus terrenos.	Confirmación de derechos de uso de agua de un hacendado.
1919-1923	Cuautitlán, Teoloyucan, Teoloyucan	Río Cuautitlán	El representante de los vecinos del pueblo de Teoloyucan solicita a la SAyF que se continúe con el trámite de confirmación de aprovechamiento de aguas broncas del río Cuautitlán. Copia certificada de documentos coloniales que legalizan el derecho de uso de aguas mansas y broncas del río.	Confirmación.
1917-1944	Cuautitlán Tepotzotlán, Hacienda San Miguel Tepotzotlán	Arroyo Lanzarote, riego	El propietario de la Hacienda San Miguel Tepotzotlán solicita al Secretario de Estado de México la confirmación de derechos al uso y aprovechamiento de las aguas del arroyo Lanzarote para riego de 80 has. de la hacienda. Presenta copia de la escritura que ampara la posesión de las aguas del arroyo Lanzarote. Informe de obras hidráulicas realizadas en el arroyo Lanzarote. Notificación de las autoridades del Municipio de Tepotzotlán sobre el conflicto por el uso del agua del río Lanzarote entre los pueblos de Santa María Tianguistengo y El Rosario Tianguistengo.	Confirmación de uso de aguas. Irrigación.
1913-1924	Toluca, Almoloya de Juárez, Hacienda San Nicolás	Arroyo de la Hortaliza, riego	La dueña de la Hacienda de San Nicolás pide a la SAyF que se le confirmen los derechos de uso y aprovechamiento de aguas del río la Hortaliza (11.66 lps) (ver caja 1328, exp. 18073).	Confirmación de derechos de uso de aguas, hacienda.
1924-1928	El Oro, Atlacomulco, San Francisco Chalchihuapan	Manantial de Quiñimui, riego	El procurador de pueblos de San Francisco Chalchihuapan y San Pedro del Rosal solicita a la SAyF se confirmen sus derechos de uso de aguas del manantial Quiñimi en cantidad de 9 lps. Para riego de terrenos ejidales. Notificación a la Secretaría acerca del conflicto entre los pueblos de San Francisco Chalchihuapan y San Pedro del Rosal por el uso de las aguas del manantial, se pide reglamentación y la construcción de una taza repartidora para suministrar el líquido y para el pago de impuestos.	Confirmaciones de derechos de uso de agua, reglamentación.
1914-1925	Tenango, Calimaya, Hacienda del Veladero	Río de Zaragoza, riego	El apoderado legal de la finca el Veladero solicita a la SAyF la confirmación de derechos de uso de las aguas del río Zaragoza (140 lps) para destinarlas al riego de terrenos. Presentación de título primordial.	Confirmación, título primordial.
1917-1923	Texcoco, San Juan Teotihuacán, Atlatongo	Río San Juan Teotihuacán, riego	El Ayuntamiento del pueblo de Atlatongo pide a la SAyF la confirmación de uso de agua del río San Juan para riego de terrenos. Amparan la legalidad de sus derechos presentando títulos primordiales. El propietario de la hacienda de Santa Catarina hizo lo propio con las aguas del mismo río.	Confirmación, títulos primordiales.

1912-1926	Zumpango, Hueypoxtla, Hda. de San Sebastián	Río Hueypoxtla, riego	El apoderado legal de la hacienda San Sebastián solicita a la SAyF la confirmación de los derechos de uso de agua del río Hueypoxtla, basando sus derechos en mercedes de aguas coloniales (ver caja 2, exp. 245 del fondo Aguas Nacionales). Copia de documentos coloniales recabados en el Archivo General y Público de la Nación para acreditar los derechos sobre uso de aguas al dueño de la hacienda. Copia certificada de una merced de aguas concedida en 1551, que demuestra la legalidad de uso de las aguas del río Hueypoxtla en favor de los vecinos del pueblo de Tequixquiac.	Derechos de uso de aguas. Confirmación. Títulos primordiales.
1926-1928	Tlalnepantla, Tepotzotlán, Hacienda de Dolores	Manantial el Pinal, riego	El propietario de la hacienda de Dolores solicita a la SAyF la confirmación del uso de aguas del manantial el Pinal para el riego de terrenos de esa propiedad. Presenta testimonio de la escritura que ampara la propiedad legal de la hacienda. Se anexan croquis.	Derechos de uso de aguas.
1922-1929	Jilotepec, Polotitlán, Polotitlán	Río San Juan, riego	Los vecinos del pueblo de Polotitlán, solicitan a la SAyF la concesión de aguas del río San Juan, almacenadas en las presas de Huapango y Teupan dentro de la Hda. de Arroyozarco para su uso en el riego de terrenos (ver caja 266, exp. 6405; caja 762, exp. 11024 y caja 29, exp. 373 del fondo Aguas Nacionales). Informe de los problemas sobre distribución de aguas del río San Juan, se considera la posibilidad de establecer una junta de aguas. Informe de un acta levantada, relativa a a instalación de la nueva Junta de Aguas de la Villa de Polotitlán.	Concesión de aguas.
1926-1927	Naucalpan, San Bartolomé	Ojo de Agua San Francisco Chimalpa	El presidente municipal de Naucalpan solicita la confirmación de derechos de uso de aguas del río de los Remedios a favor del pueblo de San Bartolomé, Santa María Nativitas, Santa Cruz Acatlán y Los Remedios (ver caja 274, expediente 32355 y la caja 564, expediente 8294). Copia certificada expedida por el Archivo General y Público de la Nación, de una merced de aguas otorgada a la Hermita de Nuestra Señora de los Remedios que beneficia a los pueblos de San Bartolomé, Santa María Nativitas, Santa Cruz Acatlán y Los Remedios.	Confirmación de derechos de uso de aguas. Títulos. Dictamen.
1922	Texcoco, Texcoco, Rancho el Molino Blanco	Río Jalapango, agroindustrial	Solicitud de concesión de uso de aguas del río Jalapango para el riego y producción de fuerza motriz en beneficio del propietario del Rancho El Molino Blanco. Se anexan fotografías.	Concesión.
1917-1929	Texcoco, Texcoco, Hda. Santa Catarina	Río San Lorenzo	Las autoridades del municipio de Texcoco notifican a la SAyF sobre el proyecto de las obras hidráulicas a ejecutarse en el río de San Lorenzo a fin de evitar las constantes inundaciones en los pueblos de Santa María, San Bartolo y Atlatongo. Se anexan fotografías. Solicitud de concesión de aguas de los manantiales del Tular de Amac para los pueblos mencionados.	Solicitud de concesión.
1923-1927	Cuautitlán, Tultitlán, Hacienda Guadalupe Tepoxaco	Río Guadalupe, riego	Datos sobre la solicitud de confirmación de uso de aguas del río Guadalupe presentada por la propietaria de la hacienda de Guadalupe Tepuxaco. Se anexan fotografías.	Confirmación de uso de aguas. Haciendas.
1917-1925	Jilotepec, Jilotepec, Polotitlán	Arroyo Zarco, fuerza motriz	Representante de las industrias agrícolas, minera y fabril solicita a la SAyF la concesión del uso de las aguas del arroyo Zarco o Blanco que corren de la presa de Huapango a la hacienda de Arroyo Zarco. Propone la construcción de un acueducto. Oposición del propietario de la hacienda de la Llave (Querétaro). Junta de avenencia convocada por la SAyF.	Concesión de aguas.
1925-1926	Toluca, Temoaya, San Diego Alcalá	Manantial Agua Blanca, riego	Los vecinos del pueblo de San Diego Alcalá solicitan a la SAyF la confirmación del uso de las aguas del manantial Agua Blanca. Presentan títulos de merced de aguas certificadas por el AGN.	Confirmación de usos del agua.
1913-1927	Cuautitlán, Cuautitlán, Teoloyucan	Río Cuautitlán, riego	Los vecinos de Teoloyucan solicitan a la SAyF permiso para construir cinco presas en las compuertas de San José Puente Grande, Cuellar, San Miguel, Arbolito y Puente de Santo Tomás para derivar agua del río Cuautitlán para riego de sus terrenos. Aceptación de solicitud. Informe de características que deberán cumplir las obras.	Obras hidráulicas. Uso de aguas.

1923	Nextlalpan, Nextlalpan, Hda. Santa Inés	Río Cuautitlán, entarquinamiento	El propietario de una porción de la hacienda de Santa Inés, solicita a la SAyF la concesión del uso de las aguas del río Cuautitlán. La SAyF otorga permiso provisional.	Concesiones.
1922-1924	Texcoco, Texcoco, San Miguel Chiconcuac	Río Xalapango, riego	El Comité Particular Administrativo del nuevo ejido de San Miguel Chinconcuac (206 has. expropiadas de la Hacienda la Grande) solicita la concesión para el aprovechamiento de las aguas de los manantiales de San Francisco Amilpa y Tepochatl (93 lps). Anexan informe de la SAyF sobre la cantidad que debe concederse. Datos sobre tandeo de aguas de la hacienda La Blanca, La Grande, La Chica, ranchos de Chimalpa, Araujo y El Jaral, y los pueblos de El Río, Mazatla, Papalotla, Chiautla, Atenco, La Magdalena.	Concesión. Informes. Tandeo.
1920-1925	San Juan Teotihuacán, Atlatongo	Río Grande, riego	El Procurador de aguas solicita a la SAyF se le renten las aguas del río Grande para irrigación. La SAyF le contesta que deberá solicitar su debida concesión.	Rentas. Concesiones
1932	Tenancingo, Ixtapan de la Sal, Malinaltenango	Manantial Cueponial, riego	Los vecinos del pueblo de Malinaltenango Solicitan a la SAyF la confirmación de uso de aguas de los manantiales de Cueponial, Salasto y Calicante para riego de terrenos. Aclaraciones.	Confirmación
1930-1933	Tlalnepantla, Villa Nicolás Romero, Rancho de Lara	Manantial el Chorro, riego	El propietario del Rancho de Lara solicita a la SAyF la concesión del uso de las aguas del manantial El Chorro para su uso en riego y usos domésticos. Se anexa plano del Rancho de San Antonio o de Lara.	Concesión.
1931-1932	Jilotepec, Jilotepec, San Miguel de la Victoria	Manantial Mexicaltenango, riego	El representante Agrario del pueblo de San Miguel de la Victoria expone ante la SAyF que ha solicitado la dotación de aguas del manantial de Mexicaltenango sin que se haya resuelto su petición. Oposición a la reglamentación del manantial.	Solicitud de concesión de aguas.
1925	Zumpango, Nextlalpan, Hacienda Santa Inés	Río Cuautitlán, entarquinamiento	El gerente y el contador de la Caja de Préstamos de Obras de Irrigación y Fomento a la Agricultura, S.A., solicitan a la SAyF la concesión del uso de las aguas del río Cuautitlán, para su aprovechamiento en el entarquinamiento de terrenos de la hacienda de Santa Inés. Se concedió permiso.	Permiso de concesión de aguas.
1931	Texcoco, Texcoco, San Simón	Río Coxcacuaco, entarquinamiento	El Comisario Ejidal del pueblo de San Simón solicita a la SAyF autorización para utilizar las aguas broncas del río Coxcacuaco para el entarquinar terrenos del ejido de ese pueblo, propone la construcción de obras de desviación.	Concesiones.
1917-1942	Jilotepec, Villa del Carbón, Villa del Carbón	Río San Jerónimo, riego	El Departamento de Inspección de Aguas de la Secretaría de Agricultura y Fomento solicita a la Dirección de Aguas gire instrucciones para que se lleve a cabo la inspección reglamentaria por la solicitud hecha por los miembros del Consejo de Administración de la Sociedad Civil 'Sociedades Unidas' para el aprovechamiento de las aguas del río San Gerónimo (147 lps. para regar 150 has). Informe de la SAyF de que el pueblo de San Gerónimo no permitió la inspección reglamentaria, se anexa croquis. Informe del cauce del río San Jerónimo. Dotación de 162 lps. a la Sociedad Civil 'Sociedades Unidas' para riego de sus terrenos. Proyecto de obras limitadoras de los canales de la Sociedad y la Comunidad ubicados en el río San Jerónimo.	Inspección. Confirmaciones. Aprovechamiento de aguas. Concesiones.
1922	Texcoco, Texcoco, La Purificación	Río Coxcacuaco, riego	Información acerca de la solicitud de confirmación de derechos al uso de un "surco" de las aguas del río Coxcacuaco, por parte del pueblo de La Purificación. Presentación de títulos de derechos de uso. Orden de inspección a las obras hidráulicas para fijar volúmenes de aprovechamiento.	Confirmaciones de derechos.
1924	Texcoco, Texcoco, San Miguel Tlaixpan	Manantial Totolizontec, riego	Informe a la SAyF acerca de la inspección reglamentaria realizada a las obras hidráulicas por las que Santos Olivares y Tomas Espino aprovechan el agua de los manantiales Totolizontec, Puertatitla y Cuauchichicalco. El Procurador de pueblos manifiesta su conformidad con el volumen asignado a los particulares y pide se extienda el título de confirmación.	Confirmaciones.

1919-1925	Zumpango, Hacienda San Sebastián	Río Salado, riego	Informe a la SAyF acerca de la inspección realizada a la hacienda de San Sebastián para investigar si el pueblo de Tequisquiac aprovecha aguas del río Hueypoxtla en perjuicio de la hacienda, pues se tiene entendido que esa población impide el paso de la corriente. Informe de la confirmación de derechos de uso de aguas del río Salado por el dueño de la Hacienda San Sebastián.	Confirmación de derechos.
1928	Tlalnepantla, Naucalpan, Santa Cruz Acatlán	Manantial Cruz Blanca, riego	La Comisión Nacional Agraria, a nombre de los vecinos de Santa Cruz Acatlán, solicita a la SAyF permiso provisional para utilizar las aguas del manantial Cruz Blanca en el riego de terrenos de labor. La SAyF informa que deberán esperar a que se reglamente el uso del río de los Remedios para poder aprovechar el líquido.	Permiso.
1918-1928	San Juan Teotihuacán, Atlatongo	Río San Juan Teotihuacán, riego	El Procurador de Aguas del pueblo de Atlatongo expone a la SAyF que solicitó a la Comisión Nacional Agraria la restitución de las aguas del río San Juan Teotihuacán y San Lorenzo y los manantiales de El Tular de Amac para el riego de terrenos de labor de esta localidad. La Dirección de Tierras, Colonización, Aguas e Irrigación concede permiso provisional. El propietario de la hacienda Santa Catarina expone las dificultades habidas entre la hacienda de Santa Catarina y los vecinos del pueblo de Atlaltongo, por el uso de las aguas del río San Juan Teotihuacán y Barranca de San Lorenzo, manifestando su inconformidad con el permiso temporal concedido a los vecinos de esta localidad. El Presidente Álvaro Obregón concede la totalidad de las aguas del Tular de Amac a los habitantes de Atlatongo.	Solicitud de restitución de aguas. Permiso provisional. Concesiones.
1926-1930	Ixtlahuaca, Jocotitlán, San Francisco Chejé	Manantial La Toma, riego	La Comisión Nacional Agraria, notifica a la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización que la concesión de aguas asignada al pueblo de Los Reyes es de 18.31 lps de aguas del manantial de La Toma para su uso en riego de 138.5 has. de tierras de labor dotadas a los pueblos. Se procede a modificación de dotaciones de agua.	Haciendas. Afectaciones. Irrigación.
1930-1933	Valle de Bravo, Valle de Bravo, Hda. Cerro Gordo	Río Paso Hondo, entarquinamiento	El señor Luis Delgado notifica a la SAyF que presentó una copia certificada de las diligencias de jurisdicción promovidas en el juzgado de Distrito de Toluca, comprobando con esto el uso que realiza de las aguas del río El Carrizal, por eso pide a esta secretaría le sea extendido el título de confirmación de derechos al uso y aprovechamiento de 30 lps de las aguas broncas del río.	Solicitud de comprobación de derechos.

Fuente: elaboración propia con base en la documentación en AHEM (Fondo Aguas) y AHA (Fondo Aprovechamientos Superficiales).

Bibliografía

Aboites Aguilar, Luis, *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1998.

———, *La decadencia del agua de la nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México segunda mitad del siglo XX*, México, El Colegio de México, 2009.

Aboites Aguilar, Luis *et al.*, "El manejo de las aguas mexicanas en el siglo XX", en Blanca Jiménez Cisneros *et al.* (eds.), *El agua en México: cauces y encauces, México*, Academia Mexicana de Ciencias / Comisión Nacional del Agua, 2010.

Aboites Aguilar, Luis y Valeria Estrada Tena (comps.), *Del agua municipal al agua nacional. Materiales para una historia de los municipios en México, 1901-1945*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / El Colegio de México / Archivo Histórico del Agua / Comisión Nacional del Agua, 2004.

AHA (Archivo Histórico del Agua), fondo: Aprovechamientos Superficiales.

AHEM (Archivo Histórico del Estado de México), fondo: Fomento, serie: Aguas.

Buve, Raymond, "Caciques, vecinos, autoridades y la privatización de los terrenos comunales: un hierro candente en el México de la república restaurada y el porfiriato", en Andrés Guerrero Bonilla Heraclio (eds.), *Los pueblos campesinos de las Américas. Etnicidad, cultura e historia en el siglo XIX*, Colombia, Universidad Industrial de Santander, Escuela de Historia, 1996.

Camacho Pichardo, Gloria, "Repartimientos y conflictos por agua en los valles de Atlixco e Izúcar (1550-1650)", tesis de Maestría en Antropología Social, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1998.

———, "Repartimientos de agua en el valle de Atlixco 1592 y 1594: el Cantarranas y manantiales", en *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, núm. 35, enero-abril de 2007, Archivo Histórico del Agua / Comisión Nacional del Agua / Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pp. 5-21.

Carmagnani, Marcello *et al.*, *Para una historia de América. I. Las estructuras*, México, El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica / Fideicomiso Historia de las Américas, 1999.

Castañeda González, Rocío, *Las aguas de Atlixco. Estado, haciendas, fábricas y pueblos, 1880-1920*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / El Colegio de México / Archivo Histórico del Agua / Comisión Nacional del Agua, 2005.

———, "El Estado posrevolucionario visto desde su intervención en la gestión del agua en pequeños sistemas de riego 1920-1940", en Juan Manuel Durán *et al.*, *El agua en la historia de México. Balance y perspectivas*, México, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades / Universidad de Guadalajara / El Colegio de Michoacán, 2005.

Chávez Cruz, Ma. del Carmen, "La gestión del agua municipal. El caso del ayuntamiento de Atlacomulco, Estado de México, 1884-1922", tesis de Maestría en Humanidades: Estudios Históricos, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 2006.

Chávez Cruz, Ma. del Carmen y Amalia Sandra Ramírez Solórzano, "Derechos y usos sociales del agua en el Estado de México (1888-1946)", tesis de Licenciatura en Historia, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.

Córdova, Arnaldo, *La ideología de la revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Era, 1979.

Cuadros Caldas, Julio, *Catecismo agrario*, México, Registro Agrario Nacional / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1999.

Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de historia del derecho indiano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

Escobar Ohmstede, Antonio, "El oriente de San Luis Potosí visto a través de la conflictividad del agua y la tierra, ¿ciclos que se abrieron?", en Antonio Escobar Ohmstede y Matthew Butler (coords.), *México y sus transiciones: reconsideraciones sobre la historia agraria mexicana, siglos XIX y XX*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2013.

Escobar Ohmstede, Antonio *et al.* (coords.), *Agua y tierra en México, siglos XIX y XX*, México, El Colegio de Michoacán / El Colegio de San Luis, 2008.

Gómez Serrano, Jesús, "La administración del agua en el tránsito del Antiguo Régimen a la República. Aguascalientes, 1821-1835", en *Relaciones*, núm. 136, otoño de 2013, El Colegio de Michoacán, pp. 187-222.

Hernández Fuentes, Yuritzi, "Las lagunas del Alto río Lerma. Historia de transformaciones y continuidades 1880-1970", tesis de Licenciatura en Historia, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 2011.

Herrera y Lasso, José, *Apuntes sobre irrigación. Notas sobre su organización económica en el extranjero y en el país*, México, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1994.

Huitrón, Antonio, *Bienes comunales en el Estado de México*, Toluca, Dirección de Hacienda, 1972.

Kroeber, Clifton B., *El hombre, la tierra y el agua. Las políticas en torno a la irrigación en la agricultura de México 1885-1911*, México, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1994.

Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Legislación de aguas en México (estudio histórico-legislativo de 1521-1981)*, Villahermosa, Consejo Editorial del Estado de Tabasco, tomo I, 1982.

Margadant, Guillermo, "El agua a la luz del derecho novohispano triunfo del realismo y flexibilidad", en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo 1, 1989.

Meyer, Michael C., *El agua en el Suroeste hispánico. Una historia social y legal 1550-1850*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 1997.

Miño Grijalva, Manuel, "Fiscalidad, Estado y Federación del Estado de México en el siglo XIX", en Carlos Marichal *et al.*, *El primer siglo de la hacienda pública del Estado de México 1824-1923*, México, El Colegio Mexiquense / Gobierno del Estado de México, tomo I, 1994.

Molina Enríquez, Andrés, Andrés Molina Enríquez: *con la revolución a cuestas. Estudio introductorio y selección de Agustín Basave Benítez*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Núñez Luna, Alejandra, "Las aportaciones del jurista sobre la propiedad de las aguas: del rey a la nación", en Emilio Kourí (coord.), *En busca de Molina Enríquez Cien años de los grandes problemas nacionales*, México, El Colegio de México / Centro Katz / The University of Chicago, 2009.

Romero Navarrete, Lourdes, "La institucionalización de los derechos de agua en la historiografía: revisión y nuevas reflexiones", en Juan Manuel Durán *et al.* (eds.), *El agua en la historia de México. Balance y perspectivas*, México, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades / Universidad de Guadalajara/El Colegio de Michoacán, 2005.

Roseberry, William, "Hegemonía y lenguaje contencioso", en Gilbert M. Joseph y Daniel Nugent (comps.), *Aspectos cotidianos de la formación del Estado*, México, ERA, 2002.

Sandré Osorio, Israel y Martín Sánchez, *El eslabón perdido. Acuerdos, convenios, reglamentos y leyes locales de agua en México (1593-1935)*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2011.

Silva Herzog, Jesús, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.

Taylor, William B., "Land and water rights in the viceroyalty of New Spain", en *New Mexico Historical Review*, núm. 3, julio de 1975, pp. 189-212.

…las aguas que se extraigan de las minas,
y los cauces, lechos o riberas de los lagos y
corrientes anteriores, en la extensión que fije la ley.
Cualquiera otra corriente de agua no incluida
en la enumeración anterior, se considerará como
parte integrante de la propiedad privada que
atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas
cuando su curso pase de una finca a otra,
se considerará como de utilidad pública y quedará
sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

Artículo 27, Inciso 4
Discutido los días 29, 30 y 31 de enero de 1917



Capítulo XV



La justicia electoral en el sistema democrático mexicano: una centuria de sucesos constitucionales

Joaquín Ordóñez Sedeño*


HONOR Y GLORIA AL ILUSTRE C. VENUSTIANO CARRANZA
CONSUMADOR DE LA DEMOCRACIA MEXICANA
LOS PUEBLOS DEL DISTRITO FEDERAL

Introducción

Desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, se ha hecho referencia en su texto fundamental (en las llamadas partes dogmática y orgánica) a la forma de organizar y desarrollar las elecciones en México, también a los instrumentos jurídicos e institucionales para resolver las controversias surgidas con motivo de las mismas; lo anterior da cuenta de una preocupación del Poder Constituyente Permanente (y del Originario) por establecer la obligación del Estado mexicano de impartir justicia en ese aspecto de importancia pública relacionado con el poder estatal: las elecciones; sin embargo, el perfeccionamiento de esos instrumentos constitucionales ha sido gradual y ha marcado la pauta en la reforma o modificación de algunos preceptos constitucionales relativos a la justicia electoral para dar paso a un desarrollo jurídico-electoral que impacta en lo democrático.

Dichas reformas se revisan en el presente capítulo con la finalidad de pronunciarnos acerca de la evolución favorable o no de la justicia electoral en el sistema democrático del Estado constitucional mexicano, a cien años

* Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: joaquin.o@me.com.



de su puesta en vigencia; los aspectos a revisar serán los relacionados con la equidad de género, las prácticas comunitarias, la ciudadanía mexicana, las candidaturas independientes, las iniciativas de ley y las consultas populares, sin omitir la revisión de la autocalificación y la heterocalificación en la historia del constitucionalismo electoral mexicano, lo cual lleva a la regulación de los colegios electorales y de los tribunales electorales; ello sin dejar de hacer mención, en la última parte de este capítulo, de la evolución constitucional del Instituto Electoral, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, la justiciabilidad constitucional en la materia electoral y, por último, la justicia electoral en las entidades federativas.

1. Una base democrática para la justicia electoral: la equidad de género y las prácticas comunitarias

De los varios sustentos con los que cuenta el derecho electoral y, en específico, la justicia electoral, tanto en la doctrina como en el derecho positivo, destaca la equidad de género. En efecto, la igualdad de géneros (en sus diversas vertientes) ha sido motivo de lucha social derivada de las inconformidades de la población (femenina en su mayoría, pero también alguna masculina); esto constituyó para la democracia una necesidad apremiante, que históricamente provocó un cambio significativo en la conformación de las reglas constitucionales. No podía haber una democracia plena (o al menos la intención de una) sin que las mujeres tuvieran acceso y participación en ese intrincado sistema democrático cuyo primer instrumento son las elecciones. En este aspecto, la evolución del artículo 2o. (y también de una parte del 41) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos da cuenta de ese esfuerzo por satisfacer tal necesidad democrática. Otra de las preocupaciones de la justicia electoral es el tema de las prácticas comunitarias como derecho electoral alterno al estatal, pues por las raíces históricas de México sería una injusticia no considerar a los pueblos y comunidades étnicas en el texto constitucional, sobre todo no reglamentar sus derechos derivados de auto-regularse, incluidos los derechos de auto-determinar su forma y procesos de conformación de gobierno. Por eso, el artículo 2o. es un punto de partida para iniciar con la revisión de la evolución constitucional a 100 años de la puesta en vigencia de nuestra Constitución Política.

Al momento de la promulgación de nuestra Constitución Política el artículo 2o. establecía: "Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional, alcanzarán, por ese sólo [*sic*] hecho, su libertad y la protección de las leyes".[1] Se puede observar

Página anterior
Manifestación en apoyo a Carranza consumador de la democracia.

[1] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, p. 149.

que no había una regulación relativa a la equidad de género, situación que se puede constatar con el texto original del artículo 34, incluido en el Capítulo IV "De los ciudadanos mexicanos": "Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I.— Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son, y II.— Tener un modo honesto de vivir".[2] Como puede observarse, no se hacía la distinción de género, se establecían de forma genérica los requisitos para la ciudadanía; entonces, fue interpretado como exclusivo de los "ciudadanos" "mexicanos" varones, sin que pudiera, al menos en la literalidad del artículo, desprenderse una interpretación que comprendiera también al género femenino. Por ello, con la finalidad de evitar ambigüedades, en 1953 se reformó este artículo 34: "Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, tendiendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos…",[3] reconociendo a las mujeres como ciudadanas, desde luego, con la reunión de los requisitos antepuestos.

En el 2001 se reformó el artículo 2o., quedando así su apartado A, fracción III:

> ARTICULO [*sic*] 2o.
>
> La Nación Mexicana es única e indivisible.
>
> …
>
> A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
>
> …
>
> III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones…[4]

Esta reforma, aunque referida a los derechos de libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, también alude a la garantía para que las mujeres participen con equidad en el ejercicio de sus propias formas de gobierno. Se trata de las primeras inclusiones efectivas y expresas en el derecho constitucional, del derecho de las mujeres y su respectiva garantía para su participación en el ámbito político.

[2] *Ibidem*, p. 152.

[3] Decreto que reforma los artículos 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 2.

[4] Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 2 y 3.



Otro de los artículos relacionados con la equidad de género es el 41, incluido en el Título Segundo, Capítulo I, "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno"; en un inicio decía: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal";[5] después con la reforma de 2014, este artículo, fracción I, segundo párrafo, quedó así: "Los partidos políticos tienen como fin [...] como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con

Arriba
Félix F. Palavicini en una sesión del Congreso.

[5] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, p. 152.

[…] las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales",[6] Dicha paridad supone un logro en materia de constitucionalidad electoral, ya que a partir de ahí se empiezan a concretar los esfuerzos institucionales por darle a las mujeres la necesaria participación en la vida política del país.

Por otro lado, en la segunda reforma de 2015 al artículo 2o., se decretó en el apartado A, fracción III: "Elegir […] a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad…",[7] lo cual ratificó esa intención de dar cauce a las inquietudes políticas de las ciudadanas mexicanas. En relación con las prácticas comunitarias, con la primera reforma de 2001, el artículo 2o. contiene la regulación pertinente, en su apartado A, fracciones III y VII:

> A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
>
> …
>
> III. Elegir […] a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones […]
>
> …
>
> VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos;[8]

La participación femenina había sido un reclamo social que se fue atendiendo de manera gradual y logró una plena regulación cuando se incluyó a las mujeres integrantes de las comunidades indígenas.

Por su parte, el artículo 116 establecía originalmente: "Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión";[9] pero en la reforma de 2007 a dicho artículo, se agregaron varios apartados, entre ellos figura lo siguiente: "… IV. Las Constituciones y leyes de los Estados

[6] Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, p. 12.

[7] Decreto por el que se reforma la fracción III, del apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 2.

[8] Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 2 y 3.

[9] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, p. 158.

en materia electoral garantizarán que: [...] e) Los partidos políticos [...] tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución...";[10] Así, se protegió el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación en sus formas de gobierno: postular candidatos a cargos de elección popular dentro de su propia comunidad, sin la intervención de ningún partido político. Ese derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos fue, durante largo tiempo, un lastre en el desarrollo constitucional de la democracia mexicana, tal como más adelante será revisado.

Después, en la reforma de 2015 al artículo 2o., apartado A, fracción III, se siguió reforzando el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a su libre determinación y también a su autonomía:

> Artículo 2o.
>
> ...
>
> I. y II. ...
>
> III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno [...] así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados [...].[11]

Aquí se incluye el desempeño de los cargos de elección popular, mención que podría haberse interpretado desde la lectura primigenia del texto constitucional, sin embargo, la especificidad del constituyente aclaró las muchas interpretaciones que podrían darse en sentido contrario a las reglas del derecho; por eso, desde la reforma de 2001 a este artículo se agregó la fracción VII: "Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos".[12]

[10] Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 8.

[11] Decreto por el que se reforma la fracción III, del apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 2.

[12] Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 3.

2. La intervención ciudadana para la democratización: las candidaturas independientes, la iniciativa de leyes y las consultas populares

La ciudadanía siempre ha sido uno de los elementos de mayor importancia en cuanto a los aspectos democrático y electoral se trata, ya que en el ciudadano recae toda la responsabilidad de los actos inherentes a la misma y es quien recibe, en contrapartida, los beneficios o los perjuicios de un sistema jurídicamente regulado, de ahí la importancia del artículo 35, del Capítulo IV, "De los ciudadanos mexicanos", que en su versión original establecía: "Son prerrogativas del ciudadano: I.— Votar en las elecciones populares; II.— Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; III.— Asociarse para tratar los asuntos políticos del país...".[13] Mientras que en el artículo 36, de ese mismo capítulo, dice: "Son obligaciones del ciudadano de la República: [...] III.— Votar en las elecciones populares en el Distrito electoral que le corresponda; IV.— Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y V.— Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado".[14]

Asimismo, ya se mencionó que en la reforma de 1953 al artículo 34, se otorgó a las mujeres el derecho constitucional de participar en la vida política a través de los diversos instrumentos electorales; en posterior reforma de 1969 a ese artículo, se ajustaron los requisitos para la ciudadanía a 18 años de edad y el modo honesto de vivir.[15] En la reforma de 1996 al artículo 36, fracción III, se decretó la obligación de "Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley...".[16] En realidad todos estos actos de reforma a la Constitución fueron un democrático rompimiento del paradigma de género que durante años estuvo vigente, al considerarse sólo la participación política efectiva del sector masculino.

Ahora bien, todo lo anterior llevó a la revisión de otro modelo comicial incluido (tal vez hasta solapado) por la propia Constitución: el partidocrático. Como ya se vio, en 1917 el artículo 41 no establecía nada acerca de los partidos políticos, pero en su primera reforma de 1977 se adicionó lo siguiente: "Los partidos políticos

[13] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, p. 152.

[14] *Idem*.

[15] Decreto por el que se reforma el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 2.

[16] Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 2.

son entidades de interés público [...] tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público";[17] una de las consecuencias lógicas de estos cambios a la Constitución respecto de las prácticas democrático-electorales fue el inicio del largo camino en la regulación de los aspectos electorales en México, que culminaría, como se verá más adelante, en la permisión de los ciudadanos a postular su candidatura sin necesidad de pertenecer a un partido político.

Por otro lado, de los varios apartados que se agregaron al artículo 116 en la reforma de 2007, se encuentra lo siguiente: "... IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: [...] e) Los partidos políticos [...] tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución",[18] ello facilitó un monopolio de los partidos políticos o "partidocracia", por ser esas entidades las únicas facultadas por ministerio constitucional para postular candidatos de elección popular; lo anterior con la ya mencionada excepción expresa de las atribuciones que se otorgaron a las comunidades indígenas.

Ahora bien, un Estado no se podría calificar de democrático si no incluye la posibilidad de que los ciudadanos se postulen de forma independiente a cargos de elección popular, es decir, sin que medie la intervención de los partidos políticos, rompiendo con el paradigma de la partidocracia que se mencionaba (exclusividad de postular candidatos). Por esto, en la reforma de 2012, el artículo 35, fracción II, dice: "Son derechos del ciudadano: I. [...] II. [...] El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación".[19] Esta regulación fue una pauta para los Estados, pues en una reforma posterior de 2013 al artículo 116, fracción IV, incisos e) y o), se estableció:

> Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:
>
> ...
>
> IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:
>
> ...

[17] Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 2.

[18] Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 8.

[19] Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, p. 2.

Derecha
Campesinos y trabajadores afuera del Comité Electoral Constitucionalista.


PARTIDO LIBERAL CONSTITUCIONALISTA
COMITE ELECTORAL DEL 8 DISTRITO
PARTIDO LIBERAL
CONSTITUCIONALISTA
POSTULACION
VENUSTIANO CARRANZA
SENADORES
1o C. Juan Sanchez Azcona
2o Lic. Rafael Zubaran Capmany
Lic. Jose I. Novelo
Dr. y Gral Daniel Rios Zertuche

> o) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución. [20]

Otro de los complementos indispensables en toda democracia es la posibilidad de que el ciudadano inicie leyes y la existencia del mecanismo denominado "consulta popular", lo cual se concretó con la reforma de 2012 al artículo 35, donde se señalan como derechos del ciudadano, en las fracciones VII y VIII, respectivamente, iniciar leyes y votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional; también el artículo 36 incluyó como una de las obligaciones del ciudadano de la república, en su fracción III, votar en las elecciones y en las consultas populares,[21] esto vino a incorporar un complemento *sine qua non* de la democracia ausente en el sistema electoral mexicano, dando al ciudadano la importancia que tiene dentro de un sistema democrático.

3. Autocalificación *vs.* heterocalificación: los colegios electorales y el Tribunal Electoral

En 1917, en el Capítulo II, "Del Poder Legislativo", Sección I, "De la elección e instalación del Congreso", el artículo 60 establecía: "Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros, y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable",[22] esto se conoce como sistema de autocalificación electoral, en el que la integración de un órgano —en este caso, el Congreso de la Unión— sería calificada por los integrantes salientes de ese mismo; ser juez y parte en el proceso de calificación electoral ponía en duda la legitimidad de las decisiones tomadas bajo ese procedimiento. Aunado a lo anterior, en una reforma de 1977 a ese artículo, se instituyeron los colegios electorales para la Cámara de Diputados (tenía como función calificar la elección de sus miembros, integrado por los 60 presuntos diputados) y para la Cámara de Senadores (integrado por los presuntos senadores).[23] Así, se dio una denominación oficial a la autocalificación y un procedimiento más "regulado", pero continuaba la ilegitimidad en la calificación de las elecciones

[20] Decreto por el que se reforma el inciso e) y se adiciona un inciso o) de la fracción IV del artículo 116; y se reforma el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 3.

[21] Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, pp. 2 y 3.

[22] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, p. 153.

[23] Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 2-6.

referidas. Entonces, se incluyó un medio de impugnación denominado "recurso de reclamación", tal vez para darle una imagen de "jurisdiccional" a la calificación y para lograr la legitimidad necesaria, pero dicho recurso, que se interponía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo procedía contra la calificación de la Cámara de Diputados y, en caso de considerar la existencia de violaciones en el proceso o en la calificación, lo hacía del conocimiento del Colegio respectivo para que emitiera una nueva resolución, contra la cual ya no habría recurso alguno por su carácter de definitivo e inatacable; no había un verdadero procedimiento jurisdiccional de calificación de esas elecciones.

En la reforma de 1981 al artículo 60, la situación empeoró; ahora los partidos políticos podían incluso designar a los "presuntos" diputados que integrarían el colegio electoral: "La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará con 100 presuntos diputados: 60 de los electos en los distritos uninominales, designados por el partido político [...] y de 40 de los electos en circunscripciones plurinominales ",[24] designados por los partidos políticos. Unos pocos años después, en la reforma de 1986 al mismo artículo, continuaron vigentes los colegios electorales pero se agregó lo siguiente:

> ...
>
> Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a los dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la Ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que será la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.[25]

Se trata de un incipiente intento por darle a la calificación —y al proceso en sí— un carácter jurisdiccional (al ordenar la institución legal de un tribunal) y la consecuente legitimidad; sin embargo, como se ve en el texto agregado a la Constitución, las resoluciones del referido tribunal eran obligatorias excepto por la posterior consideración de los colegios electorales, misma que —esa sí— era la última instancia con carácter de definitiva e inatacable. Después, en la reforma de 1990 al mismo artículo 60, continúa una situación similar en cuanto

[24] Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 60 del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 3.

[25] Decreto por el que se reforman los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones I, II y IV; 56; 60; 77, fracción IV y décimo octavo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 2.

a la justicia electoral, ya que siguen vigentes (con algunas variantes menores) los colegios electorales, pero ahora se agrega:

> ...
>
> Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.
>
> Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.
>
> Las resoluciones de los Colegiados Electorales serán definitivas e inatacables. [26]

Las resoluciones del tribunal eran "obligatorias" excepto para los colegios electorales quienes podían modificarlas o revocarlas; no obstante, como un progreso, aunque mínimo, en cuanto a la regulación constitucional de estos procesos electorales, ahora debía ser decidido por las dos terceras partes de sus integrantes. Un aspecto sobresaliente es que los colegios electorales tenían la atribución de revisar violaciones procesales ("admisión") y de fondo ("valoración de pruebas", "motivación del fallo" y "contrario a derecho"), además sus dictámenes eran denominados "resoluciones" con el carácter de "definitivas e inatacables"; todas esas funciones son características de los órganos jurisdiccionales, pero, en este caso, atribuidas a un órgano de carácter político y ponen en entredicho la existencia de una verdadera justicia electoral en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de esa época.

Después, en la reforma de 1993 al artículo 60, se empieza a vislumbrar la aparición de una verdadera justicia electoral:

> ...
>
> La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral [...]
>
> Las resoluciones de las salas [...] exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante

[26] Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5; 35, fracción III; 36, fracción I, 41, 54, 60; y 73, fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 4.

> el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados, por los que se pueda modificar el resultado de la elección.
>
> Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.[27]

Y en la reforma de 1996 al mismo artículo, se consolidó la regulación constitucional respecto a la justicia electoral:

> ...
>
> Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [...]
>
> Las resoluciones de las salas [...] podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal [...] Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables [...].[28]

Como refuerzo a lo anterior y como una muestra de sistematización constitucional, también en 1996 se reformaron los artículos 94,[29] para incluir al Tribunal Electoral como uno de los órganos del Poder Judicial de la Federación; y 99,[30] para reglamentar que éste sería la máxima autoridad en la materia, un órgano especializado con las funciones principales de realizar el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que, en su caso, se hubieren interpuesto a la misma, y resolver de forma definitiva e inatacable, entre otras, las elecciones federales de diputados y senadores.

También destaca, en la reforma al artículo 99, la inclusión de un incipiente Juicio de Revisión Constitucional en la materia, por el cual se podrían impugnar los actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas que organizan y califican las elecciones (los institutos electorales) o que resuelven las controversias surgidas con ese motivo (los tribunales locales). La normatividad de los respectivos requisitos de procedibilidad se dio, primero, en septiembre de 2007 con la reforma a ese artículo, en su fracción IV: "[...] Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto

[27] Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 4.

[28] Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 4 y 5.

[29] *Ibidem*, p. 5.

[30] *Idem*.

establecido en esta Constitución";[31] segundo, dos meses después, al incluir, en su fracción V, la posibilidad de impugnar actos o resoluciones de un partido político que viole derechos político electorales, el requisito de procedibilidad consistente en agotar con anticipación las instancias de solución de conflictos señalados en las normas internas de los mismos; asimismo, dice que las salas de Tribunal Electoral podrán hacer uso de medios de apremio y podrán resolver la no aplicación de leyes que resulten contrarias a la Constitución.[32]

Todo lo anterior representa la ruta que ha seguido el Poder Constituyente permanente en su encomienda de mantener actualizada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto a la justicia electoral en nuestro país. Como se ve, en este apartado referido a la pugna inevitable entre dos aspectos electorales: el político y el jurisdiccional, ha sido un largo trayecto lleno de avances (en algunas ocasiones) o retrasos (en otras), una línea de cambios y modificaciones producto de las mutaciones de la realidad comicial.

4. Otros complementos de la justicia electoral en democracia: el Instituto Electoral, la Fiscalía Especializada, la justiciabilidad constitucional y las entidades federativas

Ya se dijo que el artículo 41 en 1917 no contenía muchos de los preceptos que ahora sí, por ello, para el tema de la evolución de la dependencia organizadora de las elecciones es necesario considerar la reforma de 1990 a ese artículo; la cual, además de lo dicho respecto a los partidos políticos, nombra un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, autoridad en la materia, profesional en su desempeño, autónomo en sus decisiones, también menciona el deber de la ley de establecer un sistema de medios de impugnación de los cuales conocerá este organismo (el Instituto Electoral) y, desde luego, un tribunal autónomo en su carácter de órgano jurisdiccional en la materia.[33]

Lo anterior implica la existencia de dos órganos conocedores de los medios de impugnación: por un lado, el Instituto (en su carácter formal administrativo de órgano electoral, pero en materia jurisdiccional sólo para algunos medios

[31] Decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 3.

[32] Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 6 y 7.

[33] Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5; 35, fracción III; 36, fracción I, 41, 54, 60 y 73, fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 3.

de impugnación) y, por el otro, el Tribunal (en su carácter de órgano formal y materialmente jurisdiccional en cuanto al resto de los medios de impugnación). Los principios de definitividad y de legalidad son obligatorios para ambos órganos. En 1990 aún prevalecían los colegios electorales con la atribución de la última revisión y, en su caso, modificación. En posterior reforma a este artículo, en 1993, se prohibía la práctica de los efectos suspensivos en la interposición de recursos e instituía (en congruencia con el artículo 60 referido en el apartado anterior) las características del Tribunal Electoral como máxima autoridad y la atribución de resolver de forma definitiva e inatacable;[34] en 1994 se reformó otra vez el artículo 41, quedando de la siguiente forma:

> ...
>
> La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.
>
> El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones,[35]

Como se ve, con esta reforma se van delineando las características del Instituto Electoral, acordes y congruentes con el naciente sistema de medios de impugnación y su característica juridicidad; respecto al Instituto, otra reforma de 1996 al mismo artículo incluyó (además de una descripción más detallada acerca de los partidos políticos y su derecho a recibir financiamiento), la mención —ratificación— de que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales se debía establecer un sistema de medios de impugnación.[36] Lo último dio importancia al aspecto constitucional, además del aspecto legal, como una forma de protección —y control— de lo normado en ese ordenamiento fundamental y también con la finalidad de evitar —tal vez incluso prevenir— la posible violación a cualquiera de sus preceptos. Después, en la reforma del artículo 60 de 2007 y continuando con la mención del sistema de medios de impugnación, se incluyó lo siguiente:

> ...

[34] Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 3.

[35] Decreto por el que se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 2.

[36] Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 2-4.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizarán [*sic*] mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

…

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales […]

…

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate […]

…



> Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.
>
> ...
>
> El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales [...].[37]

Tres aspectos llaman la atención en esa reforma: primero, el Instituto Federal Electoral será el único administrador de los tiempos que corresponda al Estado (federal y entidades federativas) en radio y televisión a que tienen derecho los partidos políticos; segundo, en caso de que esa disposición no sea respetada (ya sea por algún partido político, militante, candidato, o por cualquier persona), el propio Instituto tiene la atribución de sancionar ese acto mediante procedimiento administrativo sancionador, esto lo sigue manteniendo en el estatus de órgano electoral formal y materialmente administrativo jurisdiccional.

En la reforma 2014 al artículo 41 se incluyó el cambio de denominación del Instituto Federal Electoral a Nacional,[38] y unos meses después se volvió a reformar para regular la compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley.[39] Hay también otras tres reformas a este artículo, una del 27 de mayo de 2015 referida a la estructura interna del Instituto Nacional Electoral, otra del 27 de enero de 2016 respecto al financiamiento público de los partidos políticos con base en la unidad de medida y actualización y una más del 29 del mismo mes y año en la que se cambió la denominación de Distrito Federal a Ciudad de México, pero ninguna de esas reformas se ocupó de manera directa a la justicia electoral impartida por el órgano electoral formalmente administrativo ahora denominado Instituto Nacional Electoral.

Por otro lado, por decreto presidencial, en 1994 se crea la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales con la atribución de conocer las denuncias que se presenten en forma oral o escrita sobre hechos que puedan constituir alguno de los delitos electorales, al frente de la cual se instituyó la figura del Fiscal especial;[40] sin embargo, no fue sino hasta el año 2014 que por reforma

[37] Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 2-6.

[38] Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, p. 13.

Izquierda
Venustiano Carranza deposita su voto.

[39] Decreto por el que se reforma el inciso b) del tercer párrafo de la base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 2.

[40] Decreto que reforma diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la

al artículo 102 de la Constitución se estableció, en su apartado A, fracción VI, lo siguiente: "La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales";[41] este órgano no es jurisdiccional en lo formal, sin embargo, ha tenido un indiscutible impacto en la justicia electoral, referido en especial a los delitos electorales, los cuales son de la atribución de los órganos jurisdiccionales en materia penal.

Otro aspecto de la justicia electoral es la justiciabilidad constitucional, es decir, los medios de control de la constitucionalidad dirigidos a dicha materia. Considerando la potencial posibilidad de que la Constitución sea vulnerada por algún acto o resolución de cualquiera autoridad, es necesario incluir en el sistema jurídico mexicano y, en concreto, en el sistema de medios de impugnación en la materia un instrumento jurídico que cumpla con esa necesidad. El antecedente a lo anterior es una reforma constitucional de 1994 al artículo 105: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá […] de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre…"[42] y en la fracción II: "De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral",[43] lo que imposibilita plantear por vía jurisdiccional una discrepancia entre una norma electoral y la constitución.

Sin embargo, para 1996 otra reforma vino a cambiar lo anterior, quedando la fracción II así: "De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución […] f) Los partidos políticos [federales] […] en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos [locales] […] en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro";[44] por último, esta reforma incluía que "La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo",[45] lo cual significó un avance sustancial en cuanto al control de la constitucionalidad en la materia, al ser el máximo órgano jurisdiccional de México el encargado de conocer y resolver dichos casos.

Procuraduría General de la República, p. 48.

[41] Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, p. 21.

[42] Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 6.

[43] *Idem.*

[44] Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 6 y 7.

[45] *Ibidem,* p. 7.

En la reforma de 2014 al artículo 105, se incluyó el cambio de Instituto Federal Electoral a Nacional, volviéndose coherente con la sistematización constitucional respecto a la terminología utilizada por el constituyente y se conserva, al final de la fracción II, el mandato relativo al periodo mínimo de promulgación y publicación de las leyes electorales frente a los periodos de celebración del proceso electoral.[46]

En la nueva reforma a este artículo, en 2016, se sistematizó la terminología relativa al cambio de Distrito Federal a Ciudad de México, lo cual supone jurídicamente la existencia de entidades federativas, por lo que su fracción II, inciso f) ahora dice: "Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral […] y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, […] en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro[…]"[47] y se sigue conservando al final el mandato relacionado con los periodos de promulgación y publicación dependiendo de las fechas y periodos de los procesos electorales.

Lo anterior da la pauta para revisar la evolución constitucional en cuanto a la justicia electoral en las llamadas entidades federativas, las cuales, por mandato constitucional, también deben contar con un sistema de medios de impugnación en la materia en su organización jurisdiccional; por eso, en la reforma de 1996, el artículo 116 estableció, en su fracción IV, que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deberán garantizar que

> …
>
> d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
>
> e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;
>
> …
>
> …
>
> i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;[48]

Después, en la reforma de 2007, el artículo 116 incluyó tres aspectos más: "…IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

[46] Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, pp. 21 y 22.

[47] Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, p. 16.

[48] Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 8.

[…] l) Se establezca un sistema de medios de impugnación […] que se señalen los supuestos y las reglas para la realización […] de recuentos totales o parciales de votación; m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones […] y n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral…". [49] En 2013 se vuelve a reformar este artículo para incluir las candidaturas independientes: "IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: […] o) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente […]".[50] Más tarde, en 2014, este artículo incluyó:

> …
>
> IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:
>
> …
>
> c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:
>
> …
>
> 7. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución [que son todas las funciones en materia electoral que lleva a cabo el Instituto Nacional Electoral], realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley.[51]

Se mantiene así el sistema de medios de impugnación, el mandato sobre los recuentos totales y parciales, la fijación de las causales de nulidad y los principios procesales y de definitividad, además de la tipificación de los delitos electorales.

Por otro lado, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) también fue motivo de regulación constitucional respecto a los temas de justicia electoral; en su origen nuestra Constitución regulaba esto de manera muy incipiente en su artículo 122: "Los poderes de la Unión, [*sic*] tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o

[49] Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 8 y 9.

[50] Decreto por el que se reforma el inciso e) y se adiciona un inciso o) de la fracción IV del artículo 116; y se reforma el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 3.

[51] Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, pp. 24 y 25.



trastorno interior [...], les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida";[52] sin embargo, en 1993 decretó:

> El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.
>
> ...
>
> ...
>
> ...
>
> En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a las Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución.[53]

Arriba
Venustiano Carranza acompañado de diputados constituyentes.

[52] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, p. 158.

[53] Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del Título Quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 3 y 4.

El artículo 41 de esa época (como se expuso en apartados anteriores) ya mencionaba un sistema de medios de impugnación de los cuales debería conocer el organismo público denominado Tribunal Federal Electoral; además, el artículo 60 decretaba que la declaración de validez, otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrían ser impugnadas ante el referido Tribunal, fecha en la que, según se dijo antes, se empezó a vislumbrar la aparición de una naciente justicia electoral.

El artículo 122, en su reforma de 1996, dice: "C. El estatuto del gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases: BASE PRIMERA. Respecto a la asamblea legislativa: […] V. La Asamblea Legislativa […] tendrá las siguientes facultades: […] f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno […]".[54] Se trata del comienzo de las autoridades administrativas y jurisdiccionales para el entonces Distrito Federal en materia electoral, ya que en el artículo 116 se otorgaba la autonomía a dichas autoridades, así como el establecimiento de un sistema de medios de impugnación en materia electoral (origen del Tribunal Electoral del Distrito Federal). En la reforma de 2007 al mismo artículo, sólo se incluyó como facultad de la Asamblea Legislativa en los términos del Estatuto de Gobierno, entre otras, la expedición de las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, todo ello sujetándose a lo mencionado respecto al artículo 116 en relación con el sistema de medios de impugnación en materia electoral.[55]

En 2013 se reformó el artículo 122 en términos del contenido regulatorio sobre la justicia electoral,[56] y, finalmente, en 2016, con la nueva reforma a ese artículo, se regularon las bases para la naciente Ciudad de México: "La Ciudad de México es una entidad federativa […] A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales […] la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes: […] IX. La Constitución y las leyes de la Ciudad de México deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución…",[57] ya que ahí se señalan las normas a las cuales se deberán sujetar los estados —en este caso

[54] Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 9.

[55] Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 8 y 9.

[56] Decreto por el que se reforma el inciso e) y se adiciona un inciso o) de la fracción IV del artículo 116; y se reforma el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 4.

[57] Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, pp. 20-23.

la Ciudad de México— para garantizar que en materia electoral, entre otras cosas, se establezca el sistema de medios de impugnación que conlleva todo lo relacionado con el aspecto jurisdiccional en la materia electoral.

5. Conclusión

El desarrollo constitucional en materia de justicia electoral en México ha sido intrincado y sinuoso, al punto en el que las reformas constitucionales pertinentes han pasado por procesos derivados de la regulación jurisdiccional, de la aplicación de las normas constitucionales y de la experiencia del constituyente permanente; esto representa años de arduo trabajo en la sistematización de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y muestra la evolución constante de los aspectos adjetivos y sustantivos fundamentales incluidos en ese documento. Algunas veces dichos cambios representaron estatismo o, incluso retroceso, pero la mayoría ha sido para mejorar; a pesar de que en determinadas épocas del constitucionalismo mexicano era evidente la deficiencia —incluso omisión— de regulaciones fundamentales para el desarrollo de la justicia electoral, después de cien años de remontar vicisitudes en la conformación de normas jurídicas constitucionales, se puede decir que el Poder Constituyente Permanente ha realizado satisfactoriamente su trabajo.

El anhelo es (y será) la impartición de una verdadera justicia electoral y, con la evolución de las normas constitucionales respectivas, es cada vez más una posibilidad real. La justicia electoral en el sistema jurídico mexicano, a lo largo de una centuria de los sucesos constitucionales analizados, ha robustecido la democracia mexicana al contar ahora con instrumentos jurisdiccionales muy precisos, además confiables, que permiten a los actores electorales (y a la sociedad en general) acudir a las instancias y recibir impartición de justicia en el caso de que alguno de sus múltiples derechos (no obsta decirlo, constitucionales) se vea vulnerado.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, en Diario Oficial, Órgano del gobierno provisional de la República Mexicana, tomo V, 4.ª época, núm. 30, México, lunes 5 de febrero de 1917, pp. 149-161.

Decreto que reforma los artículos 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo CC, núm. 30, Única sección, México, viernes 17 de octubre de 1953, pp. 1 y 2.

Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo DLXXV, núm. 10, Primera sección, México, martes 14 de agosto de 2001, pp. 2-4.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, en Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo DCCXXV, núm. 6, México, Primera sección, lunes 10 de febrero de 2014, pp. 10-30.

Decreto por el que se reforma la fracción III, del apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo DCCXL, núm. 17, Primera sección, México, viernes 22 de mayo de 2015, p. 2.

Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo DCL, núm. 9, México, Primera sección, martes 13 de noviembre de 2007, pp. 2-10.

Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, en Diario Oficial de la Federación, órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo DCCXLVIII, núm. 21, México, Única sección, viernes 29 de enero de 2016, pp. 2-32.

Decreto por el que se reforma el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario Oficial, Órgano del Gobierno

Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo CCXCVII, núm. 43, México, Primera sección, lunes 22 de diciembre de 1969, p. 2.

Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo DXV, núm. 16, México, Primera sección, jueves 22 de agosto de 1996, p. 2-13.

Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo CCCXLV, núm. 26, México, Única sección, martes 6 de diciembre de 1977, pp. 2-6.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, en Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo DCCVII, núm. 7, México, Primera sección, jueves 9 de agosto de 2012, pp. 2-6.

Decreto por el que se reforma el inciso e) y se adiciona un inciso o) de la fracción IV del artículo 116; y se reforma el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo DCCXXIII, núm. 21, México, Primera sección, viernes 27 de diciembre de 2013, pp. 3 y 4.

Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo CCCLXV, núm. 38, México, Única sección, miércoles 22 de abril de 1981, pp. 3 y 4.

Decreto por el que se reforman los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones I, II y IV; 56; 60, 77, fracción IV y décimo octavo transitorio de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, en Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo CCCXCIX, núm. 30, México, Única sección, lunes 15 de diciembre de 1986, pp. 2 y 3.

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo CDXXXIX, núm. 5, México, Única sección, viernes 6 de abril de 1990, pp. 2-5.

Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo CDLXXX, núm. 3, México, Única sección, viernes 3 de septiembre de 1993, pp. 2-5.

Decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo DCXLVIII, núm. 19, México, Primera sección, jueves 27 de septiembre de 2007, p. 3.

Decreto por el que se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo CDLXXXVII, núm.13, México, Primera sección, martes 19 de abril de 1994, p. 2.

Decreto por el que se reforma el inciso b) del tercer párrafo de la base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo DCCXXX, núm. 6, México, Primera sección, lunes 7 de julio de 2014, p. 2.

Decreto que reforma diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo CDXC, núm. 14, México, Primera sección, martes 19 de julio de 1994, pp. 48-50.

Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo

CDXCV, núm. 22, México, Primera sección, sábado 31 de diciembre de 1994, pp. 2-10.

Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del Título Quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo CDLXXXI, núm. 18, México, Primera sección, lunes 25 de octubre de 1993, pp. 2-7.



¡Pueblo mexicano! ¡ciudadanos diputados!
La ciudad se engalana para recibiros y
vos engalanáis a la ciudad con vuestra presencia:
venís a honrar una ciudad que la historia tiene
ya honrada; el porvenir de la Patria está
en vuestras manos; que la salvaréis estoy seguro.
El pueblo mexicano tiene los ojos fijos en vosotros.

Juan N. Frías
Diputado por Querétaro





Capítulo XVI



El modelo de Administración Pública en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cien años de su promulgación

Gustavo Aguilera Izaguirre*

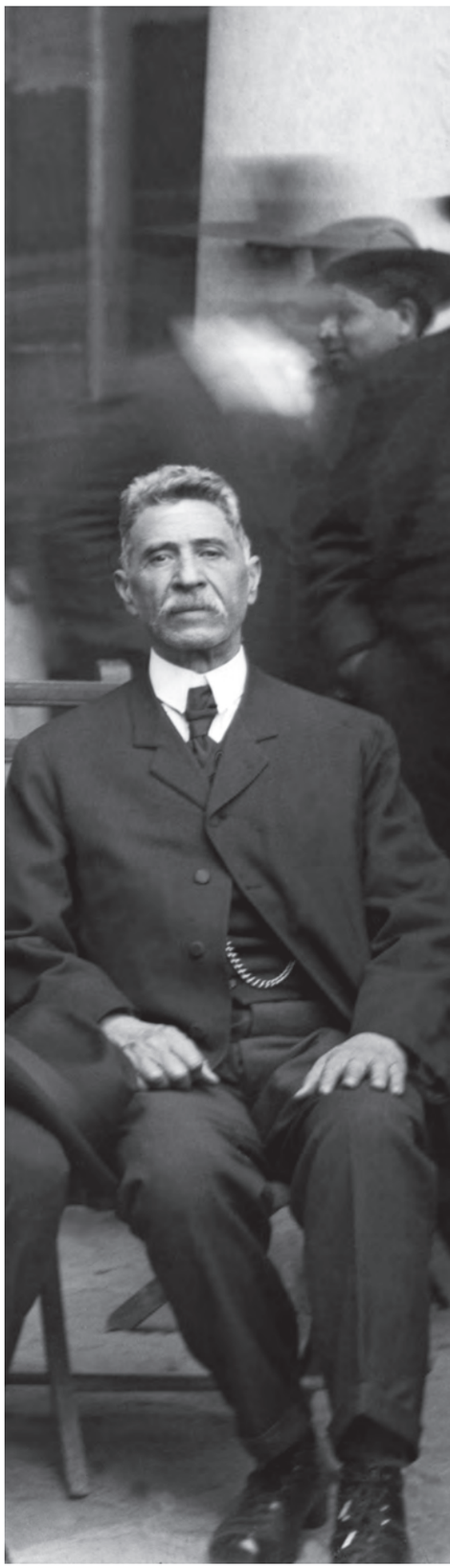


Introducción

A cien años de la promulgación de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, reflejo de una sociedad en todos los ámbitos, resulta importante hacer un análisis de ésta. El presente capítulo intentará describir, de manera breve, la evolución de una estructura de suma importancia para el Estado Mexicano: la Administración Pública. En 1917, el contexto político, económico y cultural, sin duda alguna, no era el mismo que existe en la actualidad. La evolución de la sociedad ha demandado que nuestra Constitución también evolucione y cumpla con las expectativas.

Antes de abundar en el modelo de Administración Pública, a partir de la Constitución de 1917 hasta nuestros días, resulta importante destacar el papel que juega una Constitución en la conformación de un Estado, y el estudio de la

* Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: gaguilerai@uaemex.mx.



Administración Pública.[1] En relación con la parte orgánica del Poder Ejecutivo Federal, el texto promulgado el 5 de febrero de 1917 contiene datos que resultan muy importantes para el estudio de la evolución de la Administración Pública de nuestro país, en virtud de que a lo largo de más de noventa años ha permanecido vigente.

1. De la Constitución

La definición etimológica de Constitución proviene del latín *Constitutio-onis* que significa acción y efecto de constituir; esencia y cualidades de una cosa que la constituyen y la diferencian de las demás; forma y sistema de gobierno que tiene un Estado. Atendiendo a esta última definición, diremos que la Constitución es aquella que contiene las decisiones políticas, económicas y sociales que un pueblo ha tomado, a través de la historia; la forma en que ha resuelto organizarse, funcionar y defender sus libertades esenciales, tanto individuales como sociales, como es el caso de México. Por lo anterior, la Constitución es la Ley Fundamental, Ley de Leyes de un país, porque no puede haber ninguna otra ley por encima de ella, porque de ella dimanan las demás.

De acuerdo con el Derecho Constitucional, la Constitución se define como la Norma Fundamental que rige la estructura de un Estado. ¿Y qué es un Estado? Originalmente se define mediante sus componentes principales como el territorio, la población y el gobierno. El territorio referido al espacio geográfico; la población, al conjunto de habitantes; y el gobierno, a la autoridad del Estado y a su aparato administrativo. Cuando hablamos de la estructura del Estado nos referimos a la organización política y a la consagración de los derechos fundamentales, a la parte Orgánica y dogmática de la Constitución.

Ahora bien, existen varios tipos de Constitución, como la rígida –también llamada escrita– y la flexible –denominada no escrita–. La primera recibe ese nombre porque para ser modificada requiere de un procedimiento

[1] Los gobiernos actuales presentan problemáticas de diversa índole y a pesar de que han establecido ciertos mecanismos de solución no han sido suficientes ni los más indicados, lo cual produce la desintegración del sistema social por ineficacia y por anomia. Esto se traduce en una alerta a la Administración Pública de cada país, porque al no resolverse cada una de sus deficiencias se puede llegar a una gran crisis; de ahí la importancia de la adecuación e implementación de los nuevos elementos que permiten construir un gobierno eficiente. El impacto de una eficiente Administración Pública se refleja en la capacidad estatal de todo gobierno, ya que los beneficios, no sólo se reflejarán en un resultado, sino en la pericia para aplicar diferentes herramientas y mecanismos administrativos en pro de acciones concretas del Estado. Con esta capacidad un gobierno podrá medir sus resultados. Para mayor información: *cfr.* Aguilera Izaguirre, Gustavo y Areli Esmeralda Esquivel Martínez, "¿Cómo construir un gobierno eficiente en el siglo XXI?".

Página anterior
Venustiano Carranza en compañía de constituyentes.

complejo que la Ley señala. El órgano que se encarga de ello recibe el nombre de Constituyente Permanente. En el caso de la Constitución flexible, el procedimiento es sencillo, semejante al de una ley ordinaria. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una Constitución rígida.[2]

2. Antecedentes de la Constitución de 1917

Antes de abordar lo referente a la Constitución Mexicana de 1917 conviene hacer una breve síntesis de los acontecimientos anteriores que dieron origen a que se promulgara dicha Ley, como lo fue la Revolución Mexicana de 1910. Durante el movimiento revolucionario, diferentes sectores de la población mexicana vulnerados en sus derechos decidieron levantarse en armas, a fin de ser escuchados en sus demandas sociales y hacer efectivos esos derechos. Emiliano Zapata y Francisco Villa, dos de los principales íconos de este movimiento revolucionario, marcaron una nueva etapa en la historia de nuestro país, al hacer frente al sanguinario periodo de gobierno que representaba Victoriano Huerta.

Francisco Villa, oriundo de Chihuahua y proveniente de una familia de escasos recursos, representó los intereses de los campesinos del norte que reclamaban tierras y agua en aquella zona del país. Emiliano Zapata, nacido en el Estado de Morelos exigía, de igual manera, el respeto a la propiedad de los campesinos, quienes de manera injusta habían sido despojados de sus tierras. Cada uno de ellos tenía proyectos y propuestas políticos muy similares. Por un lado Villa había elaborado una Ley que establecía el reparto equitativo de tierras y, por el otro, Zapata, a través del llamado Plan de Ayala, exponía las demandas de los campesinos, sobre todo indígenas, que habían sido despojados de sus tierras.

Villa y Zapata no fueron los únicos representantes de la Revolución; hubo otros más que también tenían la idea de hacer de México una nación más justa y equitativa, pero a través de otras vías y mecanismos. Tal fue el caso de Venustiano Carranza, originario del Estado de Coahuila y gobernador de esa entidad, tuvo la visión de que reformando la Constitución de 1857 se lograría el objetivo.

Al igual que Zapata y Villa, Carranza también tenía su proyecto político, establecido en el Plan de Guadalupe. Entre otras prioridades: desconocía a Victoriano Huerta como Presidente de la República; nombraba como Primer jefe del ejército, denominado Constitucionalista, al ciudadano Venustiano Carranza;

[2] Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Nueva Administración Pública en México*, p. 5.

y al ocupar el ejército constitucionalista la Ciudad de México, se encargaba interinamente el poder Ejecutivo al ciudadano Venustiano Carranza.

El Plan de Guadalupe no hace mención alguna para la expedición de una nueva Constitución, pero sí existía la pretensión de hacer modificaciones jurídicas de fondo. En 1914, en Veracruz, se efectuaron adiciones al Plan de Guadalupe. En el quinto punto quedó establecido que las reformas efectuadas durante la lucha podrían elevarse a preceptos constitucionales. Se expidió así una importante legislación social en los contextos federal y estatal, en las entidades controladas por el movimiento.[3]

Derivado de lo anterior, Venustiano Carranza expidió, en septiembre de 1916, una convocatoria a un Congreso Constituyente para iniciar los trabajos de reforma a la Constitución de 1857 en el teatro Iturbide, hoy de la República, en la ciudad de Querétaro, que culminó con la promulgación de una nueva Constitución, el 5 de febrero de 1917.

3. De la Administración Pública

Para abordar el tema de la Administración Pública Federal, es importante conocer, en primera instancia, aquellos conceptos relacionados con el tema. La palabra Administración reúne significados diferentes que la hacen una expresión ambigua, por ello resulta conveniente observar las diferentes acepciones del término, a fin de encauzarla a efectos del presente capítulo. El vocablo administrar (*administrare*) encuentra su origen en las expresiones latinas *ad*: "a" y *ministrare*: "servir". Entre las distintas acepciones que tiene este vocablo se encuentran las siguientes: "gobernar, regir, aplicar", además de "servir o ejercer algún ministerio o empleo". Asimismo puede significar "suministrar", vocablo que proviene del latín *suministrare* y que significa: "proveer a uno de algo que necesita".[4]

En una definición más formal, es la organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del Poder Legislativo y el Poder Judicial o la agrupación de organismos encargados de cumplir esta función, es decir, el conjunto de personas con un mandato de gobierno público o privado, quienes componen los órganos de gobierno, ya sea como instituciones (administración municipal, provincial,

[3] *Cfr.* Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, p. 92.

[4] Martínez Vera, Rogelio, *Nociones de Derecho Administrativo*, p. 28.



Arriba
Miembros del Congreso Constituyente durante una sesión.

etc.); como específica coalición política, en el caso de una administración pública; o el consejo de administración, en el caso de una sociedad privada y el conjunto de organizaciones públicas que gestionan un sector de actividades, esto es: los aparatos administrativos públicos al servicio del Poder Ejecutivo, como ministerios, consejerías o departamentos de un ente local o una región.[5]

Otra de las definiciones más conocidas del término que nos interesa, que si bien tuvo mucha difusión por su sencillez, no constituye una enunciación suficiente al referirse a ella como "el gobierno en acción". Un concepto más elaborado, tomando en cuenta las anteriores es: la administración es la

[5] *Cfr.* Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, s. p.

parte del Estado encargada de dotar a la sociedad de servicios públicos, así como de dirigirla políticamente. Se puede entender la Administración Pública como el brazo ejecutor de las tareas de gobierno. En esta definición no hay que ver una separación tajante entre política y Administración Pública, sino, por el contrario, estas vertientes son parte del mismo proceso general del ejercicio gubernamental.

Es posible concluir que la administración es la acción organizativa que pretende conseguir determinados fines mediante el empleo de ciertos instrumentos. En sentido genérico, este fenómeno puede presentarse, tanto en el terreno individual (humano y animal), como en el colectivo (público o privado). Esa es la razón por la que se ha llegado a considerar que la administración es el medio esencial del hombre para organizar su vida y planear su desarrollo. Así, éste se organiza para vivir y alcanzar determinados propósitos y mediante el uso de ciertos medios se esfuerza para conseguirlos.

Las nociones anteriores son referencias en sentido general acerca de aquello que significa la administración; ahora conviene ver de manera más específica los conceptos de la Administración Pública, sin dejar de tomar en cuenta características de las definiciones expuestas.

Desde el punto de vista de la teoría de la organización administrativa, la Administración Pública es una organización humana que tiende a la consecución de múltiples propósitos políticos, económicos y sociales, a través del aprovechamiento eficiente y productivo de recursos disponibles, que requieren la utilización e interacción de los diversos sistemas, procedimientos y mecanismos. Dicha organización tiene que ver con las siguientes cuestiones trascendentales: el proceso de toma de decisiones; la planeación y programación de actividades; el presupuesto; la dirección eficiente de personal y de los recursos materiales y financieros; las técnicas de organización y métodos administrativos; la informática; la contabilidad; la evaluación y el control.

El concepto de Administración Pública puede distinguirse desde el punto de vista objetivo y subjetivo. Podría decirse que la administración, en sentido objetivo, es en la práctica el instrumento en manos del gobierno para plasmar en obras los ideales y los programas políticos. Una vez más, es importante señalar que la política y la administración, aunque distintas, son actividades inseparables, porque como se ha llegado a decir, la administración en sentido objetivo, es una persona jurídica, ente capaz de derecho y obligaciones, distinto del hombre, como sujeto de derecho. Incluso, desde este punto de vista, la administración es una actividad del Estado que comprende parte de la actividad del llamado Poder Ejecutivo.

La Administración Pública, en sentido subjetivo, hace referencia al conjunto de sujetos, a través de los cuales actúa. Es decir, la Administración Pública es el elemento material llamado Poder Ejecutivo y su estructura orgánica, pero también es la actividad como actos, omisiones y conductas que desarrolla ese elemento material, mediante los servidores públicos legítimos, legalmente nombrados o designados que materializan aquello que la Constitución, las leyes y reglamentos que emanan de ella, ordenan y disponen a efecto de no paralizar la función pública.

La administración ha sido definida como la toma de decisiones, planeación del trabajo, formulación de objetivos y desafíos, estableciendo y revisando empleos, ejerciendo controles y otras funciones. Esta agenda es presentada por los gobiernos ejecutivos y supervisores, es acción del gobierno, la cual quiere decir que los retos y desafíos del gobierno son realizados.[6]

La Administración Pública es una parte del Ejecutivo, opuesta a los poderes Legislativo y Judicial. Es referida, en ocasiones, como el poder con capacidad de influir y tomar decisiones, tanto de los administradores, como de los políticos:

> La parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.[7]

Otra de las definiciones es la que tiene que ver con el Poder Ejecutivo. Aquí puede entenderse desde dos puntos de vista: uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer necesidades de la colectividad.[8]

Al igual que en Derecho Administrativo, como en otras ramas jurídicas, la Administración Pública establece una clasificación:

a) Activa (doctrina francesa): Funciona dependiendo del Poder Ejecutivo y conforme a la competencia que le señale el orden jurídico.

[6] *Cfr.* Barber, Michael, *Public Administration*, p. 6.

[7] Acosta, Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 263.

[8] *Cfr.* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, pp. 168 y 169.

b) Contenciosa: Supone la existencia de tribunales administrativos que dirimen controversias ente el estado y los particulares por actos de aquél.

c) Directa: Es la que ejerce por los órganos centralizados y empresas de participación estatal u otras constituciones.

d) Indirecta: Es la que realiza a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal u otras constituciones.

e) Niveles del Mando: Federal, Estatal y Municipal.

f) Tipo de Organización: Centralizada, Desconcentrada, Descentralizada, Empresas estatales y sociedades mercantiles del Estado.[9]

4. El Modelo de Administración Pública en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917 hasta nuestros días

Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente para reformar la Carta de 1857, el cual se reunió en Querétaro en diciembre de 1916, a principios de 1917, para establecer la nueva Constitución, ya que la de 1857 era obsoleta y no respondía a las nuevas demandas de una sociedad mexicana que había evolucionado y superado la realidad.

El texto original de la Constitución de 1917 establecía en su artículo 90 lo referente a la Administración Pública Federal: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".[10]

El pensamiento del Constituyente de 1917 se concretaba a estimar el despacho de labores del Ejecutivo federal, que si bien se requería dos clases de órganos que estuviesen a su cargo, éstos debían tener dos funciones diversas, es decir, unos se enfocarían a funciones político administrativas, mientras que los otros abordarían funciones administrativas; desde esta óptica, los primeros debían corresponder al núcleo de atribuciones dirigidas a la orientación del pueblo sobre el papel que al gobierno competen la esfera de acción de los particulares, tanto en la reglamentación de la actividad privada como en el fomento, limitación y vigilancia de dicha actividad, a fin de satisfacer necesidades colectivas; en cambio, a los segundos les debía corresponder la atención de los servicios públicos, cuyo funcionamiento nada tiene que ver con la política.

[9] Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, p. 140.

[10] Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, p. 855.

Ahora bien, la exposición de motivos presentada por la mayoría de los integrantes de la 2ª Comisión de Constitución revisora del proyecto, enviado por Carranza, manifestaba lo siguiente:

> Para el desempeño de las labores del ejecutivo, necesita éste diversos órganos que se entiendan a cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca a sesiones, promulga una ley, etc., o meramente administrativas referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, de salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende solo del ejecutivo de la Unión en lo relativo al distrito y territorios.[11]

En virtud de lo anterior, Carranza, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, promulga dos leyes: a) La Ley de Secretarías, del 25 de diciembre de 1917,[12] cuya finalidad era contar con un cuerpo técnico que apoyara las tareas administrativas, a cargo del Presidente de la República, con un carácter distinto al político administrativo de las Secretarías de Estado, a fin de que el ganador de las elecciones presidenciales contara con una estructura de apoyo.[13] En esa misma Ley se creó una Secretaría de Estado, con ese nombre específico para agrupar las funciones encomendadas a las Secretarías de Gobernación y a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se precisó la organización de la Administración Pública Federal. b) La Ley de Secretarías de Estado, del 1° de diciembre de 1917, establecía la desaparición de la entonces recién creada Secretaría de Estado, para regresar a la tradicional división de dos dependencias distintas de las funciones relativas a los asuntos internos de gobierno, con respecto a las relaciones diplomáticas con otros países. Las primeras quedaron a cargo de la Secretaría de Gobernación, y las segundas, a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Así fue establecida la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Federal, a partir de 1917.[14]

[11] Carrillo Estrada, Alejandro, *200 años de administración pública en México, Tomo II, Volumen I, Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*, p. 83.

[12] La Ley de 25 de diciembre de 1917 hace una nueva distribución de las Secretarías y Departamentos de Estado, en la forma siguiente: 1. Secretaría de Gobernación. 2. Secretaría de Relaciones Exteriores. 3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 4. Secretaría de Guerra y Marina, 5. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. 6. Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. 7. Departamento Universitario y de Bellas Artes. 8. Departamento de Salubridad Pública. 9. Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. A la enumeración de Secretarías y Departamentos de Estado, de esta ley, debe agregarse la Secretaría de Educación Pública, creada por decreto del 28 de septiembre de 1921, durante el Gobierno del General Obregón. El Departamento Universitario y de Bellas Artes quedó suprimido como Departamento autónomo y pasó a depender de la Secretaría creada.

[13] *Ibidem*, p. 87.

[14] *Idem*.



Una particularidad importante que conviene destacar en la organización implementada por Carranza es que creó departamentos administrativos, a diferencia de las secretarías de estado, con la única finalidad de que los titulares de estos departamentos no fueran políticamente responsables, como sí ocurría en las secretarías.

Hasta nuestros días, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

> Que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal, en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.[15]

Por lo anterior, es pertinente ver el siguiente cuadro comparativo de las reformas posteriores a 1917 que ha sufrido el artículo 90 constitucional para una mayor comprensión del tópico presente.

Arriba
El C. Venustiano Carranza al salir del Palacio Nacional acompañado por los Grales. Eduardo Hay y Álvaro Obregón, además del C. Hidalgo; se dirigen a la Cámara de Diputados para otorgar la protesta de Ley como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, marzo de 1917.

[15] LXIII Legislatura Del Congreso de la Unión de México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Reformas del artículo 90 constitucional

Número de Reforma	Fecha del *Diario Oficial*	Contenido
Primera Reforma	Martes 21 de abril de 1981	La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.
Segunda Reforma	Jueves 2 de agosto de 2007	La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.
Tercera Reforma	Lunes 10 de febrero de 2014	La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley. El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

Fuente: elaboración propia proveniente de la página oficial de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión de México.

De acuerdo con lo presentado, se evidencia que la Administración Pública Federal, es Centralizada y Paraestatal, conforme a su Ley normativa, que cuenta con su propia estructura y características.

Es decir, la Administración Pública Federal tiene una base normativa denominada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1o., párrafo primero que señala: "la Presidencia de la República, las Secretarias de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada".[16]

De acuerdo con lo que establece el artículo 80 de la Constitución, el Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denomina

[16] Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, p. 1.



Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, consagrando así el carácter unipersonal de dicho poder.

En cada sexenio, a través de decretos, van cambiando las denominaciones y funciones de las unidades administrativas; así, por ejemplo, en la actual administración, que relativamente tiene poco tiempo, de acuerdo con el Diario Oficial del 4 de diciembre de 2006, se cuenta con las siguientes unidades:

La Oficina de la Presidencia de la República contará con las unidades Administrativas Siguientes:

I. Secretaría Particular del Presidente de la República;
II. Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales;
III. Coordinación de Imagen y Opinión Pública;
IV. Coordinación de Comunicación Social;
V. Coordinación de Asesores; y
VI. Coordinación General de Administración.

Ahora bien, el Presidente de la República se auxilia en la función administrativa de las Secretarías de Estado, las cuales tienen su fundamento Constitucional en los artículos 90 a 93, así como en el 89, fracción II, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas Secretarías pueden definirse como "el órgano superior político administrativo compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercitar su competencia, bajo la autoridad del titular, quien a su vez, depende del Ejecutivo".[17]

El número de Secretarías de Estado en nuestro país se han ido incrementando en la misma forma en que han aumentado las atribuciones de la Administración Pública Federal. La Ley de Administración Pública Federal vigente en su artículo 26 dispone que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública

Izquierda
Venustiano Carranza sentado en la silla presidencial, retrato de 1917.

[17] Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 372.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Por lo que respecta a cada Secretaría, ésta debe tener un titular denominado Secretario, que es definido como:

> Un funcionario político-administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la república, acuerda con este último y es subordinado jerárquicamente del mismo, teniendo a su cargo y encabezado una Secretaría de Estado. Forma parte del Cuerpo Colegiado previsto en el artículo 29 de la Constitución (texto reformado en 1981), para suspender las garantías individuales; informa anualmente al Congreso de la Unión, refrenda a los actos del Presidente de la República relativos a la Secretaría de su ramo, puede ser llamado a informar por cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando se trate algún asunto relativo a la Secretaría que encabeza o se discuta una ley de la misma.[18]

Por otra parte y de acuerdo con lo que dispone el artículo 92 constitucional, los Secretarios de Estado y Jefes de los Departamentos Administrativos tienen un requisito fundamental: la firma que debe aparecer en todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Respecto a los Departamentos Administrativos, éstos eran órganos que no tenían antecedentes históricos en el Derecho Mexicano, sino hasta el Constituyente de 1917 cuando, según dictamen presentado por la Comisión Redactora en el

[18] *Ibidem*, p. 372.

Congreso Constituyente, que establecía una diferencia entre los Secretarios, órganos político-administrativos, y los que propuso el Constituyente, como órganos del Ejecutivo que se encargarían, sobre todo, de cuestiones técnicas de la administración de servicios públicos especializados.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal se creó con la reforma que se efectúo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en fecha 15 de mayo de 1996.

De acuerdo con el artículo 43 del citado ordenamiento, a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos, entre otros:

a) Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende.

b) Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos.

c) Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales.

d) Revisar los proyectos de reglamentos, decretos acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.

e) Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional.

f) Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades.

g) Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.[19]

[19] Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, pp. 38 y 39.



Los Organismos Descentralizados, de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45, son las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión, o por Decreto del Ejecutivo Federal; estos organismos están conformados con personalidad jurídica, patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

En cuanto a las Empresas de Participación Estatal Mayoritarias, son otra forma de organización de Administración Pública Paraestatal, encuentran su fundamento en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual dispone que las empresas estarán constituidas de la siguiente manera:

a) Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

Arriba
Políticos constituyentes en el exterior de un edificio.

b) Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas.[20]

5. Conclusiones

Hemos observado que la Constitución que nos rige, desde 1917, es producto de lo acontecido en la Revolución mexicana. Desde luego que en aquella época no existió una necesidad por crear una nueva Constitución, pero las injusticias originadas en la dictadura de Porfirio Díaz y el quebramiento del orden en el país, originado por Victoriano Huerta, fueron acontecimientos suficientes para la expedición de otra Ley Fundamental.

Desde el inicio de la Revolución mexicana, de 1910 al 1º de diciembre de 1916, se reunió el Congreso Constituyente y surgió una serie de acontecimientos que darían como consecuencia el inicio de los trabajos que darían como resultado la actual Constitución de México. La Constitución del 5 de febrero de 1917 es el producto del problema social planteado en el Congreso del 57, confirmando y adoptando nuevas decisiones de suma importancia para el Estado Mexicano. En el caso de la Constitución de 1857, de ella se heredaron los principios básicos, como: forma de gobierno, (se establecía que debía ser republicano, democrático y representativo); la soberanía popular, con la cual se determina que el poder es del pueblo; la división de poderes, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y las garantías individuales, que hoy conocemos como derechos humanos. Las innovaciones establecidas en la Constitución de 1917 y por las cuales es reconocida en el ámbito mundial, fueron: la consagración de los derechos sociales, contenidos en los artículos 3o. referente a la educación; 27, en cuanto a la distribución de la tierra, y 123, en cuanto a los derechos de los trabajadores, la separación Estado Iglesia y, por supuesto, un nuevo modelo de administración pública.

La forma de organización política y jurídica de un Estado se encuentra íntimamente relacionado con la sociedad, de tal manera que la evolución de esa misma sociedad obliga a que el ordenamiento jurídico cumpla con las expectativas de la ciudadanía, y la administración pública satisfaga sus necesidades.

[20] *Idem.*

Bibliografía

Fuentes primarias

Acosta, Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa,16ª ed., 2002.

Aguilera Izaguirre, Gustavo y Areli Esmeralda Esquivel Martínez, "¿Cómo construir un gobierno eficiente en el siglo XXI?", en Rafael Bañón I. Martínez y RubénTamboleo García (dirs.), *Ideas para la gobernanza*, Fragua, Madrid, 2015.

Barber, Michael, *Public Administration*, London, Macdonald and Evans, 3ª ed., 1999.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 2012.

Carrillo Estrada, Alejandro, *200 años de administración pública en México, Tomo II, Volumen I, Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada* / Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2011.

Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, 2012.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, vol. I, letras A-B, Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

LXIII Legislatura del Congreso de la Unión de México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf [17 de noviembre de 2016].

Martínez Vera, Rogelio, *Nociones de Derecho Administrativo*, México, Banca y Comercio, 1972.

Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Nueva Administración Pública en México,* México, Instituto Nacional de Administración Pública, Vol, I, 2ª ed., 2002.

Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 22ª ed., 2001.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 8ª ed., 1977.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, México, Porrúa, 2008.

Fuentes secundarias

Gamboa Montejo, Claudia, *Administración Pública Federal. Estudio Teórico-Doctrinal de Antecedentes Constitucionales, Derecho Comparado e Iniciativas presentadas que proponen reformas al art. 90, 91 y 92 constitucionales en la LIX y LX legislatura*, México, Centro de *Documentación, Información y Análisis*, 2007.

Gómez Torruco, José, *Introducción a la historia constitucional de México*, UNAM, México, 2013.

Mendieta Núñez, Lucio, *La Administración Pública en México*, México, 1942.

Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo Mexicano. Introducción, antecedentes y explicación general de la Constitución de 1917, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1990.

Los funcionarios y empleados públicos
respetarán el ejercicio del derecho de petición,
siempre que ésta se formule por escrito,
de manera pacífica y respetuosa…

Artículo 8o.



Capítulo XVII



El municipio, factor fundamental para la gobernabilidad local en el sistema federal mexicano

Roberto Emilio Alpízar González*



Una Constitución no es un código con leyes o preceptos acumulados sin orden ni concierto, sino que son conceptos unidos y conectados, como un cuerpo armónico, ordenado geométricamente en una urdimbre maravillosa y casi sobrenatural.

Montesquieu

Introducción

La celebración del centenario de la Constitución mexicana en 2017 es un motivo para reflexionar en torno a los problemas y dilemas del texto constitucional vigente, pues, al ser un texto vivo se nutre de un contexto histórico, político, económico y social de la vida de las personas, así se convierte en el punto de partida para regir las nuevas realidades y crear aquellas que demande el progreso.

La Constitución es una manifestación cultural en toda la extensión de la palabra: es el reflejo de un estadio cultural determinado y el marco de creación y recreación de una cultura pública basada en la democracia en vías de consolidación.

El constitucionalismo como cultura para algunos es una simple expresión conceptual, pero en el fondo se trata de una fórmula con una gran riqueza analítica. Es una nueva forma de entender su sentido y significado. Desde otra perspectiva, se puede utilizar para entender a la sociedad regida por un texto constitucional determinado. La Constitución nos muestra las líneas de

* Universidad Autónoma del Estado de México.
Correo electrónico: robertoalpizar1@hotmail.com



interacción y de tensión recíprocas entre la sociedad y su proyecto de vida en común, reflejado en su norma suprema.[1]

De acuerdo con Peter Häberle, un texto constitucional es también, en su mayoría, un pacto entre generaciones, una línea de continuidad histórica, política, social y jurídica que nos vincula al pasado, al mismo tiempo que nos permite avanzar con bases ciertas hacia el futuro.

Bajo este contexto, el municipio mexicano históricamente es una manifestación de la democracia y, como reconoce el artículo 115 constitucional en la actualidad, es la base de la división territorial, política y administrativa de los estados miembros de la federación.

El municipio es un pequeño mundo donde se reflejan los problemas sociales: en él se aprecia, de manera muy simple, el funcionamiento de cualquier sistema de gobierno, las decisiones municipales afectan o benefician a los ciudadanos de un modo más directo; ahí, casi nadie deja de expresar su opinión o un comentario acerca de la labor de las autoridades comunales, de la eficiencia de sus servicios o, en general, de la marcha de su administración.

Como institución social, es el lugar donde el individuo convive con su comunidad local y donde la sociedad realiza actividades fundamentales de convivencia humana. Ahí el individuo tiene sus más grandes afectos: su familia, su vecindario, sus amigos más íntimos; en él realiza sus principales actividades: el trabajo, la educación, el deporte; dicho en otras palabras, el municipio es la organización de la convivencia social.

Como institución política, es la escuela de la democracia, ya que goza de libertad y autonomía, postulados e ideales de la convivencia social en la comunidad local y, por medio de esa libertad, deja a la sociedad conservar sus costumbres y tradiciones.

Bajo el ideal de la democracia, las discusiones en torno al municipio mexicano —una de las principales banderas de la Revolución mexicana— fueron acaloradas en el Constituyente de 1916-1917, motivo por el cual haremos una reflexión para determinar sus avances y retrocesos, además de sus posibilidades de perspectiva y desarrollo institucional para convertirse así en factor fundamental para la gobernabilidad local en el sistema federal mexicano, dentro de una globalización caracterizada por la interacción de las relaciones sociales a escala mundial, el surgimiento de una cierta forma de organización de la actividad económica de alcance trasnacional y de nuevos actores en

[1] Valadés, Diego y Miguel Carbonell, *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1957 y 90 de la Constitución de 1917*, p. XI.

Página anterior
Alfonso Camacho, Presidente Municipal de Querétaro, camina en compañía de políticos.

la política internacional, la formación de redes trasnacionales de generación, flujo e intercambio de patrones culturales, y la emergencia de problemas de dimensión planetaria.[2]

El vecindario desea una autoridad que lo organice y proteja, es decir, un gobierno propio, un autogobierno sin intermediarios con el Estado; dicho en otras palabras, un gobierno electo de manera popular, directa y por voto individual, que además sea la base de la organización del Estado.[3] Ahora bien, como institución jurídica, el municipio se ubica dentro del mundo subjetivo del deber ser: es la organización, la estructura, el orden jurídico dado a la población local para autogobernarse, satisfacer sus necesidades, desarrollarse y alcanzar sus fines.

1. El municipio y su gobierno

En nuestro país, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, el municipio es una forma jurídica de organizar, política, administrativa y territorialmente, a las entidades federativas.[4] Respecto a su gobierno, el artículo 40 dispone:

> Es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una república representativa, democrática, laica, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El Estado mexicano está integrado por entidades federativas y éstas a su vez por municipios, según asienta el artículo 115 en su primer párrafo: "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre". Así, en nuestro país existen tres niveles o ámbitos de gobierno, a los que hacen referencia otras disposiciones más: entre ellas, el artículo 3o., primer párrafo; el 73, fracción XXV; el 27, fracción VI, y el 31, fracción IV, donde se establecen las relaciones entre los tres ámbitos de gobierno en diferentes materias.[5]

Desde 1999, se reconoce al municipio como ámbito de gobierno, producto de la postura asumida por la mayoría de los municipalistas mexicanos: su

[2] Serna de la Garza, José María, *Impacto e implicaciones constitucionales de la globalización en el sistema jurídico mexicano*, p. 54.

[3] López Sosa, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, p. 88.

[4] Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, p. 34.

[5] *Idem*.



naturaleza jurídica es la de un nivel de gobierno dentro del sistema federal mexicano, según lo dispone la fracción I del artículo 115: cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos determinados por la ley. Al respecto, el municipalista Moisés Ochoa Campos indica "que no puede haber en la federación nacional estados descentralizados",[6] tal cosa sólo podría suceder dentro de un Estado de tipo unitario o central. En cambio, en la federación hay estados soberanos y municipios autónomos, consagrados por la Revolución mexicana bajo la forma del municipio libre.

Arriba
Ignacio Pesqueira, Carlos Duplán y otros constitucionalistas.

[6] Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, p. 229.



Ahora bien, situándonos en la realidad objetiva, existe un poder público y municipal. El poder es la materia y la sustancia fundamental del universo, por consiguiente en la comunidad municipal el ser humano desenvuelve, desarrolla y realiza los asuntos más trascendentes de la vida social. El gobierno municipal, en este caso el ayuntamiento como depositario del poder público, puede realizar un esfuerzo permanente para hacer reinar el orden y la justicia.

Bajo las ideas de un nuevo federalismo, acorde con la dinámica social actual demandada por el país y el mundo, estoy convencido que debería apoyarse más la reasignación de responsabilidades y de recursos al ámbito municipal, pues en ningún otro espacio el pueblo siente tan cerca y tan suyos los problemas. Empero, es también en este ámbito donde surge el más noble deseo de participar de manera entusiasta en las soluciones a la complejidad impuesta por la vida moderna.

Entiendo al municipio como lo conciben los municipalistas Reynaldo Robles Martínez y Carlos Francisco Quintana Roldán; para el primero, el municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial, base de la división política, administrativa y territorial de una entidad, con un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior;[7] en tanto, para el segundo, es una institución jurídica, política y social, cuya finalidad es organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, regida por un consejo o ayuntamiento, bajo la división territorial y la organización política y administrativa de un Estado.[8] El doctor Jorge Carpizo, por su parte, ve en él una institución jurídico-política muy importante porque constituye el nivel de gobierno más cercano a las personas: tiene más contacto y de él depende la prestación de los servicios cotidianos que afectan en forma directa la existencia misma de las personas.[9]

El tema del gobierno municipal se modificó con la reforma al artículo 115, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999; donde se precisó en la fracción I el carácter de órgano de gobierno del ayuntamiento, sustituyendo el viejo y anacrónico concepto de ser sólo un órgano de naturaleza y fines administrativos, basado en la teoría francesa de los administrativistas Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas. En tal virtud, la reforma reconoce el carácter pleno del municipio como poder público y, en consecuencia, al ayuntamiento su papel de órgano de gobierno de la municipalidad con todas las implicaciones jurídicas, políticas y administrativas.

7 Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, p. 31.
8 Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, p. 19.
9 Carpizo Macgregor, Jorge, *Estudios constitucionales*, p. 507.

En este contexto, se afirma con razón que uno de los elementos fundamentales del municipio es su gobierno; esto es, un cuerpo de servidores públicos electos popularmente, o designados según lo establezca la ley, con la misión dirigir y conducir las actividades propias de la municipalidad, tendientes al cumplimiento de los fines atribuidos por la propia ley.

El sistema de gobierno del municipio mexicano encargado a un ayuntamiento se encuentra en el modelo de comisión, aunque de carácter impropio. Es sistema de comisión porque el mandato constitucional atribuye las facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado *ayuntamiento*, según lo dispone el artículo 115, fracción I. Sin embargo, calificamos nuestro sistema de comisión impropia o indirecta porque, al contrario de la comisión pura, los comisionados o miembros del ayuntamiento tienen estatus diferenciados y jerarquizados, y de ninguna manera igualitarios. Existe un presidente, regidores y síndicos con funciones específicas y distintas que cumplir; por ende, no se trata de una comisión clásica.

Por otra parte, nuestro sistema de ayuntamiento no encuadra en el modelo teórico de órganos duales alcalde-consejo, porque entre los miembros del ayuntamiento no existe una división del ejecutivo con el órgano deliberante; esto es, el presidente municipal forma parte del órgano deliberante, lo preside y con frecuencia tiene, inclusive, voto de calidad. A su vez, los regidores, los integrantes sustantivos del consejo deliberante, desempeñan múltiples tareas y actividades administrativas y hasta ejecutivas, pues, en caso de ausencia del presidente municipal, lo suplen los regidores en su orden. En conclusión, nuestro sistema de ayuntamiento no opera bajo el modelo de alcalde-consejo sino del de comisión impropia o indirecta, por sus muy particulares características.

Las constituciones federal y locales, así como sus respectivas leyes orgánicas municipales establecen que el gobierno del municipio estará a cargo de un ayuntamiento, el cual es el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado de la administración del municipio, se integra por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores establecido por las leyes respectivas de cada estado. Tal número de integrantes suele ser variable en cada uno de los estados miembros de la federación, en atención a las particularidades propias de cada entidad.[10]

Cabe señalar, nuevamente, que nuestro sistema de gobierno municipal es de comisión impropia, por ende los integrantes del ayuntamiento tienen estatus diferenciados. Uno de sus integrantes preside el cuerpo colegiado, asume el papel ejecutor de las decisiones del propio ayuntamiento. Otros, los regidores,

[10] Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, p. 207.

tienen la atribución principal de ser la base del cuerpo deliberante en atención a su número; por último, está la figura del síndico, con la función de representar los intereses de la municipalidad.

El órgano de representación popular encargado del gobierno y administración del municipio se caracteriza, además, por ser una asamblea colegiada deliberante y de integración plural, pues el principio de representación proporcional está presente en los ayuntamientos de todos los municipios del país. Por su propia naturaleza, para el ejercicio de estos cargos se debe tener una preparación adecuada para el cabal y fiel cumplimiento de sus atribuciones; la incapacidad de algunos al desempeñar un cargo de elección popular ha provocado la falta de crecimiento y desarrollo en una cultura política, por ello nuestro país se ubica en pleno desarrollo.[11]

A través del municipio se puede alcanzar un alto grado de eficacia del sistema federal mexicano, máxime si se logra consolidar el principio de municipio libre; realmente éste propicia una efectiva participación ciudadana y conlleva a un fortalecimiento a las estructuras municipales, ya que, según afirma Edna Ramírez, fortalecer el federalismo significa al mismo tiempo fortalecer al municipio.[12]

2. El sistema federal mexicano

El federalismo es uno de los factores importantes de nuestro sistema jurídico-político y sus relaciones con las ramas del poder, asimismo, las instituciones como los partidos políticos, grupos de presión, organizaciones no gubernamentales, ciudadanía, etcétera, determinan y precisan el funcionamiento del gobierno.

El aspecto histórico de este tema es importante porque el sistema federal fue el problema vertebral de México entre 1823 y 1856. Sentadas las bases del federalismo, ese pensamiento político inició el movimiento social de 1913: asesinado el presidente Madero y el vicepresidente Pino Suárez en febrero de 1913, Venustiano Carranza se levantó en armas contra el usurpador, pues las entidades federativas tenían la obligación de defender la ley fundamental y el régimen federal, idea proveniente del acta de reforma de 1847.

El sistema federal, en la época más aciaga, fue identificado como el único régimen posible para conseguir la libertad y la dignidad. En nuestra historia la idea política del sistema federal se convirtió en el pensamiento de lucha y acción

[11] López Sosa, Eduardo, *op. cit.*, p. 128.

[12] *Idem*.

que ayudó a conformar la Constitución mexicana de 1857 bajo la corriente filosófica liberal, basada en los derechos humanos y los principios de separación de poderes, con un sistema representativo y un régimen federal.

La historia, las necesidades y la realidad han conformado al sistema federal en un instrumento útil en el México actual, un elemento de equilibrio frente a las corrientes centralizadoras en el ejercicio del poder. Por ello, el régimen federal en México es uno de los pilares del orden jurídico, parte esencial de nuestro sistema y principio de libertad.

Su germen se encuentra en las diputaciones provinciales: la Constitución de Cádiz de 1812 ordenó que el rey nombrara en cada provincia un jefe superior, además en cada provincia habría una diputación provincial para promover la prosperidad.

Pasado el trance de la Revolución independentista, en nuestro país, el federalismo fue esencial para responder a la necesidad de unir lo que se estaba desuniendo. El 31 de enero de 1824 se aprobó el acta constitutiva de la federación mexicana; en su artículo 5o. adoptó la forma de gobierno federal; en el 6o., señaló la integración de la federación con estados independientes, libres y soberanos, en lo administrativo y en gobierno interior; y en el artículo 7o. enumeró los estados de la federación.

La Constitución federal, también de 1824, se comenzó a discutir el 1 de abril y se firmó el 4 de octubre. En su artículo 4o. quedó establecida la adopción del sistema federal. Ésta enfrentó una serie de episodios que interrumpieron su vigencia con la entrada en vigor de las *Siete leyes centralistas* de 1836 y no fue hasta 1856 cuando el sistema federal recobró su fuerza, justamente en el seno del congreso, en oposición a la pretensión de Ignacio Comonfort de reinstaurar la república centralista. Así se infiltró el espíritu federalista en la Constitución de 1857 y se diseñó un sistema federal inspirado en el estadounidense, aunque distinto por las peculiaridades del país, con los años se han acentuado estas peculiaridades hasta construir un régimen de características surgidas de la realidad y las necesidades del pueblo mexicano.[13]

La invasión francesa en México y su espurio imperio convirtieron el sistema federal y la Constitución en letra muerta. Al triunfo de la república, la Constitución se restableció, pero el extenso gobierno de Porfirio Díaz volvió, otra vez, a la ley fundamental en un documento sin ninguna vigencia real. En el primer decenio del siglo XX, un movimiento social, convertido en un movimiento armado, interrumpiría el régimen porfirista; éste culminó con la promulgación, el 5

[13] Carpizo Macgregor, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, p. 245.

de febrero de 1917, de nuestra Carta Magna, que conserva en su esencia y lineamientos el sistema federal de su antecesora.

Con la sintética exposición anterior, nos damos cuenta del ir y venir del pueblo mexicano, de un sistema a otro, de centralismo a federalismo y viceversa, fue un dilema y una preocupación constantes. Creemos firmemente que la solución federal fue acertada en un país incomunicado en ese momento, donde algunas regiones, hace muy poco, han quedado comunicadas por diversas vías. La gente de los diversos estados se conocía poco entre sí y los regionalismos eran bastante acentuados, desde diferentes formas de hablar hasta diversas concepciones sobre la nacionalidad.

Sin embargo, la situación en el país ha cambiado; cada día es más fácil movilizarse, tratar a personas de diferentes entidades federativas; por ello, la idea de que formamos una sola nación y la conciencia de que nuestras necesidades y aspiraciones son comunes hace indispensable plantearnos los problemas relativos al régimen federal mexicano en forma diversa a como se ha hecho en otras décadas.[14]

En tal sentido, conviene recordar la naturaleza jurídica del sistema federal mexicano, establecida en los artículos 40 y 41 de la Ley suprema. Según el artículo 40, el sistema federal en México es una decisión fundamental del orden jurídico, es una de sus columnas, es parte de la esencia de la organización política; el Estado federal está, pues, compuesto de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la Ley fundamental. El artículo 41, por su parte, concede al pueblo ejercer su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución federal y las particulares de los estados, las cuales en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Según estos dos preceptos, el Estado está compuesto por la federación y los estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia. Los estados miembros son instancia decisoria suprema, según la terminología de Herman Heller en lo referente a su régimen interior, misma característica que posee la federación.

Bajo este régimen, las constituciones de las entidades federativas no pueden contravenir a la Constitución general de la república, pues representa la unidad del estado federal. Ahora bien, los estados deben organizarse de acuerdo

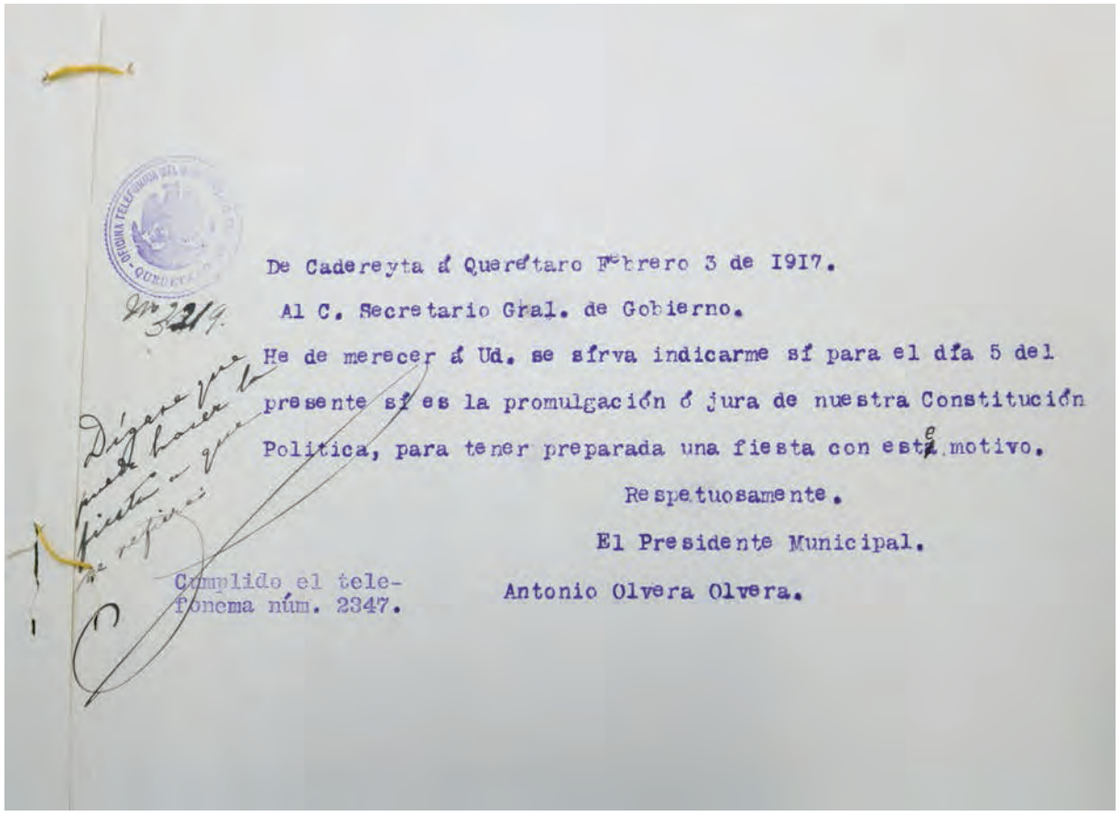
[14] Carpizo Macgregor, Jorge, *Estudios constitucionales*, p. 87.

con las bases que le marca el artículo 115, cuyo encabezado establece: "los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular", una estructura política coincidente con lo declarado en el artículo 40 de la Ley fundamental: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática federal".

El artículo 41 indica que en el Estado federal mexicano existe una división de competencias entre los órdenes creados por la propia Constitución: la federación y las entidades federativas. Y en el artículo 124 se precisa la idea anterior: la competencia de origen pertenece a los estados, quienes delegan facultades a la federación (con atribuciones ilimitadas numeradas), y todo aquello sin señalar expresamente a la federación, son facultades de los estados.

Según los preceptos citados, el Estado federal mexicano posee los siguientes principios:

1. Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas: éstas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (art. 40).


De Cadereyta á Querétaro Febrero 3 de 1917.

Al C. Secretario Gral. de Gobierno.

He de merecer á Ud. se sirva indicarme si para el día 5 del presente si es la promulgación ó jura de nuestra Constitución Politica, para tener preparada una fiesta con este motivo.

Respetuosamente.

El Presidente Municipal.

Antonio Olvera Olvera.

Cumplido el telefonema núm. 2347.

2. Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (arts. 40 y 115).

3. Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución federal que es la unidad del Estado federal (art. 41).

4. Existe una clara división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (art. 124).[15]

3. Los estados

La idea federal ha sido una fuerza que atraviesa la historia de México: penetra, se difunde, se transforma de manera constante en nuestro devenir. Cuando examinamos el régimen federal, vemos como parecen dirigirse hacia él todos los caminos de nuestro destino; así, en los tres movimientos sociales de mayor envergadura en nuestro país: la Independencia, la Reforma y la Revolución, triunfa tal régimen y se plasma en las constituciones de 1824, 1857 y 1917, correspondientes a las gestas referidas.[16]

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denomina estados o entidades a las partes integrantes de la federación; cuentan con una población asentada sobre un territorio claramente definido, con órganos de autoridad y una Constitución promulgada por ellos mismos, circunstancias por las que se les califica de autónomos (aunque en sus constituciones utilizan el término *soberano*, no corresponde a su naturaleza, pues no existen a nivel internacional y están constreñidos a respetar y a regularse conforme a lo dispuesto en la nacional).

La autonomía reconocida a los entes miembros de la federación es la posibilidad de emitir leyes; es parcial y sólo es atribuible a esos cuerpos de naturaleza pública que actúan de manera colegiada, denominados legislaturas, congresos locales o asamblea legislativa. En el nivel local, sus leyes son de naturaleza fundamental o secundaria. Así, la autonomía de los estados sólo se refiere a la posibilidad de las legislaturas de dar leyes y decretos, por virtud del artículo 124 y en los términos que determinen sus propias Constituciones.

Izquierda
Telegrama para asegurar la promulgación o jura de la Constitución.

[15] *Ibidem*, pp. 88 y 89.

[16] Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, p. 1007.

En teoría, los estados son entes indestructibles preexistentes a la primera federación mexicana, que no pueden separarse de la unión, con una organización basada en los principios republicano, representativo, democrático, laico y popular, de división de poderes; además, la base de su división territorial y de su organización política y administrativa es el municipio libre.

El pacto federal regula las relaciones de coordinación y, en su caso, de subordinación entre los poderes federales y locales. Sobre las entidades recaen obligaciones, prohibiciones, limitaciones e inhibiciones. La federación ejerce actos de autoridad en todo el territorio nacional, con el fin de evitar invasiones y confusiones, la Constitución ha delimitado el campo de acción de la federación al disponer que sólo pueden actuar en ejercicio de facultades expresas establecidas en la propia Constitución.

El aparato estatal está conformado por los poderes y autoridades de los estados miembros de la unión. En ejercicio de las facultades y atribuciones que se les ha reservado, las entidades pueden:

- Regular la estructura y funcionamiento de sus propios poderes, entes, órganos y autoridades.
- Disponer la existencia de cuantos poderes y órganos públicos consideren necesarios.
- Establecer a sus poderes y autoridades las limitantes y prohibiciones necesarias, siempre y cuando no alteren la distribución de competencias establecidas en los artículos 115 y 116.
- Determinar quiénes son ciudadanos, nativos o avecindados de la entidad.
- Aumentar los derechos y libertades de quienes habitan o están en sus territorios.

En contraposición, los poderes y autoridades locales no pueden realizar las siguientes funciones:

- Establecer menos poderes y autoridades que las previstas en el artículo 116 de la Constitución federal.
- Depositar la facultad legislativa en una persona.
- Confiar la función jurisdiccional a instancias diferentes a las previstas en los artículos 2o., 116 y 123 de la misma Constitución.
- En términos generales, desconocer las prohibiciones absolutas y relativas que aparecen en la Constitución, ni desconocer las inhibiciones que limitan su arbitrio o atentar contra los derechos y libertades de los mexicanos.

Por virtud del sistema federal, el poder político, referido al cúmulo de facultades y atribuciones públicas, cuya titularidad corresponde al pueblo (artículo 39), se ha dividido en dos grandes apartados y confiado su ejercicio a dos titulares: uno, los poderes y autoridades centrales o federales; y, el otro, el estatal o local.

La Constitución, sólo para distinguirlo del otro, denomina o da el calificativo al primer apartado de *Supremo Poder* (artículo 49). Aunque no lo es en el fondo ni en la forma: se trata del mismo poder público, ambos están sujetos a la Constitución, la titularidad de una facultad, en un momento determinado, puede ser confiada a los poderes locales y, en otro, a los centrales y ella, ni antes ni después, era o adquiere índole de suprema.

Tampoco lo es en cuanto a su valor jerárquico: la actuación de ambos titulares será válida en la medida que se ajusten o no a la Constitución. El principio en el artículo 133 es una simple presunción de constitucionalidad, referida a una de las formas manifiestas del ejercicio del poder público. Ahí se legisla e impone a un sujeto determinado: los jueces de los estados.

En México, gracias al sistema federal, coexisten en el tiempo y en el espacio dos órdenes de autoridad, éstos ejercen actos de imperio sobre la misma población y en el mismo territorio. Su acción está diferenciada por razón de materia y grado: por virtud del artículo 124, el poder público se ha repartido entre esos dos grandes órdenes.

4. La gobernabilidad local en México en el contexto de la globalización

Desde el ámbito político, la gobernabilidad es un paso más al concepto de *gobierno*. El gobierno parte de un análisis orgánico-competencial de carácter principalmente estático, el cual se justifica a partir de la legalidad y su representatividad. La gobernabilidad, por su parte, supone un paso más pues, como sabemos, después de la segunda guerra mundial, en la época de la recuperación producida por la devastación, se puso énfasis en el hacer, en la acción. Desde entonces, la justificación del gobierno ha exigido tener un respaldo legal y representativo, además de proporcionar resultados, a través de la acción. Esa misma lógica de la acción es la que, por ejemplo, configura (o debería configurar) quién forma parte del gobierno. A esta corriente le sigue la gobernanza, que da un paso más y trata de responder a las exigencias de la ciudadanía y la sociedad civil.

El término *gobernabilidad* tiene mayor alcance que el de *gobernanza,* pues este último se centra en cambiar la forma de gobernar, mientras el primero en qué hacer. 'Gobernabilidad' es la capacidad de ejecutar políticas públicas y acciones colectivas para resolver problemas y desarrollar su propio territorio.[17] Para Kaufmann, es el conjunto de tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país en pos del bien común. Esta última definición incluye: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos y sus mecanismos de rendición de cuentas al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos en forma eficaz e implementar políticas estables, y 3) el respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales.

La gobernabilidad se relaciona directamente con la eficiencia y la democracia. En definitiva, se trata de conjugar la eficiencia y la democracia desde el punto de vista de la legitimidad. En ella se distingue la legitimidad de origen de la de ejercicio, donde "la legitimidad de ejercicio exige a los gobernantes dar razón de sus actos, justificarse ante los ciudadanos, responder de las eventuales quejas y reclamaciones, demostrar que sus actos son objetivos y razonables y no arbitrarios y caprichosos, o quizás corrompidos".[18] Esta lógica hace que la legitimidad, además de asociarse con la capacidad de los sistemas políticos para generar representación ciudadana y responsabilidad política, se relacione con los resultados satisfactorios de las políticas públicas y con el procedimiento de toma de decisiones (transparencia, grado de apertura, etcétera),[19] como se muestra en la siguiente figura:



Fig. 1. Gobernabilidad, eficiencia y democracia desde el enfoque de la legitimidad.

[17] Lefevre, Christian, "Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas", p. 195.

[18] García de Enterría, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la administración*, p. 157.

[19] Tomàs, Mariona, "Gobernabilidad democrática, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal", p. 126.

El primer eje se centra en quién y por qué se hace, en la representación y la responsabilidad política. El segundo eje se orienta en los resultados: en el qué se ha hecho. El tercero mira el cómo se ha hecho, es decir, la toma de decisiones. Esta perspectiva tridimensional abre la posibilidad de una interpretación ambiciosa para el fortalecimiento democrático y la rendición de cuentas porque facilita la participación de todo tipo de actores, públicos y privados, en todas las fases de las políticas públicas.

La gobernabilidad amplía el punto de vista del sistema democrático yendo más allá de la legitimidad y la representatividad para exigir una gestión eficiente y eficaz. Así, contribuye a la mejora de la legitimidad del conjunto del sistema político, estatal, regional y local, y del gobierno responsable de dicha gestión, garantizando incluso la transparencia del proceso y la ausencia de corrupción.[20] En una democracia, ésta depende de la relación entre la autoridad de las instituciones de gobierno y la fuerza de las instituciones de oposición.

Por otro lado, la ingobernabilidad es producto del conjunto de una crisis de gestión administrativa y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades, a los gobiernos. Ella es la suma de una crisis de entrada y una crisis de salida. Las crisis de salida tienen forma de crisis de racionalidad, ya que el sistema administrativo no logra manejar los mecanismos de control exigidos por el sistema económico. Las crisis de entrada tienen forma de crisis de legitimidad: el sistema legitimatorio no logra mantener el nivel necesario de lealtad de las masas al actuar los mecanismos de control del sistema económico, de acuerdo con Habermas.

Un gobierno con el consenso de los ciudadanos, pero sin eficacia, será improductivo. Si la situación persiste, a la larga la pérdida de eficacia llevará a una disminución del consenso y por lo tanto a la ilegitimidad a los ojos de los ciudadanos e incluso a una posible caída. Un gobierno que se basa en la eficacia y en el consenso es un gobierno plenamente legítimo. Así pues, en los sistemas políticos contemporáneos, cada vez más la legitimidad es el producto de las prestaciones gubernamentales que satisfacen las exigencias de amplios grupos sociales.[21]

Según Francisco Porrúa Pérez, el Estado como organización política es una sociedad humana establecida en un territorio determinado, estructurada y regida por un orden jurídico creado, definido y aplicado por un poder soberano, cuyo fin es el bien común o el bien público temporal.[22]

[20] Bañón Gomis, Alexis Jacobo, *Lucha integral contra la corrupción: ética pública y gobernabilidad*, p. 47.

[21] Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, p. 705.

[22] Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, pp. 26 y 27.

Sin embargo, este Estado soberano ha sido criticado desde muchos frentes, desde considerarlo un mito cuya importancia está ligada al desarrollo de una ideología colectiva compartida, a través de los mitos sociales que nos explican como nación, hasta convertirlo —en palabras de Octavio Paz— en el ogro filantrópico, quien todo dirige, premia y castiga.

El problema no está propiamente en los objetivos y fines del Estado y a los cuales debe destinar sus funciones, sino a su ausencia, al repliegue de los deberes por los que surgieron, esto es aprovechado por nuevas formas de injerencia, control y dominación, rebasando las formas de control del propio Estado. Una de las manifestaciones más conocidas son las empresas trasnacionales, al emplear los productos de la ciencia y la técnica para crear los nuevos valores del ciudadano del siglo XXI.

Nuestro Estado soberano tiene el grave problema de enfrentarse a un sistema de producción que cosifica lo humano, impuesto por un sistema económico donde el ciudadano se ha convertido en un consumidor y se ha creado la ilusión de que la felicidad y el bienestar son semejantes a la capacidad de disposición de bienes. El Estado tampoco ha sido ajeno a este proceso, porque ha permitido a los espacios públicos convertirse en los cotos del poder de los intereses dominantes en el mercado y ahora están bajo el dominio de los poderes fácticos, quienes en muchas ocasiones disponen de recursos y capacidades superiores a las del Estado.

El reto, pues, para el Estado soberano y sus ciudadanos, es lograr el regreso del Estado a los ámbitos abandonados, con ello las voluntades se volverán a encauzar en la búsqueda del bien común, la justicia y la equidad. Exigir el



regreso del Estado en el ejercicio pleno de la soberanía es una tarea pendiente por asumir para que los fines y objetivos expresados en el pensamiento político y en el derecho sean una realidad.[23]

El tema del impacto de la globalización en los Estados es uno de los más discutidos y de mayor interés en tiempos recientes. El estudio de la globalización y sus posibles efectos sobre diversas áreas de la vida social se ha convertido en un tema dominante de las ciencias sociales en la actualidad: desde que se empezó a emplear este término, son numerosos los estudios dedicados a explorar cómo la globalización influye sobre los procesos económicos, culturales, militares y sociales en general.

La globalización debe entenderse como la serie de tendencias hacia el alcance mundial, impacto o interconexión de los fenómenos sociales o hacia una conciencia mundial entre los actores sociales, capaz de abarcar un gran número de aspectos de la vida social, y dentro de cada uno de ellos puede variar en extensión y actuar al tenor de dinámicas diferentes.

La globalización se caracteriza por la intensificación de las relaciones sociales a escala mundial, el surgimiento de una cierta forma de organización de la actividad económica de alcance trasnacional, la formación de redes trasnacionales de generación, flujo e intercambio de patronos culturales, y la emergencia de problemas de dimensión planetaria.[24] En un mundo moderno donde estamos avanzando a velocidades inimaginables por el desarrollo de nuevas tecnologías, se impulsan políticas y se hacen más complejos los marcos jurídicos; en la mayoría, se impulsa el desarrollo económico a la integración de un proceso globalizador.

Así, la globalización pretende la comunicación entre los países del mundo y la unificación de sus sociedades, culturas y mercado. Por tanto, debe buscarse el desarrollo mundial integral y no sólo el de unos cuantos, por ello es importante un análisis del desarrollo local como factor fundamental para la gobernabilidad.

Si se desea mantener el equilibrio mundial, se debe trabajar desde abajo para pensar global, pero actuar localmente: buscar el desarrollo explotando y preservando los propios recursos para lograr el crecimiento de las localidades más pequeñas. Hoy el fenómeno de la globalización plantea nuevas condiciones, nuevos paradigmas, nuevas dimensiones, nuevas influencias, las cuales muchas veces determinan o condicionan las decisiones soberanas.

Izquierda
Diputado constituyente firma la Constitución de 1917.

[23] Patiño Manfer, Ruperto, *Formación y perspectivas del Estado en México*, p. 315.

[24] Serna de la Garza, José María, *Impacto e implicaciones constitucionales de la globalización en el sistema jurídico mexicano*, p. 54.

En este contexto, los Estados modernos ya no son los únicos responsables del orden territorial, pues algunos aspectos (la accesibilidad de la información, los bajos costos de comunicación y transporte, la influencia de trasnacionales, las operaciones financieras electrónicas o el crecimiento de la tasa de innovación tecnológica, entre ellos) han propiciado que los actores internacionales tomen nuevas direcciones de interacción y competencia. Ante esto, varios Estados modernos han realizado maniobras para buscar orientar, reasignar, someter al consenso o integrar algunos de sus derechos, funciones y responsabilidades en las nuevas instituciones, como mecanismo de protección de su autoridad soberana y el control territorial.

En el caso particular de México, la célula básica de la organización política y administrativa del Estado es el municipio, base de la división territorial de las entidades federativas, y el ayuntamiento es el máximo órgano de gobierno de la demarcación.

Al cuerpo colegiado denominado *ayuntamiento* le corresponde buscar el bienestar de los ciudadanos que se encuentran dentro del espacio territorial del municipio, la prestación de los servicios públicos más elementales, así como la búsqueda permanente del desarrollo económico, político y social del pueblo; la evolución de un bienestar de acuerdo con las necesidades que la sociedad demande constituye un proceso de transformación constante. Sin embargo, el bienestar de la comunidad muchas veces está condicionado por razones políticas, históricas, ideológicas o económicas, no sólo de la comunidad, sino de las personas encargadas de la conducción política. La naturaleza misma del municipio, el contexto democrático y el proceso de globalización en que vivimos obligan a establecer ciertos parámetros fundamentales en la prestación eficiente de servicios públicos, así como a una profunda comunicación con el pueblo: escuchar sus necesidades, sus preferencias y sus planteamientos, para responder en forma eficiente y eficaz a las necesidades locales.

Al respecto, Benjamín Revuelta Vaquero y Jaime Valls Esponda, tratadistas modernos del Derecho Municipal, señalan: en las funciones del gobierno municipal hay una serie de atribuciones locales de impacto global que cobran especial importancia en el quehacer del gobierno municipal —el agua, la educación y cultura del agua, el aire, el alumbrado público, el suelo, los residuos sólidos, el desarrollo urbano, entre otros—.[25]

Asimismo, el gobierno municipal se enfrenta a grandes desafíos, a los que debe responder muy rápido para no ser rebasado por la globalidad y detonar el desarrollo económico, político y social del pueblo (como el financiamiento,

[25] Revuelta Vaquero, Benjamín y Jaime Valls Esponda, *El gobierno municipal en la era global*, pp. 59-102.

ante organismos nacionales e internacionales; los recursos humanos bajo el tema de la profesionalización y el servicio civil de carrera; la reglamentación; la participación ciudadana; la rendición de cuentas, entre otros).

Según el modelo político a seguir mundialmente, en una democracia acompañada por un libre mercado global, el gobierno municipal tiene una gran responsabilidad y un enorme potencial para lograr políticas públicas eficientes. A partir del gobierno municipal se abre todo un abanico de posibilidades para las comunidades: satisfacer sus necesidades diarias de vida y al mismo tiempo consolidar formas de organización y estructuras para desarrollar sus potencialidades: naturales, humanas y de negocios, todo ello con una clara perspectiva de futuro y conscientes del entorno planetario.

Lograr los desafíos del gobierno municipal antes referidos puede y debe ser la encarnación de la máxima "piensa global, actúa local", capaz de diseñar una política estratégica nacional que impulse en armonía el desarrollo de los municipios y la gobernabilidad local de las entidades federativas, para reivindicar la unidad y fortaleza de nuestro país en la búsqueda del bien común, la justicia y la equidad.

Bibliografía

Bañón Gomis, Alexis Jacobo, *Lucha integral contra la corrupción: ética pública y gobernabilidad,* Madrid, Instituto de Educación Superior TQM, 2015.

Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1995.

Carpizo Macgregor, Jorge, *Estudios constitucionales,* México, Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

Carpizo Macgregor, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917,* México, Porrúa, 1986.

Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado,* México, Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

García de Enterría, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la administración,* Madrid, Civitas, 1997.

Lefevre, Christian, "Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas", en Eduardo Rojas, Juan Cuadrado Roura y José Miguel Fernández Güell (eds.), *Gobernar las metrópolis,* Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

López Sosa, Eduardo, *Derecho municipal mexicano,* Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.

Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal,* México, Porrúa, 1979.

Patiño Manfer, Ruperto, *Formación y perspectivas del Estado en México,* México, El Colegio Nacional / Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado,* México, Porrúa, 1996.

Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal,* México, Porrúa, 2003.

Revuelta Vaquero, Benjamín y Jaime Valls Esponda, *El gobierno municipal en la era global,* México, Porrúa, 2013.

Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio,* México, Porrúa, 2000.

Serna de la Garza, José María, *Impacto e implicaciones constitucionales de la globalización en el sistema jurídico mexicano,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

Tomàs, Mariona, "Gobernabilidad democrática, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal", en *Revista Española de Ciencia Política,* núm. 23, julio de 2010, pp. 125-148.

Valadés, Diego y Miguel Carbonell, *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1957 y 90 de la Constitución de 1917,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

… los municipios libres como la base, como la primera manifestación del ejercicio de la soberanía popular, y es oportuno y lógico consagrar aquí el principio de que la libertad e independencia del municipio, procede y se funda precisamente en la soberanía popular.

David Pastrana Jaimes
Sesión del 5 de enero de 1917



Capítulo XVIII



La necesidad de la reforma constitucional del *Estado de Excepción* para enfrentar con efectividad la creciente inseguridad en México

Felipe Carlos Betancourt Higareda*



Introducción

La creciente inseguridad pública en México ha generado que algunas regiones experimenten verdaderas situaciones de emergencia humanitaria, derivadas del aumento extremo de secuestros, extorsiones, asesinatos, robos violentos, así como del control y sometimiento arbitrario –por parte del crimen organizado– de autoridades locales, y de la privación sistemática de las libertades civiles y políticas de los ciudadanos.

Aunque estas situaciones se han "normalizado" en ciertas regiones de México, es decir, la población local se ha acostumbrado a éstas como si tuvieran carácter "ordinario"; constituyen, en sí mismas, situaciones *extraordinarias* que vuelven imposible la vigencia del Estado de Derecho (o *rule of law*, su equivalente en inglés, que posiblemente podría describir mejor el concepto que se pretende estudiar en el presente capítulo).

Lo anterior demuestra la dificultad del actual diseño jurídico institucional, tanto en el orden federal, como en el estatal y el local, de hacer efectivos los principios y garantías constitucionales, y de ser un instrumento idóneo para la consecución del bien común de nuestro país.

* Universidad Autónoma del Estado de México.
Correo electrónico: felipecarlosb@gmail.com.



La debilidad del Estado de Derecho es un problema tan serio en México, que muchos científicos sociales lo consideran como uno de los principales factores de su falta de desarrollo social, económico y humano, y al mismo tiempo lo juzgan como una circunstancia que refleja el carácter obsoleto, corrosivo y/o corrupto de sus instituciones jurídicas y políticas, al ser incapaces de garantizar satisfactoriamente justicia, seguridad humana y paz social a lo largo del territorio nacional.

En otras palabras, el Estado de Derecho constituye una quimera para muchos mexicanos y, por tanto, la vigencia en la práctica del orden constitucional, el cual hasta el momento, ha mostrado ser insuficiente para enfrentar y resolver eficazmente la criminalidad violenta, la impunidad, la corrupción y la injusticia estructural. En otras palabras, la verdadera situación de emergencia es aquella que viven distintas regiones de México, derivada de la alarmante debilidad del Estado de Derecho.

Lejos de que el orden constitucional vigente en México permita gozar de un *rule of law* satisfactorio, el cual proporcionaría paz y desarrollo al Estado mexicano, el país, en ciertas regiones, sufre el *rule of crime* con toda su crueldad y crudeza, y se ha vuelto presa de las arbitrariedades y la colusión de autoridades corruptas y organizaciones criminales, las cuales profundizan instituciones extractivas, así como desigualdades sociales y económicas dentro de estas regiones.

Lo anterior a pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)[1] consagra formalmente garantías individuales, derechos fundamentales y derechos humanos para todos los habitantes del territorio nacional. No obstante, en la práctica, en diversas regiones de nuestro país, estos derechos son poco respetados, tanto por autoridades públicas como por ciudadanos, debido a que no viven en una situación de paz social, lo cual nos obliga a preguntar: ¿Qué puede y debe hacer el Estado mexicano en estas condiciones para garantizar su propia viabilidad, así como las garantías individuales, derechos humanos y derechos fundamentales del pueblo mexicano?

El problema de mayor seriedad en México consiste en que la actividad del crimen organizado está dirigida directamente en contra del Estado, a través de la cooptación y represión de las autoridades públicas encargadas de hacer cumplir la ley, con la clara intención de debilitar sistemáticamente la procuración y administración de justicia, así como el mantenimiento del orden público y la prevención del delito, situación que implica la subversión de los recursos materiales y humanos, así como las capacidades institucionales del Estado mexicano para responder con eficacia en contra de las actividades criminales.

Página anterior
Luis Manuel Rojas rinde protesta ante el Congreso Constituyente.

[1] A partir de ahora me referiré a ella como CPEUM.

Por lo mismo, no es aventurado afirmar, que, debido a estas circunstancias, el crimen organizado pretende como última meta el sometimiento del pueblo mexicano, a través de la corrupción y paralización de las autoridades encargadas de hacer respetar la ley y el Estado de Derecho; corrupción y paralización institucional que ha conducido a un estado de emergencia fáctico en varias regiones del país, es decir, a un Estado de Excepción no reconocido oficialmente.

Por otra parte, la vigencia del orden constitucional en México implica la presencia de un Estado fuerte capaz de hacer respetar la ley. En efecto, la doctrina jurídica ha planteado una correlación entre un Estado fuerte y la eficacia del *rule of law*. Esto es, tanto en forma positiva como intrínseca, debe prevalecer en cualquier comunidad política que pretenda ser considerada como un Estado.

A través de un efectivo *rule of law*, una civilización, constituida en un Estado o en una entidad supraestatal (como el caso de la Unión Europea), puede alcanzar la prosperidad, la paz, el orden y el desarrollo, y puede limitar la arbitrariedad y la autocomplacencia de las autoridades públicas, así como de las clases sociales privilegiadas.

En otras palabras, la presencia de un fuerte *rule of law* en un Estado, tanto positivo como sustancial, dificulta la presencia de instituciones opresoras del pueblo, y por otra parte, favorece la expansión de instituciones, tanto políticas como económicas, más justas, de instituciones que permitan, en la práctica, el disfrute efectivo de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos a la inmensa mayoría de la población de un Estado.

En ese sentido, para que el crimen organizado logre el *rule of crime,* es crucial la manipulación de la policía y del sistema judicial para evitar que permita la actividad extractiva u opresora del pueblo por parte de este crimen. Por el contrario, un Estado fuerte, debido a la presencia de fuerzas del orden que hagan respetar la ley, dificulta la *colonización* de las autoridades políticas, policiales y judiciales.

Por todo lo anterior, es necesaria la transformación de las instituciones y reglas jurídicas del Estado para enfrentar con éxito al crimen organizado, una transformación que fortalezca sus recursos, poderes e instrumentos para someter eficazmente a los criminales, y así evitar la actividad corrosiva y corruptora de sus instituciones.

Estas condiciones particulares de tantas regiones de nuestro país, vuelve imperativo que el Estado mexicano busque herramientas efectivas y proporcionales para restablecer la efectiva vigencia del Estado de Derecho, así como para reinstaurar la armonía social y promover el desarrollo humano. Sin embargo, si el actual orden jurídico constitucional ha mostrado ser incapaz de





lograr estos objetivos, ¿qué otras herramientas extra constitucionales debe y puede usar el Estado mexicano al efecto?

Parece que las autoridades mexicanas en todos los órdenes de gobierno no tienen claro el tipo de instrumentos que les autoriza la CPEUM para responder a situaciones extraordinarias y de emergencia; por el contrario, muchos legisladores asumen que incluso en estas situaciones *extraordinarias* y de emergencia humanitaria, el Estado mexicano debe responder con las herramientas *ordinarias* del orden constitucional, y que las garantías individuales consagradas en la CPEUM, no pueden ni deben ser suspendidas en ninguna circunstancia, por muy extraordinaria que parezca.

1. Diseño de investigación

Por lo anterior, el objetivo general del presente capítulo será reflexionar en torno a la conveniencia de las actuales reglas jurídico constitucionales en relación con la declaración del estado de emergencia en México, principalmente las contenidas en el artículo 29 de la CPEUM, para conocer si pueden enfrentar con efectividad situaciones fácticas de emergencia que impidan el pleno respeto al Estado de Derecho y la eficacia del orden constitucional.

En este sentido, las preguntas de investigación oportunas son las siguientes: desde una perspectiva doctrinal, ¿cuáles defectos específicos podemos notar en las actuales reglas contenidas en el artículo 29 constitucional para la declaración del estado de emergencia en México?, ¿qué podría impedir que en México estos defectos pudieran ser superados? Con base en esta perspectiva doctrinal, ¿qué reforma constitucional necesita llevar a cabo México para superar los estados de emergencia fácticos que actualmente padece?

La hipótesis presente consiste en que, desde una perspectiva doctrinal, la declaración del estado de emergencia en México se encuentra deficientemente regulada en el artículo 29 constitucional, y que la autoridad pública encargada de declararlo se encuentra muy restringida al efecto, lo cual debilita la respuesta contundente del Estado frente al crimen organizado.

De igual forma, el argumento que aquí se desarrolla es que los criminales en México están sobreprotegidos frente a la ley y las fuerzas del orden público, debido a una inadecuada interpretación de los derechos humanos en materia procesal penal.

Página anterior
Venustiano Carranza con habitantes de Veracruz.

Esta indebida sobreprotección profundiza la situación de emergencia humanitaria en nuestro país, ya que el Estado mexicano se encuentra sistemáticamente debilitado frente al crimen organizado, por no poseer suficientes herramientas constitucionales y legales que permitan al Estado y sociedad superar con eficacia este acoso permanente.

Una herramienta constitucional, formalmente establecida en la CPEUM, para fortalecer el Estado de Derecho en México, consiste en la declaración del estado de emergencia, la cual podría impedir la excesiva protección de aquellos criminales que amenazaran la viabilidad del Estado mexicano, debido a una indebida interpretación, a su favor, de los derechos humanos en materia procesal penal.

2. Doctrina jurídica del estado de emergencia

¿Cómo se ha definido la declaración del estado de emergencia en la doctrina jurídica? De acuerdo con el famoso jurista alemán Carl Schmitt[2] ésta consiste en la facultad de la autoridad pública de actuar con discreción para el *bien común,* sin necesidad de cumplir con el marco jurídico constitucional vigente, e incluso con la posibilidad de actuar en contra de éste. Lo curioso en el instrumento extraordinario es que la propia Constitución y el orden jurídico, en general, suspende su operación y genera un vacío jurídico en donde el propio Estado deja de constreñirse a la actuación conforme al derecho constitucional vigente.[3]

Lo paradójico, según Carl Schmitt,[4] es que la propia autoridad constitucional utiliza la Constitución para suspender el orden jurídico vigente, creando así un régimen de excepción paralelo a un régimen ordinario de derecho, el cual se mantendrá mientras las condiciones ordinarias y pacíficas dentro del Estado se mantengan; sin embargo, cuando estas condiciones se tornen *extraordinarias*, la autoridad política suprema estará facultada para declarar el régimen de excepción y suspender el orden jurídico constitucional.

Ahora bien, según esta perspectiva jurídico doctrinal, el régimen de excepción se justificará en la doctrina de la necesidad inmediata, la cual legitima a cualquier persona, sea física o moral, a utilizar la fuerza necesaria para contrarrestar

[2] *Cfr.* Schmitt, Carl, Pedro de Vega *et al.*, *La defensa de la constitución: estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución*, p. 23.

[3] *Idem*.

[4] *Ibidem*, p. 27.



daños inminentes e inmediatos en contra de ella, sin embargo, cualquier acción que una persona realice, deberá ser estrictamente necesaria y proporcional al peligro que pretende evadir.

Según esta doctrina jurídica, el objetivo legítimo de una declaración de emergencia debería ser cualquiera de los siguientes: conservar la independencia del Estado y mantener el orden constitucional y la defensa de las libertades civiles y políticas de las personas que habitan dentro del Estado.

Se espera que la dictadura constitucional, que la declaración del estado de emergencia crea, constituya un instrumento suficiente para enfrentar con éxito la emergencia que la motiva, ya que dicha declaración parte de la convicción profunda de que el orden jurídico constitucional ordinario no es proporcional ni correspondiente a los problemas generados por la situación de emergencia humanitaria que intenta resolver. Por esta misma razón, esta perspectiva

Arriba
Cándido Aguilar firma documento durante una asamblea del Congreso Constituyente.

doctrinal legitima a las autoridades supremas del respectivo Estado a actuar fuera del marco jurídico constitucional ordinario.

Sin embargo, para que una declaración de estado de emergencia sea legítima, debe previamente reconocerse que la vigencia y el cumplimiento del orden jurídico constitucional ordinario podría poner en peligro la viabilidad del propio Estado, ya que sus prescritos procedimientos institucionales ordinarios no pueden realistamente resolver la situación de emergencia humanitaria ni restablecer el Estado de Derecho.

Desde esta perspectiva doctrinal, a pesar de que en sí misma la declaración del estado de emergencia no debe estar sujeta a los límites constitucionales ordinarios, ésta deberá constreñirse por ciertos principios doctrinales, los cuales me permito brevemente describir a continuación:

1) Ningún régimen general o institución particular de excepción (o dictadura constitucional), establecida por una declaración de estado de emergencia, debería iniciarse a menos que fuera indispensable para la conservación del Estado y de su respectivo orden constitucional.
2) La decisión de establecer una dictadura constitucional en un Estado, a través de la declaración del estado de emergencia, nunca debería estar en las manos de las mismas autoridades que constituirán, en conjunto, al poder dictador durante el periodo de excepción.
3) Ningún gobierno debería establecer una dictadura constitucional, a través de la declaración del Estado de Excepción, sin haber previamente establecido una cláusula específica para su debida conclusión.
4) La declaración del estado de emergencia, así como todos los ajustes en la organización del gobierno derivados de esta declaración, deberían disponerse para el restablecimiento del orden constitucional y legal ordinario en el respectivo Estado.
5) Ninguna institución dictatorial debería adoptarse, ningún derecho debería ser invadido, ningún procedimiento ordinario debería ser alterado más allá de lo que es absolutamente necesario para la resolución de la crisis constitucional particular que motiva la declaración del estado de emergencia. Por otra parte, ninguna institución jurídica ordinaria debería considerarse de antemano no apta para resolver una crisis constitucional, a menos de que su no adaptabilidad fuera dolorosamente evidente.
6) Las medidas adoptadas, a través de la declaración del estado de emergencia, para la instauración de una dictadura constitucional, así como sus consecuencias, deberían tener carácter permanente. Lo anterior significa que la declaración del estado de emergencia

debe estar estrictamente condicionada a su objetivo, y éste debería ser la completa restauración del orden constitucional ordinario. Las acciones dirigidas hacia este objetivo deberían, por tanto, tener carácter provisional.

7) La dictadura constitucional, establecida por la declaración del estado de emergencia, debería ser apoyada por todos los representantes legítimos de los diversos sectores de la sociedad civil interesados en la defensa del orden constitucional. Por tanto, el gobierno extraordinario designado para enfrentar la crisis constitucional debería ser un gobierno de coalición ciudadana.

8) La responsabilidad de cada decisión tomada durante la dictadura constitucional, establecida por la declaración del estado de emergencia, debería ser asumida en todo momento por las autoridades que constituyen el gobierno dictatorial durante el período de crisis constitucional.

9) La decisión de concluir una dictadura constitucional, establecida por una declaración del estado de emergencia, nunca debería estar en manos de las mismas autoridades que constituyen el gobierno dictador durante la crisis constitucional.

10) Ninguna dictadura constitucional, establecida por la declaración del estado de emergencia, debería extenderse en el tiempo más allá de la terminación de la crisis constitucional para la cual fue instituida.

11) El desenlace de la crisis constitucional, por la cual se declaró el estado de emergencia, debería ser proseguido, tanto como sea posible en la realidad, por un retorno completo a las condiciones de gobierno existentes previas al establecimiento de la dictadura constitucional.[5]

Las preguntas serían, en primer lugar, si la declaración del estado de emergencia se justificaría en México, para así resolver las situaciones graves de inseguridad pública, criminalidad violenta, corrupción e impunidad que padecen muchas regiones de este gran país, y, en segundo lugar, si nuestra nación podría cumplir con los principios doctrinales para resolver satisfactoriamente la actual emergencia humanitaria derivada de la debilidad del Estado de Derecho que padece.

Para responder a estas preguntas, intentaré describir, como ejemplo, la situación de emergencia fáctica que viven dos Estados de la república mexicana, particularmente afectados por la criminalidad violenta, la inseguridad pública, la corrupción y la impunidad, y que experimentaron, debido a estos factores, el surgimiento de autodefensas ciudadanas: Michoacán y Guerrero.

[5] *Ibidem*, p. 35.

3. La situación de emergencia fáctica de Michoacán y Guerrero

Desde mediados de la primera década del nuevo milenio los medios de comunicación masiva comenzaron a identificar un problema serio en nuestro país: la aparición de autodefensas ciudadanas para enfrentar la creciente inseguridad pública y criminalidad violenta en sus respectivas comunidades locales.

Paralela a esta aparición empezó a difundirse en la opinión pública la idea de que México se estaba convirtiendo en un Estado fallido, y en particular aquellas entidades de la república mexicana en donde surgieron las fuerzas de autodefensa, como Michoacán y Guerrero.

La reacción oficial de las respectivas autoridades públicas estatales fue desconocer la situación de emergencia fáctica que experimentaban las comunidades locales en donde las fuerzas de autodefensa ciudadana surgían, de hecho, las condenaron. Esta reacción oficial provocó, a su vez, que las fuerzas de autodefensa ciudadana se alienaran y se distanciaran de su respectivo gobierno estatal, ya que percibieron que había una marcada brecha entre éste y sus problemas cotidianos.

Las autoridades estatales demostraban un enfoque y razonamiento normativo respecto al surgimiento de las autodefensas ciudadanas; argumentaron que la CPEUM expresamente prohibía, en su artículo 17, que los ciudadanos ejercieran justicia por su propia mano. Sin embargo, nunca reconocieron la incapacidad real y práctica de las autoridades públicas para proteger satisfactoriamente los bienes jurídicos de sus ciudadanos.

Desde la primera década del siglo XXI fuimos testigos de dos perspectivas sobre la misma realidad: la perspectiva oficial del gobierno mexicano que afirmaba constantemente en los medios de comunicación masiva que México era un verdadero Estado de Derecho y, la perspectiva de muchos ciudadanos que negaban tal afirmación e invocaban el ejercicio legítimo del derecho humano a la autodefensa, debido a la terrible inseguridad pública que experimentaban, derivada de la actividad del crimen organizado en sus respectivas comunidades.

Si bien es cierto que las autodefensas ciudadanas podían ofrecer resultados efectivos a corto plazo en relación con la captura, procesamiento y castigo de delincuentes, no eran la solución constitucional al grave problema de la inseguridad pública de México, ya que su actuación no estaba regulada y

limitada por las garantías constitucionales, derechos humanos y derechos fundamentales consagrados en la CPEUM.

Las autodefensas ciudadanas solicitaban al gobierno mexicano que reconociera que la situación que vivían sus respectivas comunidades era de emergencia fáctica, y que, en este particular contexto, la responsabilidad de la paz social no correspondía solamente a las autoridades públicas, sino también a la sociedad civil; es decir, planteaban lo siguiente: si el Estado era fallido, no funcionaba, y sus instituciones no eran capaces de garantizar seguridad pública, ¿la sociedad civil no poseía el derecho a autodefenderse?

Ni el gobierno mexicano, ni la CNDH, ni las Comisiones de Derechos Humanos Estatales de Michoacán y Guerrero, reconocieron que el sistema constitucional de procuración y administración de justicia en estas entidades, no solamente no funcionaba, sino que incluso se había corrompido de tal forma que trabajaba en contra de las víctimas y sobreprotegía a los criminales. Pero estas autoridades fueron más allá. También condenaron inflexiblemente el surgimiento de las fuerzas de autodefensa, alejándose, de esta forma, de las preocupaciones sustanciales de los ciudadanos.

Quizás el gobierno mexicano y demás autoridades y defensores de derechos humanos, temieron que las fuerzas de autodefensa podrían convertirse en fuerzas guerrilleras en contra del Estado mexicano, sin embargo, las fuerzas de autodefensa en Michoacán y Guerrero no estaban convocando a una rebelión contra el gobierno mexicano, sino simplemente pretendían cubrir un vacío del Estado en sus respectivas comunidades, el cual les hacía vivir en un estado permanente de angustia y zozobra, debido a que el crimen organizado aprovechaba este vacío del Estado para desplegar actividades despiadadas contra estas comunidades locales.

Por ejemplo, en 2011 y en el municipio de Cherán, Michoacán, la comunidad local se levantó en armas porque ya no soportaban los asesinatos, las extorsiones, las desapariciones y los secuestros que sufrían por parte de La Familia Michoacana. Llegó a tal grado el acoso del crimen organizado contra esta comunidad local, que experimentó un verdadero terrorismo, no sólo en contra de sus vidas, libertades y propiedades, sino también su medio ambiente, ya que La Familia Michoacana practicaba la tala ilegal de bosques, los cuales constituían el principal patrimonio de recursos naturales de este municipio.

Por otra parte, en Guerrero, diversos municipios, como Olinalá y Ayutla de los Libres, reconstituyeron sus *policías comunitarias*, que aunque las denominaron de esta forma, poseían más bien características de autodefensas ciudadanas. Sin embargo, también se fortalecieron las organizaciones civiles intermunicipales que coordinaban a estas policías comunitarias: la Unión

Derecha
Miembros de la Comisión de Estudio referente al Poder Judicial, retrato grupal de 1917.

de Pueblos Organizados del Estado de Guerrero (UPOEG) y la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias.

Estas *policías comunitarias* comenzaron a ser efectivas en la paralización del crimen organizado y en la detención de los respectivos delincuentes, lo cual provocó la alarma del gobierno mexicano, de la CNDH y diversos organismos de derechos humanos, ya que observaron con preocupación esta efectividad, porque los respectivos detenidos serían juzgados sin gozar de las garantías constitucionales ni de los derechos humanos consagrados por nuestra CPEUM.



De hecho, en Ayutla de los Libres, la comunidad local se constituyó en Tribunal Popular para juzgar y castigar a cincuenta y dos personas, obviamente sin observar el debido proceso establecido en nuestra Constitución, y sin posibilidad de garantizar un juicio justo, al menos formalmente, a los supuestos delincuentes.

Debido al hartazgo y la desesperante situación, la comunidad local hizo caso omiso al llamado de la CNDH de detener estos juicios, principalmente porque percibía una actitud alienada de este organismo público a sus preocupaciones y respectivos derechos humanos, ya que este organismo público no justificaba en absoluto que la comunidad local se organizara para combatir al crimen organizado que estaba destruyendo su vida, su libertad, su propiedad y demás bienes jurídicos.

No solamente no existía simpatía hacia estas fuerzas de autodefensa ciudadana por parte del gobierno mexicano y organismos defensores de derechos humanos, sino que incluso las diversas Procuradurías Generales de Justicia Estatales empezaron a recibir denuncias penales en contra de estas fuerzas, por parte de activistas de derechos humanos, por la detención ilegal de "supuestos" delincuentes, es decir, los diversos organismos defensores de derechos humanos comenzaron a criminalizar a las fuerzas de autodefensa ciudadana por simplemente intentar cubrir el vacío del Estado mexicano en la procuración y administración de justicia, así como en la seguridad pública.

En este contexto, la causa de las autodefensas ciudadanas era tratada con indiferencia, desprecio, pasividad e indolencia, por la CNDH y demás organismos defensores de derechos humanos, los cuales estaban más preocupados por desarticular rápidamente a estas fuerzas ciudadanas, que por resolver la situación de emergencia humanitaria que había provocado su alzamiento.

La CNDH sermoneaba constantemente en la esfera pública que estos grupos no podían ejercer funciones que correspondían exclusivamente al Estado, y los convocaba a que se abstuvieran de formar asociaciones para enfrentar la inseguridad pública; sin embargo, nunca reconoció la situación de emergencia humanitaria que había provocado su alzamiento, ya que de haberlo hecho, su discurso público hubiera sido distinto.

Por otra parte, la Procuraduría General de la República (PGR) inició, de igual forma, investigaciones penales contra grupos de autodefensa, incluso en otras entidades de la república, como Oaxaca, argumentando –con razón jurídico formal, pero con insensibilidad política– que dichos grupos violaban leyes federales y estatales en materia de seguridad pública, cerrando así la puerta a la colaboración con estos grupos para resolver el grave problema de criminalidad violenta que experimentaban sus respectivas comunidades.

La realidad es que, tanto el gobierno mexicano como diversos organismos públicos de derechos humanos, tuvieron un enfoque más de confrontación y de enemistad con estos grupos, que uno de colaboración para enfrentar a su enemigo común. De hecho, la CNDH y demás organismos de derechos humanos nunca admitieron expresamente en público a la autodefensa como un derecho humano fundamental, en el caso de que las instituciones del Estado se volvieran incapaces de garantizar la vida, la libertad, la propiedad y demás bienes jurídicos de las personas.

4. Marco teórico conceptual de la situación de emergencia en México

¿Cómo fue que México en general, y Michoacán y Guerrero en particular, llegaron a esta deplorable situación de emergencia humanitaria, derivada de la debilidad de su Estado de Derecho? Para responder a esta pregunta, el presente capítulo revisará las aportaciones académicas de dos grandes conocedores de la realidad mexicana: Edgardo Buscaglia y John Bailey.

En primer lugar, Edgardo Buscaglia[6] argumenta que los *vacíos* del Estado mexicano, así como sus serias deficiencias regulatorias constituyen la principal explicación de la inseguridad humana, la criminalidad violenta, la corrupción y la impunidad que vive nuestro país. Según este autor, estos *vacíos* son aprovechados por grupos de interés (*non state actors*), nacionales y transnacionales, que actúan estratégicamente para debilitar todavía más el funcionamiento estructural del Estado y para dirigirlo a la satisfacción exclusiva de sus propios intereses.[7]

Buscaglia[8] afirma que la carencia de adecuados controles judiciales, patrimoniales, institucionales y sociales, provocan los *vacíos* mencionados, y éstos a su vez, provocan a la larga la falla sistémica del Estado mexicano, así como la subordinación de su funcionamiento estructural a la satisfacción de intereses de grupo y particulares.

Por su parte, John Bailey[9] argumenta que México experimenta en la actualidad serias *trampas de seguridad* que coexisten con instituciones regulatorias

6 *Cfr.* Buscaglia, Edgardo, *Vacíos de poder en México: El camino de México hacia la seguridad humana*, pp. 11-38.

7 *Ibidem*, pp. 27 y 28.

8 *Idem*.

9 *Cfr.* Bailey, John, *Crimen e impunidad: las trampas de la seguridad en México*, p. 25.



y judiciales débiles. La combinación de ambas condiciones, según Bailey,[10] impacta en una baja calidad de gobernanza democrática, la cual refuerza la presencia de las *trampas de seguridad* y la debilidad institucional de México, como si mantuvieran una retroalimentación dentro de un círculo vicioso.

En efecto, Bailey[11] afirma que una vez que el contexto social, político y económico empuja hacia una baja calidad de gobernanza democrática, diversos mecanismos sociales, políticos y económicos refuerzan la tendencia en esta dirección, lo cual dificulta que un país fortalezca su Estado de Derecho.

En este contexto que Bailey describe, todos los sistemas que hacen posible el correcto funcionamiento estructural del Estado mexicano para la consecución del bien común, al final trabajan y sirven primordialmente para satisfacer los intereses de ciertas élites económicas, sociales y políticas, nacionales y transnacionales.

Por tanto, podríamos considerar, como síntesis del marco teórico que construimos, a partir de ambos autores, que la falla estructural funcionalista de todos los sistemas, internos y convergentes, para la consecución del bien común (o desarrollo integral) del Estado, causa lo que Buscaglia denomina *vacíos* del Estado y lo que Bailey denomina las *trampas de la seguridad.*

Esta falla es causada principalmente por las acciones *depredadoras* o *extractivas* de muchos grupos de interés, nacionales y transnacionales, los cuales, a través de esas acciones, minan poco a poco los recursos, oportunidades y capacidades

Arriba

Venustiano Carranza y otros funcionarios durante una asamblea en el Teatro Iturbide.

[10] *Ibidem*, pp. 26 y 27.

[11] *Ibidem*, p. 27.

de México para alcanzar niveles aceptables de seguridad humana y ciudadana en su respectivo territorio.

El marco teórico, a partir de las contribuciones académicas de Buscaglia y Bailey, me lleva a sostener que la debilidad del Estado de Derecho se debe a una realidad sociológica: las relaciones estructurales de poder derivadas de las diferentes condiciones sociales, económicas y políticas entre los miembros del Estado mexicano, permiten a ciertos grupos sociales oprimir, explotar, saquear y violar derechos fundamentales del pueblo mexicano en general, ya que el sector pobre, con grandes dificultades, puede superar las condiciones que posibilitan su opresión, saqueo, manipulación y explotación.

Estas relaciones estructurales de poder perpetúan la injusticia y las desigualdades estructurales en nuestro país, contribuyen a la debilidad del Estado de Derecho. Por el contrario, el logro de la justicia y equidad sociales comprenderían el remedio a la desigualdad de condiciones sociales, económicas, políticas y culturales entre los miembros del Estado, que haría más difícil la explotación, la opresión y la manipulación del sector vulnerable y pobre de la nación mexicana.

El argumento anterior conduce a la pregunta siguiente: ¿es realista la construcción de un fuerte Estado de Derecho en México si persiste un contexto de injusticia y de desigualdades estructurales? La hipótesis que propongo es que no es realista, debido a que ésta depende de las relaciones estructurales de poder derivadas de las diferencias de clase social, económica y política, entre los miembros del Estado mexicano, las cuales actualmente son desiguales, desproporcionadas y enormemente injustas; además, trabajan para mantener esta injusticia y desigualdad estructural, lo que a su vez dificulta que México alcance el suficiente desarrollo social, económico y político para construir un Estado de Derecho fuerte.

La anterior aseveración se basa principalmente en el argumento de Daron Acemoglu y James Robinson.[12] En efecto, estos autores afirman que las naciones logran su desarrollo y prosperidad si poseen instituciones económicas y políticas inclusivas, es decir, instituciones que promuevan una justicia estructural que arregle la situación social, económica, política y cultural de la inmensa mayoría del pueblo.

Ahora bien, según Acemoglu y Robinson, la prosperidad y el desarrollo de un país implica la presencia de un Estado de Derecho fuerte, a través del cual los derechos sociales, económicos, políticos y culturales del pueblo serán efectivamente respetados por el gobierno y los ciudadanos, cuyo goce promoverá el desarrollo

[12] *Cfr.* Acemoglu, Daron y James Robinson, *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Publicado al español con el título ¿Por qué las naciones fracasan?

humano y permitirá una igualdad sustancial entre las personas que forman parte de ese Estado.

La fortaleza del Estado de Derecho depende también de aquellas reglas económicas y políticas inclusivas que promuevan el desarrollo humano y, por tanto, una igualdad sustancial entre las personas. Según el marco teórico ofrecido por estos autores, para superar la injusticia y las desigualdades estructurales en México, es necesaria la sustitución de instituciones extractivas por instituciones económicas y políticas inclusivas que impidan la opresión y la explotación de un sector de la sociedad mexicana por otro.

Instituciones económicas extractivas, es decir, que oprimen y explotan al pueblo, que originan injusticia y desigualdades estructurales, son, por ejemplo, la masiva deuda pública, la corrupción y falta de rendición de cuentas en la administración de los recursos públicos, los impuestos concentrados en un sector de la sociedad, o los trámites administrativos complicados para establecer un negocio.

La corrupción y la deficiente rendición de cuentas en la administración de los recursos públicos, así como el endeudamiento irresponsable de los tres órdenes de gobierno y de la administración pública estatal, quizá constituyen en la actualidad las "instituciones" más extractivas y opresivas para el pueblo mexicano.

Si a estas instituciones económicas extractivas, derivadas del deficiente diseño institucional del Estado, agregamos las extraoficiales que el crimen organizado pone en práctica en algunas regiones de México, tales como el derecho de piso, la extorsión, el secuestro, las cuotas obligatorias (impuestos) al crimen organizado por actividades productivas, etc., el panorama resulta desolador para una importante parte de la ciudadanía.

Como se puede inferir, esta situación actual de *extractividad* en México crea ciertas élites que oprimen cada vez más al pueblo mexicano, amplía las desigualdades sociales, económicas e incluso políticas en nuestro país, y promueve la injusticia estructural dentro del Estado mexicano, la cual debilita simultáneamente su respectivo Estado de Derecho.

Los derechos humanos, los derechos fundamentales, las garantías individuales y demás derechos sociales, económicos y políticos establecidos en la CPEUM, serán permanentemente vulnerados, ya que aquellos sectores sociales que se benefician hoy de estas instituciones extractivas que prevalecen en nuestro país, intentarán, a pesar de, y por encima de nuestra Constitución, mantener al pueblo oprimido, explotado, saqueado y manipulado, para así conservar su e*status* como clase dominante.

En estas condiciones sociológicas es una tarea difícil construir un Estado de Derecho fuerte, ya que para reparar la injusticia estructural, sería necesaria una fuerza más poderosa que los sectores sociales y las élites económicas y políticas opresoras.

5. Reflexiones finales

El anterior marco doctrinal y teórico nos permite explicar por qué la actividad del crimen organizado está enfocada *directamente* contra el Estado mexicano: Es indispensable para este tipo de crimen debilitar la capacidad del Estado mexicano para así poder establecer instituciones extractivas, es decir, intrínsecamente injustas, que permitan la explotación y puedan empoderarse y enriquecerse.

Esta situación la podríamos equiparar a una nueva *colonización*, con sus propios *conquistadores* y *conquistados,* la cual se asemeja a la propia *colonización* que instituciones financieras internacionales han promovido, de igual forma. Ellas también pretenden lograr su objetivo, a través de la corrupción de las autoridades públicas y la expansión de la deuda pública de un Estado, ya que obligan al Estado respectivo a aceptar sus términos y condiciones, para así evitar la inestabilidad económica, la inflación, la devaluación y el incremento de las tasas de interés, derivadas de la incapacidad solvente del Estado respectivo.

En esta nueva *colonización*, una de las condiciones que el Estado mexicano ha tenido que cumplir con las instituciones financieras acreedoras, ha sido la aceptación de reglas jurídico constitucionales que dificultan el respeto del Estado de Derecho porque debilitan la actividad y las facultades constitucionales y legales de los oficiales encargados de hacer cumplir la ley y respetar el Estado de Derecho y el orden constitucional.

Entre estas instituciones encontramos varias que derivan del actual enfoque difundido en la esfera pública en torno a los derechos humanos, el cual debilita la misión y las tareas de las policías y los oficiales encargados de hacer cumplir la ley, ya que éstos se tornan indefensos frente a los criminales, porque el actual Derecho positivo mexicano, que se interpreta conforme a este enfoque de los derechos humanos, sobreprotege al criminal; y al policía y al militar se les dificulta cumplir con su cometido de mantener el orden público.

Desafortunadamente, el enfoque actual está muy influido por razones ideológicas, que parten de la premisa de que el actual marco jurídico positivo es

opresivo contra ciertos grupos vulnerables. Por lo anterior, la solución consiste en que los oficiales encargados de guardar el orden público eviten cualquier acto que implique una represión injustificada y excesiva hacia estos grupos.

Sin embargo, el crimen organizado se encuentra lejos de constituir un grupo vulnerable. Por el contrario, constituye uno de los principales beneficiarios del actual enfoque de los derechos humanos. Resulta fortalecido en el acoso directo que ejerce contra las instituciones del Estado, el cual se encuentra privado de instrumentos suficientes, efectivos y eficaces para controlar la actividad delictiva.

Para resolver esta dramática situación de emergencia humanitaria derivada de la grave situación de inseguridad pública y criminalidad violenta en nuestro país, se vuelve necesaria la educación de las nuevas generaciones en valores éticos para propiciar la existencia de líderes ciudadanos y políticos que promuevan una transformación adecuada de las instituciones.

Es imperante la educación en la virtud moral para contrarrestar la difusión de contravalores y patrones conductuales que destruyen la capacidad del Estado para imponer el orden público indispensable para el disfrute general de los derechos humanos, derechos fundamentales y garantías individuales de los miembros del Estado mexicano.

Por último, y respondiendo a las principales preguntas de investigación, afirmo lo siguiente: la situación de diversas regiones de nuestro país, derivadas del acoso permanente del crimen organizado, sí justifica la declaración del estado de emergencia, contemplada en el artículo 29 de la CPEUM, porque en los hechos el orden constitucional, en estas regiones, se encuentra sustancialmente suprimido; su independencia de poderes fácticos extractivos, permanece en peligro, y las libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos que habitan estas regiones, de igual forma, peligran.

Por otra parte, es indispensable que el gobierno mexicano se comprometa a seguir los principios doctrinales para la legítima declaración del estado de emergencia, porque de hacerlo, no sólo legitimará, ante la ciudadanía, su actuación frente al crimen organizado, sino incluso resolverá rápida, efectiva y eficazmente la grave crisis que atraviesa la propia existencia del Estado mexicano.

La propuesta del presente capítulo es que los principios doctrinales, descritos con anterioridad para la legítima declaración del estado de emergencia, sean incorporados en el texto del artículo 29 constitucional, para que así las autoridades mexicanas puedan enfrentar exitosamente el acoso permanente del crimen organizado, y del crimen en general, en contra de los ciudadanos;

de tal suerte que la ciudadanía pueda vivir en paz y tranquilidad para lograr su pleno desarrollo, al cual tiene derecho.

Bibliografía

Fuentes primarias

Acemoglu, Daron y James Robinson, *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*, United States of America, Crown Business, 2012.

Bailey, John, *Crimen e impunidad: las trampas de la seguridad en México*, México, Debate, 2014.

Buscaglia, Edgardo, *Vacíos de poder en México: El camino de México hacia la seguridad humana*, México, Debate, 2013.

Schmitt, Carl, Pedro de Vega *et al*., *La defensa de la constitución: estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 1983.

Fuentes secundarias

Bases de datos de noticias consultadas en los siguientes periódicos y en diferentes fechas.

El Universal. Recuperado de http://www.eluniversal.com.mx/

Reforma. Recuperado de http://www.reforma.com/

Milenio. Recuperado de http://www.milenio.com/

La Jornada. Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/ultimas

El Financiero. Recuperado de http://www.elfinanciero.com.mx/

Que los esfuerzos del Congreso Constituyente
coronen las aspiraciones del pueblo
y la reorganización de la gran familia mexicana
sea el resultado de los sacrificios y la sangre
derramada en este hermoso país.

Enrique O'Farril
Diputado por el Estado de México



Capítulo XIX



Reflexiones acerca de la seguridad pública en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Rafael Santacruz Lima*

José Alfredo Martín Montes de Oca Mercado*



Introducción

La finalidad de este capítulo es analizar el desarrollo que ha tenido la seguridad pública en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la certeza de que una de las funciones del Estado consiste en garantizar el respeto a la tranquilidad, el orden y la convivencia social, por medio de la implementación de políticas públicas tendientes a fortalecer un clima de armonía y paz entre la población.

La seguridad pública, concebida como la agrupación de hombres que poseen conciencia de su conducta recíproca y han formulado un sistema de normas desde el punto de vista jurídico, se presenta en el Estado como una estructura normativa.[1] El objetivo primordial de este último, en su modalidad jurídica y política, es generar las condiciones de seguridad para sus ciudadanos.



* Universidad Autónoma del Estado de México.
Correos electrónicos: rafasL2@hotmail.com y alfredomontesdeocamercado@hotmail.com.

[1] *Cfr.* Cavilla Rojas, Antonio, *Antología geopolítica y seguridad nacional en América*, pp. 336 y 337.

1. Control social y seguridad pública

Una sociedad tiene como propósito la búsqueda del orden, "se manifiesta en todo grupo social una cierta forma de control que, por lo demás, es también indispensable para mantener el orden social dentro del grupo en que se manifiesta".[2] Así, los individuos que pertenecen a una sociedad, exteriorizan su conducta y expresan actitudes con los otros, al respecto Edgar Bodenheimer expone:

> La conducta exterior de los miembros de la sociedad en sus relaciones mutuas es regulada por la cortesía. Se espera de todo miembro de la sociedad la observancia de ciertas costumbres sociales. Se han establecido patrones convencionales de conducta para ciertas clases y profesiones. Más importantes aún son las reglas y preceptos de moralidad que establecen una cierta jerarquía de valores condicionantes de la actitud y las acciones de los hombres respecto de sus semejantes. Finalmente, tenemos las reglas del Derecho que, desde el punto de vista de su importancia social, no tienen necesariamente que ser de mayor jerarquía que cualesquiera otras normas, pero cuyo cumplimiento está garantizado por la sociedad con mayor fuerza que el de las reglas pertenecientes a cualquier otros sistema normativo.[3]

Por ello, el control social se considera en dos vertientes: el institucionalizado y el difuso.

> Es institucionalizado o formal el que aparece integrado e incorporado dentro de la estructura del gobierno, en alguna de las diversas instituciones políticas, sociales, culturales, económica, deportiva, educativa, o de cualquier otro tipo que la conforman, integradas dentro de la estructura del poder establecido. Por otra parte, se denomina como control social difuso o informal, a las diversas formas de control que existiendo y manifestándose en la sociedad, no aparecen directamente integradas como parte de la estructura gubernamental.[4]

El sistema de control social institucionalizado puede aparecer con un discurso punitivo, donde se encuentra la justicia penal, de forma visible; en específico, "a través de las instituciones establecidas al efecto, y que básicamente aparece conformada con la policía, el ministerio público, los tribunales, las instituciones penitenciarias y otras de ejecución".[5] Por lógica deductiva se determinó que el sistema penal forma parte del sistema de control social. De esta forma se tiene

Página anterior
Venustiano Carranza sale de la Cámara de Diputados, después de rendir protesta como Presidente.

[2] *Idem*.
[3] Bodenheimer, Edgar, *Teoría del derecho*, p. 94.
[4] Malo Camacho, Gustavo, *Derecho penal mexicano*, p. 22.
[5] *Ibidem*, p. 23.

la necesidad de definir qué es el sistema penal. Eugenio Raúl Zaffaroni lo define de la siguiente manera:

> Llamamos Sistema Penal al control social punitivo institucionalizado que en la práctica abarca desde que se detecta o supone que se detecta una sospecha de delito hasta que se impone y ejecuta una pena, presuponiendo una actividad normativizadora que genera la ley que institucionaliza el procedimiento, la actuación de los funcionarios y señala los casos y condiciones para actuar. [6]

Por su parte, Gustavo Malo Camacho en su obra *Derecho Penal Mexicano* define el sistema penal como:

> la parte del sistema del control social institucionalizado con discurso punitivo. Implica, en consecuencia, todo el conjunto de acciones y situaciones que van desde la creación misma de la ley penal y demás leyes relacionadas con la justicia penal (las leyes procesales, ejecutivas, orgánicas y las de responsabilidades de los funcionarios) como, asimismo, toda la secuela de acciones que transcurren desde que se tiene conocimiento de la comisión de un delito, hasta la fase en que el responsable cumple la pena impuesta, e incluso el momento posterior relacionado con las llamadas formas de preliberación en la ejecución, de la condena condicional, de la libertad preparatoria y, también, las acciones relacionadas con la asistencia social del liberado.[7]

Lo anterior esboza aquello que constituye el control social. El control social institucionalizado requiere de subprogramas de política criminológica especializados, así como instituciones, cuerpos legales y operativos específicos; su dimensionamiento cualitativo y cuantitativo, a través de la estadística criminal, no puede confundirse, so pena de generar distorsiones severas en la opinión pública y en los aparatos de gobierno, todo esto con el fin de no saturar las cárceles en México.

La relación construida entre la seguridad pública, el control social y el derecho penal brinda elementos suficientes para generar una dura crítica a la función de nuestras instituciones. El discurso de la inseguridad, como ausencia de libertad plena y como negación al Estado de derecho, es un síndrome que se gesta dentro del orden social y, cuando existe una ruptura, se requiere de una nueva forma de restructurar dicha organización.

De este modo, la inseguridad se ha convertido también en un asunto de mercado. Antes, los delitos patrimoniales provocaban el aumento de audiencia ante los

[6] Zafaroni, Eugenio, Raúl, *Manual de derecho penal*, p. 30.

[7] Malo Camacho, Gustavo, *op. cit.*, p. 26.




EDISON

medios; hoy es la violencia y la inseguridad pública. De tal suerte que los medios de comunicación, como instrumentos sociales, en el desempeño de su tarea, deberían ampliar su fiscalización e incrementar su agenda informativa y de opinión. En tal sentido, el control social es un factor importante para el desarrollo de la paz y la tranquilidad; por ello, se debe fortalecer también este rubro para lograr una correcta seguridad pública.

2. Evolución de la seguridad pública en la Constitución Mexicana

Hablar de la Constitución Mexicana es hablar de una sola Ley Suprema vigente, a la par de varias que se han sucedido, a partir de que nacimos como país independiente. Efectivamente, México ha tenido durante su historia diferentes Constituciones, algunas de corte federalista, otras centralistas e incluso monárquicas.[8] La vida constitucional en nuestro país comenzó en las postrimerías de la Nueva España. Desde 1808 en que apuntaron las primeras inquietudes de emancipación, hasta 1867 cuando se consumó el triunfo de la república, la historia constitucional de México registró varias Cartas Magnas.[9]

Once asambleas constituyentes, de diverso origen y con varia fortuna, se reunieron durante esos casi sesenta años:

1. El Congreso Constituyente que inició su obra en Chilpancingo en 1813
2. El Congreso Constituyente de 1822
3. La Junta Nacional Instituyente de 1823, que actuó durante el tiempo que el anterior Congreso estuvo disuelto
4. El Congreso Constituyente de 1824
5. El Congreso ordinario erigido en Constituyente en 1835
6. El Congreso ordinario erigido en Constituyente en 1839
7. El Congreso ordinario erigido en Constituyente en 1842
8. La Junta Nacional Legislativa de 1843
9. El Congreso Constituyente extraordinario de junio de 1846
10. El Congreso Constituyente extraordinario de diciembre de 1846
11. El Congreso Constituyente extraordinario de 1856

Página anterior
Miembros del Congreso Constituyente conversan en un patio.

[8] *Cfr.* Ramírez Marín, Juan, *Seguridad pública y constitución*, p. 239.
[9] *Idem.*

Además de esas asambleas, tres individuos llegaron a asumir, en forma provisional y con alcance limitado, la función constituyente: Antonio López de Santa Anna, Ignacio Comonfort y Maximiliano de Habsburgo. A este periodo corresponden 14 Leyes Fundamentales.[10] Con el triunfo de la república, en 1867 cambió definitivamente el panorama constitucional en México. La querella entre liberales y conservadores quedó zanjada con el triunfo de los primeros. La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma, que se le incorporaron en 1873, terminaron con la etapa de inquietud social que tomaba la Constitución como blanco permanente de disputa.

Aún en los albores del siglo XX, con el triunfo de la Revolución, nadie pensaba en crear una nueva Constitución, sino en reformar la de 1857, pero la fuerza del movimiento social provocó el nacimiento de la Constitución de 1917, vigente a la fecha. A continuación analizaremos algunas de las Constituciones que han regido al país, desde el punto de vista de la seguridad pública.[11]

2.1. La Constitución de Cádiz de 1812

La Constitución que expidió las Cortes de Cádiz se juró en España, en 1812, y en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, cuando ya había comenzado la lucha por la Independencia. Poco después, fue suspendida por el virrey Venegas, y restablecida parcialmente por Calleja al año siguiente. El decreto de Fernando VII del 4 de mayo de 1814, que restauraba el sistema absolutista y desconocía a las Cortes, se publicó en Nueva España el 17 de septiembre de ese año. Así concluyó la precaria y limitada vigencia de la Constitución de Cádiz.[12] Aunque breve, tuvo gran influencia en varios de los textos constitucionales mexicanos posteriores.

En el artículo 4o., la Constitución de Cádiz implícitamente se refiere a la seguridad pública, al preceptuar: "La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad, civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen". Sin embargo, más adelante, en el artículo 321, la Constitución de Cádiz aborda de manera explícita la seguridad pública:

> Estará a cargo de los ayuntamientos:
>
> Primero: La policía de salubridad y comodidad.
>
> Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la *seguridad* de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del *orden público*.

[10] *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, pp. XXI.

[11] *Cfr.* Ramírez Marín, Juan, *op. cit.*, p. 240.

[12] *Ibidem*, p. 59.

> Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.
>
> Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.
>
> Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen con los fondos del común.
>
> Sexto: Cuidar los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.
>
> Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes, cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.
>
> Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.
>
> Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

Como hemos visto, no existió en la Constitución de Cádiz un concepto jurídico claramente definido acerca de la seguridad pública. En primera instancia, dejaba la seguridad pública en manos de los ayuntamientos, pero establecía que el ejército y la armada podían intervenir en caso de perturbación del orden interior.

2.2. Morelos y la Constitución de 1814

Cuando el movimiento insurgente, encabezado por el cura José María Morelos y Pavón, tomó fuerza en el ser de Nueva España, el caudillo convocó a un Congreso en Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, integrado por seis diputados designados por el propio Morelos. En la sesión inaugural se dio lectura a los 23 puntos que integrarían los Sentimientos de la Nación, redactados por Morelos.[13]

El 6 de noviembre siguiente, el Congreso hizo constar, en un acta solemne, la declaración de Independencia, que manifestó "rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español". Los azares de la guerra obligaron al Congreso a viajar varios meses, de pueblo en pueblo, durante los cuales la pequeña asamblea, pese a los amagos del ejército realista, elaboró una Constitución, que fue sancionada en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, con el título de Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

[13] *Ibidem*, pp. 96 y 97.



Arriba

Rafael Dávila, Pablo Barragán y guardias presidenciales rinden honores a la llegada de Venustiano Carranza.

Esta Constitución careció de vigencia en la práctica, aunque fueron designados los titulares de los tres poderes. Poco más de un año después, en noviembre de 1815, Morelos fue capturado y de inmediato lo fusilaron. El jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán los restos de los tres poderes emanados de la Constitución. El punto 17 de Los Sentimientos de la Nación hacía referencia indirecta, por primera vez, a la seguridad pública:

> El Congreso de Anáhuac, legítimamente instalado en la ciudad de Chilpantzingo de la América Septentrional por las provincias de ella, declara solemnemente, á presencia del Señor Dios, árbitro moderador de los imperios y autor de la sociedad, que los da y los quita según los designios inescrutables de su providencia, que por las presentes circunstancias de la Europa ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpado: que en tal concepto queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español: que es árbitra para "establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior".[14]

[14] Constituye parte del texto desarrollado por José María Morelos en Los Sentimientos de la Nación.

El Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado como ya vimos, en Apatzingán, señalaba en su artículo 4o.

> Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.[15]

2.3. La Constitución de 1824

El nuevo Congreso se reunió los días 5 y 20 de noviembre de 1823. La Comisión presentó un Acta constitucional, como anticipo de una Constitución, para instaurar el régimen federal. Se aprobó el 31 de enero de 1824 y el 1 de abril, el Congreso comenzó a discutir el proyecto de Constitución, que fue aprobado el 3 de octubre del mismo año. La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835, tiempo en que entró en vigencia la nueva Constitución centralista.

El preámbulo de la Constitución señalaba: "En el nombre de Dios Todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad: El Congreso general constituyente de la nación mexicana, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes para fijar su independencia política, establecer y afirmar su libertad y promover su prosperidad y gloria, decreta lo siguiente".[16]

En la sección Quinta de las facultades del Congreso General, en su artículo 49, señalaba:

> Las leyes y decretos que emanen del congreso general tendrán por objeto:
>
> I.- Sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores;
>
> II. Conservar la unión federal de los Estados, y la paz y el orden público en el interior de la federación.

La Sección Cuarta, de las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades, en el Artículo 110 establecía:

> X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la malicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación:
>
> ...

[15] Ramírez Marín, Juan, *op. cit.*, p. 242.

[16] *Ibidem*, p. 243.

> Artículo 112: Las restricciones de las facultades del presidente son las siguientes:
>
> …
>
> III. No podrá el presidente privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna; pero cuando lo exija el bien y la seguridad de la federación, podrá arrestar, debiendo poner a las personas arrestadas, en el término de cuarenta y ocho horas, a disposición del tribunal o juez competente.

En el Título VI, Sección Segunda, de las obligaciones de los Estados, el artículo 161 señalaba:

> Cada uno de los Estados tiene obligación:
>
> I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva.

La Constitución de 1824, al incorporar el régimen federalista en México, imitando a Estados Unidos de América, pese a que la historia y tradiciones de Nueva España eran ajenas por completo a esa idea de colonias que se unen en una federación, olvidó mencionar, de manera explícita, en la Carta Magna, que el Estado y el gobierno tenían la obligación de velar y preservar la seguridad. En otras palabras, pareciera que al imitar el modelo anglosajón, ajeno a nuestra realidad sociopolítica, olvidamos incluir la seguridad pública entre las obligaciones y responsabilidades del poder político, como si estuviera dada y no fuera necesario siquiera mencionarla en la Norma Fundamental.[17]

2.4. Las Siete Leyes de 1836

De la confusa variedad de tendencias políticas que prosiguieron a la caída de Iturbide, surgieron los dos partidos que lucharían por la hegemonía en el país, durante gran parte del siglo XIX: liberales y conservadores. Los liberales pugnaban por la forma de gobierno republicana, democrática y federal, en tanto los conservadores adoptaban el centralismo y la monarquía.[18]

El primer episodio de la lucha entre ambas corrientes se desarrolló en los años 1832-1834. La administración del vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del presidente Santa Anna, se propuso emprender una reforma eclesiástica y militar, pero una coalición entre conservadores y moderadores paralizó la reforma. Santa Anna regresó rápidamente de su hacienda de Manga de Clavo, en Veracruz, despidió a Gómez Farías y suspendió las reformas.

[17] *Idem*.

[18] *Cfr.* Rabasa, Emilio, *Historia de las constituciones mexicanas*, p. 45.

La mayoría de los conservadores ganaron en el Congreso de 1835 y reformaron la Constitución Federal de 1824. Como el único punto que no podía variar era precisamente el federalismo, convocaron a un segundo periodo de sesiones, donde Lucas Alamán propuso su tesis centralista. El 2 de octubre el Congreso aprobó un proyecto de bases constitucionales centralistas, conocido como la Constitución de las Siete Leyes.

> La Cuarta Ley, refiere la organización del Supremo Poder Ejecutivo que establecía en el Artículo 17: Son atribuciones del presidente de la República:
>
> XVII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, para la seguridad interior y defensa exterior.
>
> La Sexta Ley, relativa a la división del territorio de la república y el gobierno interior de sus pueblos, señalaba en su artículo 7:
>
> Toca a los gobernadores:
>
> I. Cuidar de la conservación del orden público, en lo interior del departamento.
>
> Artículo 9: En cada departamento habrá una Junta que se llamará departamental, compuesta de siete individuos.
>
> Artículo 14: Toca a las juntas departamentales:
>
> VII. Formar, con el gobernador, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento.
>
> Artículo 16: En cada cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador, y confirmado por el Gobierno general: durará cuatro años, y podrá ser reelecto.
>
> Artículo 18: Toca a los prefectos:
>
> I. Cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador.
>
> Artículo 21: Las funciones de subprefecto en el partido son las mismas que las del prefecto en el distrito, con sujeción a éste, y por su medio, al gobernador.
>
> Artículo 22: Habrá ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil.
>
> Artículo 25: Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, […] y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.
>
> Artículo 27: Los jueces de paz, encargados también de la policía, serán propuestos por el subprefecto, nombrados por el prefecto, y aprobados por el gobernador. Durarán un año, y podrán ser reelectos.

> Artículo 29: Estos jueces ejercerán, en sus pueblos, las mismas facultades que quedaban detalladas para los alcaldes y las designadas para los ayuntamientos, con sujeción en éstas a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.[19]
>
> Para los ayuntamientos, con sujeción en éstas a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas. En los lugares que no lleguen a mil almas, las funciones de los jueces de paz se reducirán a cuidar de la tranquilidad pública y de la policía, y a practicar las diligencias, así en lo civil como en lo criminal, que por su urgencia no den lugar a ocurrir a las autoridades respectivas más inmediatas.
>
> Artículo 30: Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos son concejiles; no se podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el gobernador, o en caso de reelección.
>
> Artículo 31: Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se le dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefectos, y las exenciones de que gozarán los demás.[20]

Por lo que acabamos de leer, las Siete Leyes, aún siendo de inspiración conservadora, ya no retomaron, desafortunadamente, la clara y explícita manifestación que el poder público tenía, como una de sus atribuciones fundamentales, salvaguardar la seguridad pública, aunque a lo largo del texto quedaron asentadas esas funciones, a cargo de diversas autoridades.[21]

2.5. Bases orgánicas de 1843

Apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 1836, se sintió la hostilidad de los federalistas. La penuria del fisco, los trastornos en Texas y la guerra con Francia ayudaban a fermentar las inquietudes en el país. Un año después, la administración de Anastasio Bustamante, iniciada en abril de 1837, también sufrió esta situación; en diciembre de 1838 ya había ensayado cuatro ministerios, cada uno con tendencias federalistas más definidas. Santa Anna fue designado en enero de 1839 para suceder a Bustamante y acordó con el Congreso aprobar el dictamen de reformas el 9 de noviembre. En medio de una áspera disputa por esas reformas constitucionales, comenzó el año de 1840.

El 15 de julio estalló en la capital un movimiento federalista encabezado por Gómez Farías, que fue sofocado por el general Valencia. El 1 de enero de 1841 se abrió el primer periodo de sesiones legislativo, encargado del estudio de las

[19] Ramírez Marín, Juan, *op. cit.*, p. 242.
[20] *Ibidem*, p. 245.
[21] *Ibidem*, p. 251.



reformas constitucionales pero en agosto, aún no había concluido su tarea. Santa Anna desconoció al presidente Bustamante, firmó en el Plan de Tacubaya el 28 de septiembre y fue elegido presidente de la república una vez más, con lo que concluyó la vigencia de la Constitución centralista de las Siete Leyes. De acuerdo con las bases del Plan de Tacubaya, el 10 de diciembre de 1841 se publicó la convocatoria para el nuevo Constituyente. El resultado de las elecciones efectuadas en abril de 1842, favorecieron a los liberales moderados.[22]

El 10 de junio se realizó la sesión de apertura, en la cual Santa Anna pronunció un discurso en contra del sistema federalista. Se formularon dos proyectos de

[22] *Idem.*

Constitución, que coincidían en la forma de gobierno republicana, popular y representativa. Sin embargo, el proyecto de la mayoría incluyó el federalismo. El 1 de octubre comenzó el debate.

La actitud abiertamente federalista del Congreso ocasionó que Santa Anna se retirara a su hacienda, y que Nicolás Bravo ocupara la presidencia. La Comisión formuló un nuevo proyecto de Constitución, tratando de transigir, pero el 19 de diciembre, Bravo desconoció al Congreso. Unos días después, el 23 de diciembre, el presidente designó a ochenta notables que integraron la Junta Nacional Legislativa para elaborar unas nuevas bases constitucionales. La Junta se instaló el 6 de enero de 1843 y en abril comenzó a discutirse un nuevo proyecto de Constitución: Las bases de organización política de la república mexicana, que fueron sancionadas por Santa Anna (que había reasumido la presidencia), el 2 de junio de ese año y publicadas dos días después.[23]

Los artículos 9o. y del 175 al 183 de las bases establecían lo que hoy denominamos garantías individuales. El artículo 66, fracción V, señalaba como una de las facultades del Congreso: "Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra, y el de la milicia activa; fijar el contingente de hombres respectivo á cada departamento, y dar reglamentos y ordenanzas para su servicio y organización".[24]

> Artículo 86: Son obligaciones del presidente:
>
> XXX. Aumentar ó disminuir las fuerzas de policía de los departamentos, según lo exijan las necesidades de su institución.
>
> El Título VII, Gobierno de los Departamentos, establecían en su Artículo 134:
>
> Son facultades de las asambleas departamentales:
>
> X: Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.
>
> XIX. Decretar la fuerza de policía que debe haber en el Departamento, y reglamentar su servicio, que se reducirá á conservar el orden, cuidar de la seguridad pública, y auxiliar la ejecución de los mandatos de las autoridades políticas y judiciales. Esta fuerza no gozará fuero, y deberá estar distribuida en las poblaciones con proporción a sus necesidades.
>
> Artículo 140: Son obligaciones de los Gobernadores (nombrados por el presidente de la República a propuesta de las asambleas Departamentales) de los Departamentos:

Izquierda

Venustiano Carranza abandona el Teatro de la República, después de la ceremonia de apertura del Congreso.

[23] *Idem*.

[24] *Idem*.

> I. Cuidar de la conservación del orden público en lo interior del Departamento.
>
> Artículo 142: Son atribuciones de los gobernadores de Departamento:
>
> IX. Disponer de la fuerza de policía para los objetos de su institución.
>
> Artículo 143: A los gobernadores se les ministrarán por la fuerza armada de los auxilios que necesiten para la conservación del orden en sus Departamentos.[25]

Además, vale la pena señalar el precepto del artículo 187; contrariamente a lo que hoy tenemos en materia penal, en que cada Estado legisla su propio Código en esa materia, que: "Los códigos civil, criminal y de comercio serán unos mismos para toda la Nación, sin perjuicio de las variaciones que en algunos lugares podrá hacer el congreso por circunstancias particulares".[26]

En las bases se definió claramente la seguridad pública como facultad de las asambleas departamentales y como obligación de los gobernadores, si bien, tratándose de un régimen centralista, carecían de autonomía real respecto de las autoridades centrales. Podríamos entonces concluir en primera instancia que, durante la primera mitad del siglo XIX, fueron los conservadores quienes más se preocuparon de que en nuestra Ley Fundamental (salvo en las Siete Leyes), hubiera una expresión indubitable de la obligación gubernamental de preservar la seguridad pública.

2.6. La Constitución de 1857

Las bases orgánicas tuvieron vigencia poco más de tres años, durante la época más turbulenta del nuevo país. La guerra contra Estados Unidos, lejos de atajar las disputas internas, contribuyó a intensificar los rencores entre los mexicanos. Desterrado Santa Anna, el general Herrera gobernó de diciembre de 1844 a diciembre del año siguiente, cuando Paredes lanzó un pronunciamiento, proclamando el Plan de San Luis. Ya como presidente, expidió en enero de 1846, la convocatoria para un Congreso Nacional Extraordinario, con carácter de Constituyente, cuya vida resultó efímera e infructuosa.

El 4 de agosto de ese año, estalló en la Cuidadela el pronunciamiento del general Mariano Salas, que puso fin a la administración de Paredes y a la vigencia de las bases orgánicas. Días después, proveniente de Cuba, Santa Anna desembarcó en Veracruz. Apoyado por los liberales Cresencio Rejón y Valentín Gómez Farías,

[25] *Idem.*
[26] *Idem.*

no tuvo más remedio que declararse liberal, demócrata y federalista, mientras Salas restablecía la Constitución de 1824.[27]

A principios de 1847, el vicepresidente Gómez Farías se propuso obtener recursos del clero para la lucha contra el invasor, lo cual provocó que estallara la rebelión de "los polkos", mientras los estadunidenses desembarcaban en Veracruz. El Congreso aprobó el 17 de mayo, de ese año, el Acta de Reformas a la Constitución de 1824, al tiempo que los vecinos del norte ocupaban Puebla y el 9 de agosto entraban en la capital. Al año siguiente el Tratado de Guadalupe puso fin a la injusta guerra con Estados Unidos. En medio de la derrota el moderado Herrera es elegido presidente para el periodo junio de 1848 - enero de 1851. Lo sucede otro moderado, el general Arista, quien se enfrenta a sucesivas rebeliones, hasta que dimite el 5 de enero de 1853.

Santa Anna es llamado nuevamente y regresa de su exilio en Tubarco, Colombia, para gobernar un año sin Constitución, mientras se reunía un Congreso extraordinario. Esta vez decide apoyar a los conservadores. Vencido el plazo de un año, mediante un plebiscito en diciembre de 1854, se prorroga indefinidamente la dictadura. Meses antes, en marzo de ese año, había estallado la Revolución de Ayutla, que tomó fuerza cuando Comonfort regresó con recursos de Estados Unidos y obligó a Santa Anna, el 9 de agosto de 1855, a abandonar definitivamente el poder.

Entre tanto, en julio de 1855, Juárez había abandonado su exilio en Nueva Orleans y Comonfort era nombrado presidente substituto el 11 de diciembre. El presidente Comonfort expidió tres leyes que dieron comienzo a la Reforma: la Ley Juárez sobre administración de justicia, que suprimió el fuero eclesiástico y el militar en materia civil.

La Ley Lerdo sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas y la Ley Iglesias, que señaló aranceles parroquiales para bautismos, amonestaciones, matrimonios y entierros. El 15 de mayo de 1856, Comonfort expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la república mexicana, como anticipo de una nueva Constitución, que tuvo una vigencia parcial (pues varios gobernadores se rehusaron a aplicarlo), hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

Comonfort modificó además la convocatoria para un Congreso Constituyente que había sido expedida por Juan Álvarez, el 16 de octubre de 1855, por lo que se reunió finalmente en la Ciudad de México, el 18 de febrero de 1856. La jornada del 4 de septiembre fue la más trascendental en la vida del Congreso,

[27] *Idem.*

pues ese día se definió que en vez de modificar la Constitución de 1824, se elaborara una nueva Ley Fundamental, de corte federalista, que fue jurada el 5 de febrero de 1857.[28]

El artículo 1o. de la Constitución de 1857 estableció:

> El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.
>
> Artículo 10: Todo hombre tiene derecho de poseer y portar armas para su seguridad y legítima defensa. La ley señalará cuáles son las prohibidas y la pena en que incurren los que portaren.
>
> Artículo 85: Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:
>
> VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para seguridad interior y defensa exterior de la federación.
>
> VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos en los términos que previene la fracción XX del artículo 72.

En la Constitución de 1857 se establecieron solamente algunas prevenciones generales para la seguridad pública y de conformidad con el último artículo mencionado, las facultades específicas en la materia quedaron a cargo de los Estados. Los federalistas mexicanos, siguiendo el ejemplo del norte, dieron por hecho algo que no lo estaba: la obligación gubernamental de proporcionar seguridad pública a todos los habitantes del país. A partir de entonces, nuestra Constitución ha sido omisa en lo que se refiere a la obligación del Gobierno, de proporcionar seguridad pública a todos los mexicanos.

2.7. La Constitución de 1917

La seguridad pública es, como hemos visto, una de las obligaciones irrenunciables e indeclinables del Estado. También es uno de los derechos primarios de todos los súbditos-habitantes (gobernados).

Para el poder Constituyente de 1917, no pareció de importancia elevar, o incorporar en la Constitución, la seguridad pública; de hecho, esta introducción se realizó mucho tiempo después. Fue hasta el 31 de diciembre de 1994 con las reformas a los artículos 73 y 21 de nuestro texto constitucional donde se establece la importancia del Estado mexicano de proteger y resguardar la seguridad de sus ciudadanos.

[28] *Idem.*

La reforma del artículo 21 elevó el concepto y la atribución de esta función de seguridad pública a todo Estado mexicano, para tratar de enmarcarla con un contenido propio de mayor comprensión lógica y jurídica del que lo había hecho la anterior reforma al artículo 115, en 1983, que había concebido la seguridad pública como actividad municipal.[29]

En ese tenor, la seguridad pública, como una función de la administración estatal, surge en México en 1994, con el establecimiento de las diversas estrategias de colaboración y coordinación para brindar tranquilidad a los ciudadanos, es decir, el Estado mexicano instaura principios jurídicos y éticos de actuación de todos los agentes policiacos del país.[30]

3. La seguridad pública en el México contemporáneo

La seguridad pública en México, en los últimos años, ha cobrado gran importancia, debido, en gran medida, al incremento del crimen organizado. En tal sentido, la seguridad pública viene evolucionando conforme aumenta el crimen organizado. En 1993 se comienza a establecer, en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el concepto *delincuencia organizada*.[31]

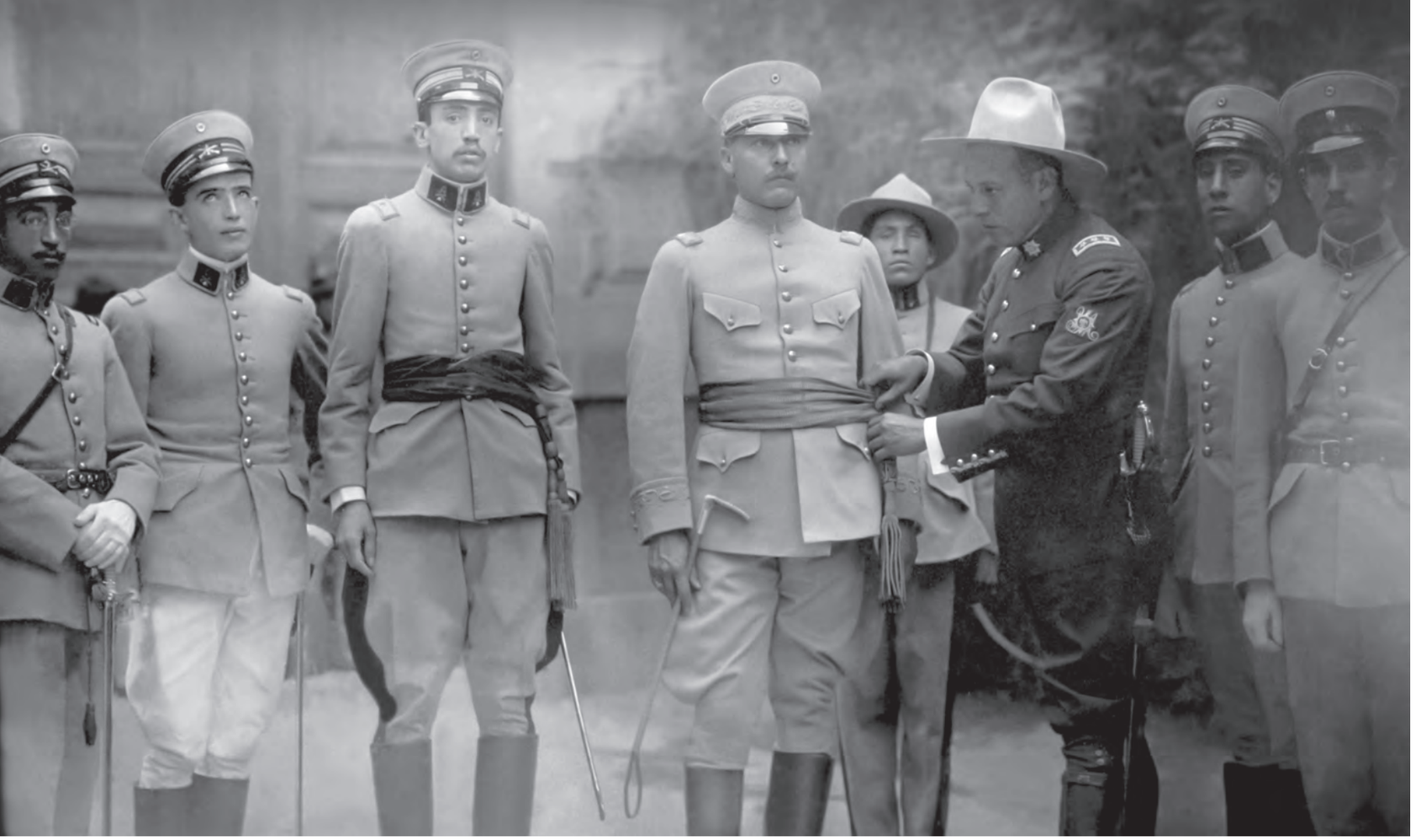
Más tarde se intentó legislar de manera secundaria la materia e incluso se reformó y adicionó el propio artículo 16 constitucional para legitimar los aspectos más discutibles de los "neoliberales posmodernos *sui generis"*, llamados *delincuencia organizada*. Así, el 7 de noviembre de 1996 se publicó la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.[32] En tal sentido, con la "constitucionalización" de la *delincuencia organizada*, y el surgimiento de normas secundarias, en 1993 y 1996, se abrió la puerta hacia horizontes inciertos para la seguridad pública.

[29] Ese concepto de seguridad pública municipal, derivado del artículo 115, nos remite a la tradicional función de vigilancia preventiva, que realizan las policías municipales para evitar infracciones a los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno. Son entonces actividades encaminadas a realizar reglas de comportamiento para los ciudadanos y la población en general, en vías públicas, calles, plazas, caminos y lugares de concurrencia. Ese concepto de seguridad pública fue incapaz de enfrentar la creciente organización criminal, la violencia urbana y los fenómenos sociales actuales que han conducido al país a vivir los extremos de inseguridad pública que hoy padecemos.

[30] Para ahondar en el tema de las leyes complementarias que se abordan a lo largo del texto, se recomienda consultar los siguientes documentos: Constitución de Cádiz (1812), Sentimientos de la Nación (1813), Constitución de Apatzingán (1814), Plan de Iguala (1821), Constitución de las 7 leyes (1836), Constitución de 1824, Constitución de 1836, Constitución de 1843, Constitución de 1857, Constitución de 1917 y Acta constitutiva y de reformas (1947).

[31] Martínez Bastida, Eduardo, *Derecho penal del enemigo y derechos humanos*, p. 151.

[32] *Idem*.



El 23 de enero de 2009, se reformó la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, debido a las fuentes de riesgo y peligros sociales en México: los cárteles de la droga. Estos fueron blanco de atención de los diseñadores de las acciones político-criminales del sexenio 2006-2012. Lo anterior porque en México el narcotráfico se muestra con todas las características de la delincuencia organizada, y se halla en la raíz de las preocupaciones estatales y sociales. La naturaleza de las medidas adoptadas por el Estado mexicano deriva de la vinculación entre delincuencia organizada y narcotráfico.[33]

Así, para construir un control sobre riesgo y peligro social que entraña la droga, el gobierno mexicano instrumentó un programa donde el Ejército mexicano realiza labores de seguridad pública y *lucha* contra el enemigo de la sociedad mexicana, bajo el epíteto siguiente: la lucha contra el narcotráfico *versus* los Derechos Fundamentales. Esto, por supuesto, implica utilizar el Derecho penal más allá de lo que permite el principio de *última ratio* y, al mismo tiempo, autoriza que el universo punitivo sea salpicado por normas de cuño autoritario.

En México, el 18 de junio de 2008, se dio un cambio transcendental en la justicia penal y en la seguridad pública, al establecer un sistema de justicia penal de corte

Arriba
El Coronel Rubio impone al Gral. J. Garza la banda que le corresponde como brigadier.

[33] García Ramírez, Sergio, *Delincuencia organizada*, p. 89.

acusatorio adversario. Dentro de las modificaciones en la Constitución, destacan las del artículo 21, relacionadas con la seguridad pública, donde se establece que es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la propia Constitución señala.

Este artículo establece que las actuaciones de seguridad pública se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para tal efecto, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, contempla en su artículo 75 las funciones policiales siguientes:

a) Investigación, que será la encargada de la investigación a través de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información.

b) Prevención, que será la encargada de prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, y

c) Reacción, que será la encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos.

En la actualidad, la seguridad pública se concibe con lo anteriormente descrito, como un sistema integral sistémico constituido por un subsistema panóptico vigilante que prevenga de manera general y especial la comisión de conductas delictivas hasta llegar al subsistema penitenciario o de reinserción social, pasando por subsistemas de investigación y persecución del delito y de sanción de infracciones administrativas.

4. Conjeturas

A manera de conjetura, la seguridad pública es la agrupación de hombres que poseen conciencia de su conducta recíproca y que han formulado un sistema de normas desde el punto de vista jurídico; el Estado se presenta como una

estructura normativa.[34] Para conformar un sistema, es necesario que se diseñe un texto constitucional. Para que la seguridad pública pueda existir, se requiere un campo de interacciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hagan política y políticas, que concentren aquello que es accesible y disponible, sin excepción, para todos los individuos de la asociación política.[35]

Los textos constitucionales deben ser el campo que permita marcar los axiomas de comportamiento, por parte de los ciudadanos del Estado. En México, la seguridad pública ha evolucionado, y ha sido un factor determinante en las grandes transformaciones del orden social del Estado mexicano. Estos desarrollos han obedecido, en gran parte, a los factores de poder de cada época, como es el caso del siglo XIX, por ejemplo, la lucha entre grupos de conservadores y liberales. Posteriormente, con el paso de los años, la seguridad pública fue cambiando hasta delegar dicha función a los municipios, como los encargados de preservar la tranquilidad en las calles.

Actualmente, en la Constitución se destacan las funciones que deben desarrollar la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, las actuaciones y estrategias de cada uno, para preservar la tranquilidad de la ciudadanía, prevenir delitos; investigar y perseguir a la delincuencia, así como sancionar con las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la propia Constitución señala para hacerla efectiva.

Bibliografía

Fuentes primarias

Aguilar Villanueva, Luis, *Colección de antologías de políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Bodenheimer, Edgar, *Teoría del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Cavilla Rojas, Antonio, *Antología geopolítica y seguridad nacional en América*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

[34] Cavilla Rojas, Antonio, *op. cit.*, pp. 336 y 337.

[35] Aguilar Villanueva, Luis, *Colección de antologías de políticas públicas*, p. 28.

García Ramírez, Sergio, *Delincuencia organizada*, México, Porrúa, 3ª ed., 2002.

Martínez Bastida, Eduardo, *Derecho penal del enemigo y derechos humanos,* México, Ubijus, 2015.

Malo Camacho, Gustavo, *Derecho penal mexicano*, México, Porrúa, 4ª ed., 2001.

Rabasa, Emilio, *Historia de las constituciones mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 3ª ed., 2008.

Ramírez Marín, Juan, *Seguridad pública y constitución*, México, Porrúa, 2003.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, México, Porrúa, 22ª ed., 1990.

Zafaroni Eugenio, Raúl, *Manual de derecho penal*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2ª ed., 1994.

Fuentes secundarias

Baytelman Aronowsky, Andrés y Mauricio Duce Jaime, *Litigación penal, juicio oral y prueba*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

Barragán Salvatierra, Carlos, *Derecho procesal penal*, México, McGrawHill, 2006.

Carbonell, Miguel, *Los juicios orales en México*, México, Porrúa, 2010.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2ª ed., 2001.

Moreno Melo, Manuel, *Principios constitucionales de derecho penal*, México, Ubijus, 2015.

¡Oh soberana Constitución de 1916-1917!
Tú habrás dado al conglomerado social
de nuestra querida Patria los derechos conculcados
por tanto tiempo por los tiranos; y tú llevarás
en lo futuro a los hogares la bienaventuranza.

Leopoldo Payán
Diputado por Oaxaca



Capítulo XX



Impacto de la mediación en la educación superior como medio alterno de solución de conflictos

Inocenta Peña Ortiz*

Edith Lara Pérez*



Introducción

México ha tenido diversas constituciones a lo largo de su historia; sin embargo, es importante reconocer que en cada una de ellas, se ha observado la necesidad de mejorar la protección de derechos de los grupos sociales más vulnerables, así como la adopción de un diseño institucional que haga más funcional, responsable y eficaz la situación del gobierno.

Entre algunas modificaciones que delinean senderos hacia una justicia progresista y universalizada es la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, en la que se modifica el tercer párrafo del artículo 17, en donde las leyes deberán prever a los Medios Alternos de Solución de Conflictos (MASC),[1] un efecto culturizador más que garantista.

Aunado a ello, en junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la más trascendental modificación a nuestra Constitución Política, en materia de derechos humanos, lo que implica una transformación al sistema jurídico mexicano y un cambio de paradigma en nuestro derecho.



* Universidad Autónoma del Estado de México.
Correos electrónicos: inin_centa@hotmail.com y elarap@uaemex.mx.

1 A partir de ahora nos referiremos a éste como MASC.

Apelar hoy a los derechos humanos, como fundamento de exigencias sociales, con una argumentación adecuada, encontrará el máximo soporte dentro del sistema jurídico, con fuerza normativa constitucional, lo que conlleva un compromiso serio a favor de las personas.

Parte de los retos recaen en hacer compatible la pluralidad política con la funcionalidad institucional y con ello hacer frente a desafíos sociales, culturales y económicos de nuestro país.

En este trabajo se plantea la situación que guarda la implementación de los MASC, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, a partir de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, en donde se determina que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias y, en lo particular, el impacto de la mediación en la educación superior.

Hasta este momento se observa que casi la totalidad de las entidades federativas han desarrollado mecanismos alternos de solución de conflictos, con la finalidad de impulsar las reformas legales e inclusive se han creado Centros de Mediación en los Poderes Judiciales. Ante este escenario resulta imprescindible dar seguimiento a la instrumentación de dicha reforma constitucional. Para ello será importante profundizar en los ámbitos de la enseñanza, investigación y difusión de los MASC, bajo ejes de acción que ayuden a fomentar una cultura de la paz.

1. Contextualización de los Medios Alternos de Solución de Conflictos

Los MASC tienen como fundamento la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz de la Organización de las Naciones Unidas. La Asamblea General de las Naciones Unidas menciona que "el arreglo pacífico de los conflictos a través del ejercicio de aptitudes de negociación, diálogo y formación de consensos son compromisos, valores y estilos de vida necesarios para poder generar una paz positiva".[2]

Para instrumentar lo esencial de esta declaración, los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil deben orientar sus actividades al fomento y promoción de una cultura de paz en beneficio de los pueblos del mundo, entendiendo la paz, no sólo como la ausencia de conflictos, sino también

Página anterior
Pablo González y Benjamín Hill firman documentos durante un banquete.

[2] Resolución 53/243 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz de 1999*, artículos 1o. y 3o., p.1.

como un proceso positivo, dinámico y participativo que promueva el diálogo y solucione los conflictos en un espíritu de entendimiento y cooperación mutuos.

Gorjón y López mencionan que

> Los Medios Alternos de Solución de Conflictos, son un método con una validez indiscutible, su vocación es la de resolver conflictos, están tutelados por la ley e impulsados por una política pública sustentada en leyes modelo y convenciones internacionales, por la *lex fori* y/o constitucionalmente en algunos países como es el caso de México.[3]

Existen diferentes clasificaciones de los métodos de resolución de conflictos, pero, con el objetivo de entenderlos en su contribución con una cultura de paz, serán considerados los métodos pacíficos o no adversariales, su peculiaridad recae en que para la resolución de conflictos se fomenta la participación, responsabilidad propia y directa de quienes están participando, para que sean ellos mismos los que puedan descubrir una solución o vislumbrar lo más conveniente; esto favorece el diálogo, la tolerancia, la cooperación y la empatía.

José Benito Pérez Sauceda, en su artículo *Cultura de paz y resolución de conflictos*, refiere a la teoría de la resolución de conflictos como "el espacio interdisciplinario, profesional, académico, de investigación, teorización, formación y activismo que alberga el conjunto de conocimiento de todo tipo de conflicto, incluyendo técnicas, métodos, estrategias y sistemas de gestión positiva".[4]

También comenta que la teoría empieza a consolidarse en Estados Unidos, a partir de los años setenta bajo la influencia de movimientos ciudadanos a favor de los Derechos Civiles, que llevó a sectores de la sociedad a cuestionar los métodos punitivos de tratamiento de conflictos.

Pérez Sauceda menciona que el movimiento fue denominado "Alternative Dispute Resolution (ADR) en Norteamérica (también llamado Diplomacia Ciudadana)".[5] En el resto del mundo ha sido nombrado con diferentes términos. En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los llama "Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias".

Los MASC en México se limitan a coadyuvar en la descongestión de los tribunales, procurar mayor celeridad en la resolución de contiendas, mejorar el acceso a la justicia, democratizar la justicia, impulsar el protagonismo ciudadano, llevar a la

[3] Gorjón Gómez, Francisco y Antonio, López Peláez (coords.), *Estado del arte de la mediación=State of the art of mediation*, p. 17.

[4] Pérez Sauceda, José Benito, "*Cultura de paz y resolución de conflictos: la importancia de la mediación en la construcción de un estado de paz*", p. 112.

[5] *Idem*.

práctica formas más efectivas de resolución de conflictos, en donde ha logrado mayor trascendencia la mediación.

La aplicación de los MASC ha alcanzado en el mundo un gran desarrollo al haber demostrado ventajas en relación con los métodos adversariales, esto como una consecuencia natural e indefectible del desmesurado aumento de la conflictividad social, en virtud del desarrollo económico, social y cultural, así como la proliferación del tráfico jurídico.

1.1. Ámbito internacional

En el contexto internacional, los MASC han sido propuestos y promovidos en los diferentes países del mundo, como una opción institucional de acceso y mejoramiento de la justicia, desde su consideración en el ámbito constitucional y/o siendo el objeto de leyes específicas. Por ello constituyen un aporte estructural relevante y marcan una orientación revalorizante de la función social de la justicia como garantía de la convivencia pacífica.

Los MASC tienen relación y guardan mayor coherencia con el objetivo y las características de no confrontacionales, de autogestión y de protagonismo ciudadano en el tratamiento de la conflictiva social; por ello, se les considera como el género de los métodos y modalidades de resolución de conflictos, entre los cuales se pueden identificar principalmente a la mediación, la conciliación y el arbitraje.

En algunos países a este término se le relaciona con prácticas culturales o comunitarias (pueblos indígenas y comunidades campesinas), se les llama "sistemas espontáneos o tradicionales" de resolución de conflictos.

En diferentes naciones los MASC cuentan con reconocimiento en el ámbito constitucional; sin embargo, hasta el momento se identifican problemáticas relacionadas con una escasa legitimación social y cultural.

En Latinoamérica, Colombia es un caso excepcional, debido a que el Ministerio de Justicia y del Derecho está desarrollando un programa especial acerca de la materia que incentivó la creación de Centros de Conciliación Autorizados. En 1999 hubo un registro de 145 centros, con una cobertura del 78,1% del territorio nacional.[6]

[6] *Passim* Varón Palomino, Juan Carlos, ***Evaluación de la Conciliación Extrajudicial a nivel Cí-01 y Comercial.***

En el ámbito de los conciliadores en equidad, las estadísticas muestran un aumento significativo durante el periodo 1994-1999 de 1,100 a 5,800 conciliadores en equidad capacitados, con una estimación de más de 48,000 conciliaciones realizadas. Al comparar estas cifras con el acumulado de litigios de la jurisdicción civil que para el año 1995 era de más de 2,000,000 de procesos y con la cifra de procesos iniciados ante los juzgados civiles en ese mismo año alrededor de 800,000 se alcanza una doble conclusión.[7]

Los MASC encierran una gran variedad y amplia gama de temas y materias en las que pueden ser instrumentos para el conocimiento y resolución de conflictos; sin embargo, un elemento de interés es la obligatoriedad que han adquirido en algunas legislaciones, es el caso de la mediación y de la conciliación previa a todo juicio o como requisito procesal en materias civiles, laborales y comerciales, tal es el caso de países como Argentina, Uruguay, Portugal y Chile.

En algunos países se contempla la mediación como obligatoria o requisito previo a la tramitación judicial, esto en materias ambientales, defensorías del pueblo, de consumidores, en conflictos laborales de orden colectivo, en conflictos comerciales, empresariales, así como en proyectos de ley referidos a la familia o, en su caso, a todo derecho privado.

Otro ámbito en donde los MASC constituyen un aporte importante y trascendental es en la mediación escolar y universitaria. Aquí plantean como objetivos convertir el ambiente de la escuela y de las aulas en un entorno más pacífico y productivo, lo cual permite no sólo aprender sino aprender a convivir.

Los programas mediadores en el ámbito escolar deben tener como premisa: enseñar resolución de conflictos, así como encauzar a los participantes a cumplir sus responsabilidades ciudadanas.

Los programas en el ámbito de la mediación escolar son reconocidos en los países americanos por la red NAME (National Association for Mediation in Education), la cual, de acuerdo con Ramón Alza Heredia, sólo informa de la existencia de quince estudios de un nivel aceptable de control evaluativo sobre más de 200 programas vigentes de resolución de conflictos en el ámbito escolar de los Estados Unidos.[8]

Hoy los efectos de los MASC se enseñan y aplican en el ámbito educativo (escuelas y universidades), bajo programas específicos como el Programa de Iniciativas Escolares de San Francisco (EE. UU.); Programa de Educación de

[7] *Idem.*

[8] *Passim* Alza Heredia, Ramón, "Resolución de Conflictos en la Escuela".



Ontario (Canadá); Programa de Mediación Escolar de Buenos Aires (Argentina), coinciden en que los efectos de la mediación y del resto de los MASC que se enseñan y se practican en las escuelas y universidades se extienden como un virus de paz, a través de las sociedades, haciendo que los beneficios se vean reflejados en la comunidad internacional.

Los MASC han sido incluidos por la mayoría de los miembros de la comunidad internacional, pero debe ser prioridad incursionar e incidir en el ámbito educativo. En Costa Rica, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia cuenta con un programa específico de MASC y suscribe convenios con el Ministerio de Educación Pública

Arriba
Gente camina por la Avenida Francisco I. Madero, vista de la Plaza Guardiola.



para incorporar de forma permanente los medios alternos en la educación secundaria, invitando a las universidades a participar de la misma manera.

1.2. Ámbito nacional: inserción de los MASC en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En México el referente central es 1997, año en que se empieza a considerar la justicia alternativa, la cual ha ido permeando de forma paulatina en el sistema jurídico mexicano. Por lo que se refiere a la mediación y conciliación, la primera modificación constitucional se dio en Quintana Roo con la Ley de Justicia Alternativa. De esta manera, los poderes judiciales de otros estados y algunas instituciones de educación superior como la Universidad de Sonora y la Universidad de Aguascalientes, el Centro de Investigación y Docencia Económica, además de barras y colegios de abogados, notarios y organizaciones de la sociedad civil, comenzaron la difícil labor de difundir, promover, convencer y capacitar a gran número de profesionales con la esperanza de que el empleo de los MASC, mejorara la administración de justicia y promoviera la cultura de la paz.

En 1999, Querétaro expide su Ley de Justicia Alternativa y hacia 2001 Baja California Sur, de tal forma que para 2008, la mayor parte de las entidades federativas ya contaban con su ley de justicia alternativa. Actualmente casi la totalidad de los estados cuenta con un centro de justicia alternativa o centro de mediación y conciliación en donde se llevan a cabo procedimientos relacionados con los MASC. Entre ellos destacan la Ciudad de México, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Yucatán, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Estado de México, Zacatecas y Veracruz.

Algunos han incorporado los MASC a rango constitucional, como: Sonora, Baja California, Campeche, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas, Ciudad de México, Estado de México; asimismo, incluyen estos medios en las Leyes Orgánicas del Poder Judicial.

Mediante la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, en México se modificó el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución Política para establecer que "Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial",[9] reforma que ha sido consolidada en todo el país, en junio de 2016.

[9] Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 4.

Como se observa, los MASC en México son una realidad, aunque es necesario fortalecer el apoyo institucional que permita el seguimiento, la investigación, la enseñanza y la difusión en todos los espacios, porque en cada ámbito hay diversidad de necesidades y oportunidades para mejorar el acceso a la justicia y a la resolución de conflictos encaminados hacia el crecimiento constante de la paz social.

Los MASC deben ser observados bajo un efecto culturizador, con miras a garantizar la modernización de los esquemas tradicionales para resolver conflictos, introduciendo prácticas exitosas internacionales y la participación de la sociedad.

2. La mediación como escenario deseable en la transformación de conflictos

Los MASC son el instrumento más utilizado alrededor del mundo para desarrollar sociedades pacíficas y tolerantes, pues su estructura fomenta la participación y el diálogo constructivo entre las partes y resultan esenciales para la cultura de la paz.

La mediación es un procedimiento en el que las partes colaboran para tratar de encontrar un punto medio de armonía, no se confrontan con el objetivo de lograr un vencedor y un vencido, sino que dicho medio alterno buscará establecer las condiciones necesarias para lograr un acuerdo mediante la participación de todos los involucrados.

El mediador es el tercero neutral que trata de acercar a las partes para que se escuchen y puedan empatizar la situación, los sentimientos y las necesidades que vive el otro.

Para Juan Carlos Dupuis, las dos características básicas del mediador son "la imparcialidad, que implica que el mediador no deberá externar opiniones tendenciosas o inclinarse por alguna de las partes o negociadores, y la neutralidad que se refiere al comportamiento y a la relación entre el mediador y las partes".[10]

La confidencialidad es quizá la característica principal de la mediación, pues constituye un pilar para la generación de confianza de lo que será dicho, ninguna

[10] Dupuis G., Juan Carlos, *Mediación y conciliación: mediación patrimonial y familiar, conciliación laboral*, p. 37.

revelación podrá ser divulgada o utilizarse en algún otro proceso, ni generar consecuencias económico-sociales.

Para Vicenç Fisas, la mediación es "un proceso que activa la participación de las personas para solución de sus conflictos; invita a la búsqueda de soluciones. Es una forma de ampliar el sistema de relaciones sociales, es una cultura de compromiso y de diálogo, un actuar ético en la medida que es un ejercicio de respeto, de empatía, de confianza, de solidaridad".[11]

Para Gottheil, la mediación tiene como objetivo:

> no sólo resolver el conflicto interpersonal existente y colaborar en la toma de decisiones que llevan a su solución, sino también tener en cuenta la relación futura de las partes tratando de restablecer o mantener el vínculo que los une procurando relaciones sanas o funcionales, contribuyendo directamente a la creación de la sociedad pacífica posible.[12]

Para Lucia García García, las funciones que desempeña el mediador son:

> servir como catalizador, educador y comunicador que auxilie a las partes a identificar y clarificar los puntos objeto de la controversia, apoyándolas a que canalicen sus sentimientos en forma positiva y generen opciones que resuelvan el conflicto; atemperar la situación de enfrentamiento y favorecer la interrelación entre las partes; constituirse como un agente de la realidad para ayudar a las partes a diferenciar lo que es posible y practicable de sus propuestas, distinguiendo el deseo de la realidad; motivar a las partes para que negocien de buena fe y establecer las normas que han de regir el desarrollo del procedimiento; interpretar y aclarar el significado o la intención de los mensajes; trabajar para reconciliar los intereses de competidores de las partes; crear una atmósfera de empatía entre los mediados y actuar como moderador propiciando actitudes colaborativas, utilizando la dinámica del proceso, estableciendo las normas básicas para confrontar ideas, para ir al fondo de las cuestiones que van aflorando a través del proceso.[13]

Existen modelos de mediación como el tradicional-lineal de Harvard, el circular-narrativo y el transformativo. El modelo circular narrativo para fines de aplicación en la educación superior puede ser considerado el más viable, debido a que utiliza la comunicación circular, cuando se entiende como un todo, incluyendo los elementos verbales, elementos para-verbales (corporales, gestuales, entre otros), y la interacción; esto significa que cualquier elemento comunica.

[11] Fisas, Vicenç, *Cultura de paz y gestión de conflictos*, p. 209.

[12] Gottheil, J., "La mediación y salud del tejido social", p. 41.

[13] García García, Lucía, *Mediación Familiar. Prevención y alternativas al litigio en los conflictos familiares*, p. 47.


DEL TRABAJ
Y LA LEY



A través de esta teoría expuesta por Sara Cobb, la mediación aporta herramientas para abordar de forma novedosa y distinta la controversia conceptualizándola de manera diferente, en donde la interacción y la comunicación ocupan una posición determinante, pues son los medios para poder transformar la dinámica de confrontación.

Marinés Suares, citada por Pérez Sauceda, menciona las siguientes etapas del método circular narrativo:

> a) Aumentar las diferencias. Al permitir que se manifiesten las diferencias, el sistema se flexibiliza y permite lograr un nuevo orden.
>
> b) Legitimar a las personas. Se debe crear un espacio legítimo a las partes dentro de la situación, ya que en un conflicto todos quieren tener la razón.
>
> c) Cambiar el significado. Cada parte piensa que su historia es la verdadera. El mediador debe trabajar en conseguir que los participantes conciban y se expresen de forma distinta, para que mediante una interacción diferente se logren los cambios mediante los cuales se pueda conseguir un acuerdo.
>
> d) Creación de contextos. En toda mediación es necesaria la creación de contextos, sin embargo esta puede ir variando según el proceso.

Este modelo de mediación constituye para algunos autores el mejor, ya que trabaja sobre las historias de las personas que acuden a ella, pero no deja de lado la meta de conseguir el acuerdo. Marinés Suares considera que este modelo es preferible al centrarse tanto en las relaciones como en lograr soluciones.[14]

Para Leticia García Villaluenga, en su artículo "Mediación en comunidades universitarias" menciona que:

> el conflicto es consustancial a la naturaleza humana y, por tanto, está presente en todas las manifestaciones de nuestra vida (familia, amigos, relaciones de vecindad, trabajo...) y en todos los niveles de comportamiento humano: intrapersonal, interpersonal y grupal. Hablar de conflicto es hacer referencia a situaciones habituales de la convivencia y de las relaciones humanas en las que los valores, necesidades, deseos, expectativas o intereses, son o se perciben como opuestas.[15]

La mediación permite transformar los conflictos porque ayuda a enfrentar los problemas de forma colaboradora e implica un cambio en la aproximación: en lugar de buscar empeorar las alternativas de la otra parte para una negociación

[14] Pérez Sauceda, José Benito, *op. cit.*, p. 121.

[15] García Villaluenga, Leticia, *Mediación Familiar. Prevención y alternativas al litigio en los conflictos familiares*, p. 2.

Página anterior
Líder José Colado,
artículo 123.

distributiva, se pueden aumentar las posibilidades de realizar ganancias conjuntas que puedan ser compartidas.[16]

La percepción social del conflicto y el objetivo de resolverlo ha estado en la base de la conceptualización de la mediación moderna, en el sentido de tener una amplia consideración de ser un recurso para alcanzar metas sociales importantes.

Para crear nexos de unión entre una cultura de mediación y cambio social, tendremos que creer en el potencial educativo de la mediación, a través de los niveles relacionales de la persona: consigo misma (intrapersonal), con la alteridad (interpersonal), en el seno de un grupo (intragrupal), en conexión con otros grupos (intergrupal) y como miembro de la humanidad (social).

En este sentido, se observa una intervención pacífica en la mediación, comprometiendo a todos los actores sociales que tienen una participación directa o indirecta en cada conflicto. Galtung considera que "la humanidad muere un poco en cada guerra".[17]

En la mediación, como explica Romia:

> se trata de sentar los cimientos para que la persona experimente el hecho de vivir de forma pacífica pero crítica (no pasividad), armónica pero disonante ante la injusticia (no conformismo), libre pero comprometida en la defensa de los derechos humanos (no individualismo), segura pero abierta al cambio (no inmovilismo), sensible pero fuerte ante las circunstancias (no debilidad), sencilla pero profunda (no banalidad), siendo ella misma pero sabiendo escuchar y ponerse en el lugar de la otra persona (no cerrazón), responsable pero alegre (no pesimismo), afectiva pero autónoma (no dependencia), respetuosa pero intransigente delante del ejercicio de cualquier tipo de violencia (no indiferencia).[18]

El ejercicio de la mediación permite construir nexos de paz de manera paulatina, ya que la opción por la paz positiva o justicia social implica la defensa de los derechos inalienables de todos los seres humanos. Es decir, con la mediación se trata de fomentar el sentido crítico, la beligerancia positiva, el coraje y el compromiso de cara al futuro.

[16] *Idem*.

[17] Galtung, Johan, "Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y violencia", p. 36.

[18] Romia, C., "Més enllá de les paraules", Acta del 1er Simposio de Pacificación y Resolución de conflictos, Barcelona, 27 y 28 de abril, pp. 86 y 87.

La mediación como lo expresa Karla Sáenz de la Universidad Autónoma de Nuevo León, es "un aporte de nuestro tiempo a la historia de la evolución humana, que hace percibir de forma optimista el futuro, porque habrá personas capaces trabajando para mejorar nuestras relaciones y eliminar nuestros conflictos, haciendo ciencia de nuestra forma de resolverlos".[19]

El futuro nos plantea un desafío, el de cambiar nuestra moral, nuestros procesos comunicativos, nuestras formas de adaptarnos unos a otros, nuestra concepción de comunidad, nuestros mecanismos de solución de conflictos para andar por una senda que nos lleve a todos, como humanidad, a tener un mundo más pacífico, armonioso y con valores positivos para nuestra estabilidad y felicidad común, procurando el beneficio de la población, pero también ecológico del planeta.[20]

3. La educación superior y su vinculación con la aplicación de Medios Alternos de Solución de Conflictos

La educación superior en México debe mantener latente la resolución de problemas desde una perspectiva integral, cuya consistencia conlleve implícita la misión de hacer avanzar en la comprensión de problemas polifacéticos con dimensiones sociales, económicas, científicas y culturales, así como nuestra capacidad de hacerles frente, es decir, la educación superior debe asumir el liderazgo social para abordar retos mundiales entre los que destaca el diálogo intercultural, así se establece en la "Conferencia Mundial sobre la educación superior de la UNESCO en 2009".[21]

Parte de las responsabilidades de las instituciones de educación superior recae en construir de manera creativa y eficaz alternativas de acción que promuevan la contribución del bienestar social.

La declaración para una cultura de paz enfatiza el papel fundamental de la educación para poder alcanzar un estado de paz; sobre todo, la formación social en derechos humanos, de ahí la importancia de que participen los países, a través de sus universidades, y de la cooperación y coordinación de los diferentes actores sociales.

[19] Novel Martí, Gloria, "La transdisciplinariedad y multidimensionalidad de la ciencia de la mediación", pp. 149-171.

[20] *Ibidem*, p. 69.

[21] *Cfr.* Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo (Sede de la UNESCO, París, 5-8 de julio del 2009).

La cultura de paz contempla el arreglo pacífico de conflictos y la necesidad de que la educación procure a las personas en la formación de consensos, negociación y solución de conflictos.

En México, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), centra su atención para articular con mayor efectividad el sistema de educación superior del país en siete ejes estratégicos, de los cuales es de especial interés el eje relativo a la vinculación.

Enrique Fernández Fassnacht explica que:

> los mejores indicadores de que una institución de educación superior cumple con su misión es la formación de profesionistas de alta calidad y la generación de conocimiento socialmente útil, para ello las instituciones deben estar en estrecha vinculación con su entorno, para responder a lo que la sociedad espera de ellas.[22]

Por tanto, una estrategia adicional de vinculación recae en el necesario diálogo e intercambio de experiencias y recursos con instituciones educativas de otros países, que conlleven oferta conjunta de programas educativos, formación de redes del conocimiento, así como el intercambio de buenas prácticas.

La universidad tiene la responsabilidad de formar ciudadanos del mundo. Este trabajo requiere de universidades dispuestas a modificar sus concepciones sociales y con una apertura total a la realidad globalizadora, responder a las demandas del entorno social global es una responsabilidad inherente a la universidad, el reto actual, es ofrecer propuestas innovadoras que no se limiten a soluciones de corto plazo en el ámbito regional; la vinculación con el entorno requiere de un proceso de aprensión de la realidad, emanado de una vivencia de investigación y aprendizaje.

Las funciones sustantivas deberán repensarse como unidad integral para la formación del universitario, pues el entorno demanda respuestas, la universidad ofrece nuevo conocimiento como alternativa de solución, los universitarios se integran a su comunidad y la fortalecen; por ello, Armando Martín Ibarra menciona que "en la educación siempre debe pensarse en el largo plazo, lo que sembramos ahora lo cosecharemos dentro de algunos años, no mañana".[23]

Es tiempo de que en la formación de los universitarios se inserte la enseñanza de los MASC, como símbolo de generar nuevas dinámicas de intervención ante

[22] Fernández Fassnacht, Enrique, "Retos de la educación superior en México: la visión de la ANUIES", s. p.

[23] Ibarra López, Armando Martín, "Los retos de la educación superior", p. 7.



los conflictos en contextos donde lo organizacional, lo educativo, lo laboral y hasta lo familiar, se entrelazan y demandan una respuesta global.

4. Impacto de la mediación en la educación superior

Ante las evidentes complejidades contextuales en las cuales los seres humanos nos encontramos inmersos, es necesario cuestionarnos las causas que conducen a tal situación, acción, acto o desavenencia, con el propósito de modificar nuestras formas de pensamiento hacia una cultura de solución pacífica de conflictos.

La universidad es el espacio perfecto para enseñar los MASC, y con ello impulsar su investigación y difusión, pues comenta Reynaldo Robles:

Arriba
Asamblea de integrantes del Sindicato de Obreros Unión, Constancia y Progreso Santa Teresa.

> la universidad constituye el ámbito donde se preserva, acrecenta y difunde el conocimiento científico, donde se cultiva la capacitad de pensar, crear, transformar, se genera la conciencia teórica, histórica, ética que posibilita a los sujetos no sólo la asimilación y el manejo crítico de la información, sino gestar formas de organización de la razón para conocer la realidad en una perspectiva de cambio y transformación.[24]

Universidad como universalización de la cultura, vinculando el humanismo con la ciencia, formar hombres para servir a los hombres, fuente generadora de cambios y transformaciones sociales y en su compromiso social debe responder a los momentos históricos, estar al servicio de los intereses de la comunidad, a ella le corresponde la orientación y reorganización de la acción en la búsqueda del bienestar social; por ello, su misión fundamental consiste en formar de manera integral profesionales e investigadores competentes, formar hombres y mujeres cabales, es decir, verdaderos seres humanos; en donde dicha tarea va más allá de la formación del profesionista y del mismo profesional, de ahí su diferencia con las demás instituciones que practican la educación.

Para la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) "el fin primordial de los estudios profesionales es la formación del alumno, mediante el desarrollo de sus facultades, aptitudes, actitudes y valores, para ejercer actividades profesionales de alta calidad y evolucionar en el campo laboral, así como para desempeñarse en la indagación, creación y recreación del conocimiento".[25]

Para Rafael Aguilera Portales, la educación es:

> La transmisión de conocimientos e implica un cambio de actitudes, hábitos y valores; pero los valores en sí mismos no nos ayudan en el camino de nuestra vida, salvo que ellos hayan llegado a formar parte de nuestra conformación mental, efectiva y emocional. Los valores son proyectos globales de existencia, que generan actitudes o predisposiciones que el individuo va interiorizando y asumiendo progresivamente.[26]

En la educación superior se debe buscar una modelación efectiva de lo humano, creativa y emancipadora, en busca de adultos maduros, sensibles y reflexivos, capaces de integrar y formar parte de la sociedad en donde permee el respeto y el diálogo con sus interlocutores.

[24] Robles Martínez, Reynaldo, "Legislación Universitaria", p. 5.

[25] Universidad Autónoma del Estado de México, Reglamento de Estudios Profesionales de la Universidad Autónoma del Estado de México, p. 81.

[26] Aguilera Portales, Rafael, *Un acercamiento real a la justicia y la cultura de paz en: Mediación y Arbitraje*. p. 60.

La UNESCO, organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas, recomienda que la educación incluya un análisis crítico de los factores históricos, económicos y políticos que están en la base de las contradicciones y tensiones entre países, que impiden la comprensión y la verdadera cooperación internacional y el desarrollo de la paz mundial, así como un estudio de los medios para superar la problemática.

Asimismo, ante el consenso normativo internacional, México reclama una nueva educación para los derechos humanos que impacte en la resolución de conflictos, pues la mediación es un derecho fundamental, a partir de la reforma constitucional de junio de 2008, al establecer la inclusión de los MASC en las normas jurídicas mexicanas, conduciendo a una vinculación con las universidades.

En los últimos años, la matrícula nacional de estudiantes que cursan educación superior en México se ha incrementado; por ejemplo, en 2012 equivalía a 300,348 estudiantes; en 2013, INEGI reportó 3,419,391 estudiantes y en 2014 la matrícula equivalió a 3,515,404 estudiantes,[27] lo que indica que la población estudiantil de este momento contextual serán los adultos que tomen decisiones y que nos representen al interior y exterior del Estado mexicano; en ellos recaerá la responsabilidad de consolidar la fortaleza institucional bajo una cultura de paz y humanista, a través de la puesta en práctica de la mediación por constituir el MASC que coadyuva a transformar el conflicto.

En este tenor, el Plan Nacional de Desarrollo Federal considera como una de las cinco metas nacionales: un México en paz derivado de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se plasma y concreta la aspiración de los mexicanos de vivir en una sociedad de derechos, que garantice la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de la población; con esta meta se busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía con responsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena.[28]

Una estrategia representativa recae en prevenir y gestionar conflictos sociales, a través del diálogo, lo que implica no sólo promover la resolución mediante el diálogo abierto y constructivo, sino atender oportunamente las demandas legítimas de la sociedad, lo que conlleva a considerar que la paz no puede consistir sólo en la ausencia de conflictos armados o violencia, sino que entraña una educación para la paz que persigue una conciencia ética universal y solidaria,

[27] *Passim* INEGI. Estadística por tema: Educación.

[28] *Passim* Plan Nacional de Desarrollo Federal.

suscitando la participación de todos los miembros de la comunidad social en los problemas colectivos.

Ante este escenario, las instituciones de educación superior deben profundizar en la enseñanza, investigación y difusión de los MASC, con especial énfasis en la mediación para estudiar la posibilidad de incluirlos en los programas educativos de estudios profesionales, independientes a la licenciatura en derecho, es decir, considerar la mediación como eje transversal en las estructuras curriculares, o en su caso incluir asignaturas y contenidos que permitan a los estudiantes adquirir conocimientos y desarrollar habilidades en el uso constructivo del conflicto y los MASC.

La mediación es el MASC que se caracteriza por el factor de la multi-inter-transdisciplinariedad y estar insertada en el paradigma de la cultura de paz.

Ello implica que la mediación "no puede pertenecer a un solo mundo profesional (comunicación, psicología, abogacía, antropología, sociología), sino que trabaja y se inserta en todos y cada uno de los espacios de los saberes profesionales, de convivencia de las personas y los planos políticos y sociales".[29]

Por tanto, la transversalidad debería traducirse tanto desde las perspectivas docente-formativa, investigadora y profesional, como de gestión.

La mediación conlleva vinculación con otras disciplinas, lo cual permite abordar los fenómenos de la realidad de un modo global y complejo desde diferentes ópticas, es así como se entrelaza con el derecho, la psicología, la filosofía, la medicina, las relaciones internacionales, la política, la historia y la economía, entre otras, construyendo acciones encaminadas a lograr la paz.

Diversas universidades tanto latinoamericanas como de Europa, han desarrollado estrategias encaminadas a la formación y profesionalización de los aplicadores de los MASC, pero poco se ha avanzado en considerar su estudio, enseñanza, investigación y difusión como un todo, en donde la participación de diferentes disciplinas fortalezcan el verdadero camino hacia una cultura de la paz.

En México, las instituciones privadas y públicas capacitan y forman nuevos mediadores, por ejemplo el Instituto Mexicano de Mediación, cuyo objetivo es preparar y certificar mediadores, así como difundir y promocionar la mediación.

[29] Novel Martí, Gloria, *op. cit.*, p. 165.



Los Poderes Judiciales de las entidades federativas, a partir de la reforma, implementan cursos y diplomados, a fin de capacitar a las personas que fungirán como mediadores.

Sin embargo, la inclusión de programas académicos relativos a los MASC en los planes de estudio de universidades nacionales que ofrecen la Licenciatura en Derecho, se vuelve una herramienta esencial pero que no contribuirá en su totalidad en la construcción de una cultura de paz.

Por ello, la responsabilidad para las instituciones de educación superior recae en asumir, de forma paulatina, la inclusión de la mediación en los diferentes programas educativos profesionales, esto es, no sólo en las licenciaturas en derecho, en atención a que la mediación es interdisciplinaria y el desarrollo de una cultura de paz implica el trabajo y correlación de más de una disciplina, sólo

Arriba
Asamblea obrera para tratar "la jornada de 8 horas de trabajo".



así se avanzará en encauzar la energía de la humanidad hacia el rechazo de la violencia y la prevención de conflictos, sin importar su formación específica en alguna profesión.

5. Consideraciones finales

Primera. La aplicación de MASC, al interior de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, impacta en el sistema jurídico mexicano, reflejándose en las reformas estructurales que ha sufrido la Carta Magna en los últimos diez años. De manera particular, al favorecer la interpretación de los derechos humanos y los tratados internacionales, atendiendo al principio pro persona.

Segunda. La reforma constitucional de junio de 2008 considera que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. Su consolidación en el contexto nacional se dio en junio de 2016 con la finalidad principal de que el Estado mexicano tutele los derechos de los ciudadanos, apoyándose en otras formas de solución de conflictos de acuerdo con la naturaleza del mismo, cuyas características deberán recaer en: la efectividad y menor costo, en términos económicos y afectivos; rapidez en relación con el tiempo empleado en la solución; convenientes en cuanto pueden impedir la recurrencia del conflicto; y socialmente valiosos, ya que posibilitan la relación futura de las partes.

Tercera. Los MASC, en la práctica de los medios de justicia alternativa, como la mediación, el arbitraje y la conciliación, deben promover la cultura de convivencia y de paz, de tal manera que contribuyan a generar un cambio en la conducta de las relaciones humanas de carácter interpersonal, intergrupal e intersectoriales.

Cuarta. Los MASC se han introducido en las legislaciones de casi la totalidad de las entidades federativas de México, lo que evidencia la etapa de instrumentación; sin embargo, es necesario procurar la participación de toda la sociedad en el desarrollo de los MASC, a partir de la consideración de que su fundamento es la multidisciplinariedad y la interdisciplinariedad.

Quinta. Para lograr un avance sólido de la implementación de los MASC, como medios de justicia alternativa, es necesario no sólo capacitar a los principales actores, sino transitar hacia la difusión, enseñanza e investigación, de tal forma que abarquen a la sociedad en su conjunto y pueda reflejarse una culturización y un impulso de la paz positiva.

Sexta. La participación de las Instituciones de Educación superior en el fortalecimiento de la enseñanza e investigación de los MASC, como eje transversal en los estudios profesionales, contribuirá hacia el avance del paradigma de la cultura de la paz.

Bibliografía

Fuentes primarias

Aguilera Portales, Rafael Enrique, *Un acercamiento real a la justicia y la cultura de paz en: Mediación y Arbitraje*, México, Porrúa, 2009.

Alza Heredia, Ramón, "Resolución de Conflictos en la Escuela", en *Revista Innovación Educativa*, núm. 7, 1997.

Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo (Sede de la UNESCO, París, 5-8 de julio del 2009).

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo DCLVIII, núm. 13, primera sección, México, miércoles 18 de junio de 2008, pp. 3-11.

Dupuis G, Juan Carlos, *Mediación y conciliación: mediación patrimonial y familiar, conciliación laboral,* Buenos Aires, Abeledo/Perrot, 1997.

Fernández Fassnacht, Enrique, "Retos de la educación superior en México: la visión de la ANUIES", en *México Social*. Recuperado de http://mexicosocial.org/index.php/secciones/especial/item/477-retos-de-la educacion-superior-en-mexico-la-vision-de-la-anuies [28 de septiembre de 2016].

Fisas, Vicenç, *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Barcelona, Icaria Editorial, 1998.

Galtung, Johan, "Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y violencia", en *Materiales para la convivencia escolar*, Colección Red Gernika, núm. 6, 1998, 132 p.

García García, Lucía, *Mediación Familiar. Prevención y alternativas al litigio en los conflictos familiares*, Madrid, Dykinson, 2003.

García Villaluenga, Leticia, "Mediación en comunidades universitarias: La experiencia en la Universidad Complutense", *Instituto Complutense de Mediación y gestión de Conflictos*. Recuperado de https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag41342/Mediaci%C3%B3nintrauniversitariaimedia.pdf [6 de octubre de 2016].

Gorjón Gómez, Francisco y Antonio, López Peláez (coords.), *Estado del arte de la mediación/ State of the art of mediation*, Pamplona, Thomson/Reuters Aranzadi, 2013.

Gottheil, J., "La mediación y salud del tejido social", en *Mediación: una transformación de la cultura*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1996.

Ibarra López, Armando Martin, "Los retos de la educación superior en México", en *Cultura, Tecnología y Patrimonio*", año 2, núm. 3, 2007, pp. 5-14.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). Estadística por tema: educación. (11 de marzo de 2016. Recuperado de http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=medu17&s=est&c= [19 de septiembre de 2016].

Novel Martí, Gloria, "La transdisciplinariedad y multidimensionalidad de la ciencia de la mediación", en *La ciencia de la mediación*, México, 2015.

Pérez Sauceda, José Benito, "Cultura de paz y resolución de conflictos: la importancia de la mediación en la construcción de un estado de paz", en *Ra Ximhai*, vol. 11, núm. 1, Universidad Autónoma Indígena de México, 2015, pp. 109-131.

Plan Nacional de Desarrollo. Gobierno de la Republica, 2016. Recuperado de http://pnd.gob.mx/28 [28 de septiembre de 2016].

Robles Martínez, Reynaldo, "Legislación Universitaria", en *Revista de Investigaciones jurídicas* de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, núm. 3, 1992, p. 5.

Romia, C., "Més enllá de les paraules". Acta del 1er Simposio de Pacificación y Resolución de conflictos, Barcelona 27 y 28 de abril de 2000, pp.86-87.

Resolución 53/243 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz de 1999*, artículos 1o. y 3o. Quincuagésimo tercer período de sesiones, 6 de octubre de 1999.

Universidad Autónoma del Estado de México. Reglamento de Estudios Profesionales de la Universidad Autónoma del Estado de México, en Gaceta Universitaria, núm. 151, enero de 2008.

Varón Palomino, Juan Carlos, Evaluación de la Conciliación Extrajudicial a nivel CÍ-01 y Comercial.

Fuentes secundarias

Acosta León, Amelia, *Conflicto, medios alternos de solución y pensamiento complejo en México*, Villahermosa, Tabasco, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2010.

Acosta Silva, Adrián, "Políticas, actores y decisiones en las universidades públicas en México: un enfoque institucional", en *Revista de la Educación Superior*, vol. XLII, núm.165, México, 2013, pp. 83-100.

Álvarez Mendiola, German, *La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior, 1950-2015*, México, ANUIES, 2015.

Boqué Torremorell, María Carme, *Cultura de mediación y cambio social*, México, Gedisa, 2003.

Camarillo Campos, Teresa de Jesús *et al*., "La homologación de las leyes que regulan los medios alternos de solución de conflictos en el sistema jurídico mexicano", en *Congreso Virtual Interinstitucional: Los grandes problemas nacionales*, Monterrey, UANL, 2008.

Caravaca Llamas, Carmen y José, Sáez Olmos, "La mediación: Herramienta para la gestión de conflictos en la escuela", en *Revista de Educación Social*, 2013. Recuperado de www.eduso.net/res/pdf/16/media_res_16.pdf [27 de septiembre de 2016].

Cuadra Ramírez, José, *Medios Alternos de Resolución de Conflictos como solución complementaria de administración de justicia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009.

Márquez Algara, María Guadalupe y De Villa Cortés, José Carlos, *Medios Alternos de Solución de Conflictos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas / Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013.

———, "La evolución de la mediación en sede judicial hacia otras sedes como alternativa para la resolución de conflictos en Aguascalientes", en *Revista de Investigación y Ciencia,* núm. 58, Universidad de Aguascalientes, México, 2013, pp. 47-54.

Montalvo Romero, J., "Métodos para la solución de controversias laborales en la era global", en *Letras jurídicas. Revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas.* Recuperado de http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/11/montalvo11.pdf [28 de septiembre de 2016].

Stelle Garza, José Guadalupe y Rubén, Cardoza Moyron, *Mediación y Arbitraje,* México, Porrúa, 2009.

Por el momento considero altamente político y justiciero
sostener el voto, puesto que los elementos
revolucionarios civiles y armados, incluyendo
en estos últimos a los analfabetos,
se sentirán altamente satisfechos al dar su voto,
por su Primer Jefe, para llevarlo
a la primera magistratura de la nación.

Luis G. Monzón
Diputado por Sonora
Sesión 26 de enero de 1917



Capítulo XXI



Principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de cara a su primer centenario

Jorge Olvera García*

Manuel Alejandro Jiménez Ortiz*

María José Bernáldez Aguilar*



Introducción

El estudio de la Constitución Mexicana se revela como uno de los elementos fundamentales para entender a cabalidad el Estado de Derecho del país, en el sentido de cómo se han consagrado diversos principios en la Carta Magna y su evolución a lo largo de prácticamente un siglo. En este orden de ideas, el texto constitucional, además de consolidarse como norma jurídica fundamental de los Estados Unidos Mexicanos, ha demostrado su vigencia, así como su adaptabilidad por medio de diversas reformas que, si bien tienden hacia la adecuación constitucional ante los contextos dinámicos impuestos por la realidad del país, conservan en su esencia los principios axiológicos inmutables que surgieron desde su propio origen.

De esta manera, se puede asegurar que los principios contenidos en la Constitución conforman la base del derecho mexicano. La afirmación anterior se argumenta con la propia estructura jerárquica del derecho y la manera en cómo toda la normatividad subsecuente a la Máxima Norma debe ajustarse



* Universidad Autónoma del Estado de México.
Correos electrónicos: jorgeolveragarcia@uaemex.mx, majimenezo@uaemex.mx y mjbernaldeza@uaemex.mx

a la misma, sin contravenir por ninguna circunstancia lo dispuesto en el texto constitucional. Toda evolución del cuerpo normativo mexicano se ha dado en torno a los principios que forman su estructura rectora, por ello es pertinente reflexionar respecto a su permanencia a través de los años, y a las necesidades nacionales que ha cubierto por medio de las reformas a los artículos constitucionales.

1. Axiología y su definición

Una de las ramas filosóficas más importantes es la relativa al estudio de los valores, su ordenamiento y jerarquía, es decir, la axiología. Como refiere José Ferrater Mora, la axiología retoma los valores en un:

> sentido filosófico general, como concepto capital en la llamada "teoría de los valores"[...] misma en la que se procede a reflexionar sobre los mismos, es decir, se procede a determinar la naturaleza y carácter del valor y de los llamados "juicios de valor". Ello distingue la teoría de los valores de un sistema cualquiera de juicios de valor".[1]

En palabras de Risieri Frondizi,[2] la disciplina axiológica surge de manera formal durante el siglo XIX, aunque investigadores, como Jesús Armando Martínez Gómez,[3] sostienen que la introducción del término en el lenguaje filosófico se dio a principios del siglo XX. Así, la axiología formal en sus principios puede rastrearse en la Alemania de finales del siglo XIX y principios del XX, gracias a los trabajos de los pensadores neokantianos de la escuela de Baden, entre los que se encuentran Windelband, Ehrenfels, von Meinong, Rickert, Lotze, Husserl, Scheler y Hartmann.[4]

Scheler señaló que el estudio axiológico debería contar con una "teoría pura de los valores",[5] en la cual éstos son asumidos como cualidades irreales al no contar con corporeidad, de ninguna manera pueden ser equiparados a los objetos ideales, puesto que los valores no son fruto de la percepción asentada en el razonamiento, por el contrario, los valores pueden ser percibidos de manera no intelectual. En concordancia con esto, "Windelband atribuye a la filosofía la tarea de buscar los principios que garantizan la solidez del conocimiento, que

1 Ferrater Mora, José, *Diccionario de Filosofía*, p. 868.

2 *Passim* Frondizi, Risieri, *¿Qué son los valores? Introducción al estudio de la axiología*.

3 *Passim* Martínez Gómez, Jesús Armando, "En torno a la axiología y los valores".

4 *Cfr.* Ábrego Cruz, Edgard Ernesto, *Compendio de lecciones básicas de ética para futuros profesionales*, p. 48.

5 Ferrater Mora, José, *op. cit.*, p. 868.

Página anterior
Congreso Constituyente, 1917.

para él no son otros que los valores".[6] Para este pensador, los valores poseen la característica de ser normativos, por lo que de manera ulterior derivan en principios y forman una categoría deontológica, es decir, orientada al deber ser.

Como se ha expuesto, el desarrollo de la disciplina axiológica constituye uno de los elementos fundamentales para la comprensión de los valores, tanto en la esfera filosófica como en todas las áreas de la vida humana, incluidas, entre ellas, el derecho y la doctrina jurídica, que encuentran en la axiología uno de los fundamentos más importantes para su desarrollo y concreción, especialmente en cuanto a que derivados de los valores y su estudio están los principios, los cuales serán abordados con mayor profundidad en subsecuentes apartados de este trabajo.

1.1. Los valores

La reflexión llevada a cabo por los filósofos griegos se encontraba situada en los parámetros de la ética, con una marcada orientación hacia lo que consideraban como una conducta virtuosa del ser humano, desde la perspectiva del bien. Por lo tanto, el estudio ético griego no era entendido desde la actual acepción de los valores, sino desde la virtud como modelo deseable e ideal de conducta por parte de los individuos. Al respecto, José Rubén Sanabria señala: "Los filósofos antiguos ya se ocuparon del *valor*, aunque con el nombre de *bien*. Entre los precursores de la moderna axiología destacan Platón y los neoplatónicos que consideran las cosas desde el punto de vista de la belleza y de la finalidad".[7] En este sentido, el propio análisis cuenta con una limitante que es la de constreñir la realidad al estudio de la realidad física, misma que, si bien es concordante con la observación y la experiencia cotidiana, no es suficiente para comprender la dimensión humana de los objetos o inclusive de aquellas cosas intangibles que forman parte de la vida diaria.

De acuerdo con Frondizi, el propio ejercicio de la racionalidad griega derivó en el establecimiento de una nueva categoría de análisis, ya que los pensadores helenos descubren que junto al mundo físico "existe otro, de tanto mayor significación que el otro, un mundo ideal, digamos así. Es el mundo de las esencias, los conceptos, las relaciones, esto es, de lo que hoy se denomina objetos ideales".[8] Por lo tanto, gracias al establecimiento de estos objetos ideales, la reflexión sobre lo que son los bienes se vio enriquecida, cimentando las bases de lo que siglos después sería denominado como *valor*.

6 Martínez Gómez, Jesús Armando, *op. cit.*, s. p.
7 Sanabria, José Rubén, *Ética*, p. 69.
8 Frondizi, Risieri, *op. cit.*, p. 4.

En este punto conviene hacer una distinción entre las categorías del análisis, y se ha definido lo que se entiende por *bien*, ahora es preciso clarificar la concepción de *valor*. Para Sanabria, el término *valor* fue utilizado como parte del lenguaje filosófico en los trabajos de Lotze, Ritschl y Menguer.[9] Como parte del pensamiento filosófico de finales del siglo XIX y comienzos del XX, Max Scheller asume la labor de definir los *valores*, señalando: "los valores son esencias en el sentido husserliano, es decir, son aquellas cualidades gracias a las cuales las cosas se convierten en bienes".[10]

Por su parte, Payá, Prats y Torguet afirman que:

> los valores son un instrumento de conocimiento, pero no pueden quedar reducidos meramente a la actividad intelectual o cognitiva de la persona. Así, cabe destacar su dimensión afectiva y, juntamente con ella, el componente volitivo y la función de guía del comportamiento que realizan. De la misma manera, se debe subrayar la doble dimensión, personal y social, de los valores, que son, a la vez, posibilitadores de la realización personal y configuradores de la misma.[11]

Esta definición aporta uno de los elementos determinantes más importantes: el de la voluntad, puesto que radica en la intención del individuo de actuar con apego a ciertos valores o no hacerlo, con lo cual se moldea tanto la conducta personal como las consecuencias sociales que habrá de acarrear el ejercicio volitivo.

1.2. Los valores, su clasificación y jerarquía

Los valores como tal están sujetos a diversas características que permiten definirlos con mayor precisión; de acuerdo con Ferrater entre ellas se encuentran las siguientes: 1) el valer; 2) objetividad; 3) no independencia; 4) polaridad; 5) cualidad y 6) Jerarquía.[12] Por su parte, Álvaro Guadarrama González hace la acotación de los valores al tomar cuatro características principales, las cuales encuentran concordancia, a nivel general, con las señaladas por Ferrater. Para Guadarrama los valores deben cumplir con los siguientes criterios: a) preferibilidad; b) bipolaridad; c) objetividad y d) trascendencia.[13]

[9] *Cfr.* Sanabria, José Rubén, *op. cit.*, p. 69

[10] Martínez Gómez, Jesús Armando, *op. cit.*, s. p.

[11] Citados en Ábrego Cruz, Edgard Ernesto, *op. cit.*, p. 49.

[12] *Cfr.* Ferrater Mora, José, *op. cit.*, pp. 869 y 870.

[13] *Cfr.* Guadarrama González, Álvaro, *La axiología jurídica en la formación integral de los estudiantes de derecho*, pp. 58-61.



Cabe señalar que Scheler complementa su jerarquía de los valores desde los parámetros de inferioridad o superioridad, atendiendo cinco criterios: *durabilidad, divisibilidad, fundamentación, satisfacción* y *absolulidad.*[14]

De manera complementaria, los valores pueden ser agrupados de acuerdo con sus características fundamentales, lo que determinaría, en cierto sentido, una clasificación, o bien, una jerarquía de los mismos, la cual sirve como base para el estudio axiológico y posteriormente su aplicación para el desarrollo del análisis centrado en el derecho y el ámbito jurídico. Una clasificación de los valores puede ser la llevada a cabo por Álvaro Guadarrama González, quien a su vez toma como base la propuesta realizada por Raúl Gutiérrez Sáenz: 1) valores morales, 2) valores religiosos, 3) valores humanos y 4) valores infrahumanos.[15]

1.3. Los valores como base de los principios constitucionales

Con fundamento en la teoría de los valores es preciso señalar que su implicación se encuentra ligada a las más diversas disciplinas, mucho más allá de los límites de la filosofía, puesto que los valores y su estudio han complementado el desarrollo de ciencias como la sociología, la antropología y la ciencia jurídica, por citar algunos ejemplos. Por esta razón es relevante hacer la precisión respecto a cómo son entendidos los valores en el campo del derecho, su consolidación como valores jurídicos y su tránsito hacia el establecimiento de principios.

Arriba
Espacios escolares de educación básica.

[14] *Cfr.* Sanabria, José Rubén, *op. cit.*, pp. 72 y 73.
[15] *Cfr.* Guadarrama González, Álvaro, *op. cit.*, pp. 62 y 63.

En este sentido, es necesario especificar que una de las principales divergencias en torno a la concepción y ordenamiento de los valores entre la filosofía y el derecho se encuentra justamente en la utilización de una jerarquía, no porque carezca de importancia el ordenamiento de los valores, sino estriba en el hecho de que la filosofía jerarquiza valores que escapan de la esfera de interés de la disciplina jurídica. Sergio Estrada Vélez señala dos razones fundamentales por las que el derecho descarta la jerarquía de valores emanada de la filosofía:

1) Se jerarquizan valores que no son de interés para el derecho.
2) Una jerarquía de valores en el derecho puede conducir a lo que denomina Hartmann el imperio del valor. No es posible señalar la prevalencia de la justicia sobre la seguridad jurídica ni esta sobre aquella, máxime cuando se trata de un valor finalístico y funcional, respectivamente, esto es, de un valor sustantivo que sirve de objetivo de la existencia del derecho y un valor adjetivo como medio para la realización de la justicia.[16]

Por lo tanto, para el derecho, los valores jurídicos poseen características distintivas que les brindan una trascendencia que impregna todo el *corpus* legal. De acuerdo con Antonio Enrique Pérez Luño, "los valores tienen una función fundamentadora, ya que son el núcleo básico e informador de todo el ordenamiento; una función orientadora, dirigiendo al ordenamiento hacia metas o fines predeterminados, y una función crítica, porque sirven como criterio o parámetro de valoración de hechos o conductas".[17]

Con base en lo expuesto anteriormente, y ante la imposibilidad de jerarquizar los valores en el ámbito del derecho, es preciso que no se deseche de inicio la clasificación de los valores, puesto que la ausencia de una estructura conduciría más a un empirismo racionalizado que a un estudio estructurado y llevado a cabo desde un método. Por esta razón los valores jurídicos se clasifican de la siguiente manera, de acuerdo con lo señalado por Eduardo García Máynez en su obra *Filosofía del Derecho*:

a) Valores jurídicos fundamentales: son aquellos de cuya existencia depende el orden jurídico genuino.
b) Valores jurídicos consecutivos: estos valores se asocian de manera directa a la realización y existencia de los valores fundamentales.

[16] Estrada Vélez, Sergio, "De la jerarquización filosófica de los valores a la coordinación jurídica de los principios", p. 70.

[17] Freixes Sanjuán, Teresa y José Carlos Remotti Carbonell,"Los valores y principios en la interpretación constitucional", p. 101.

c) Valores jurídicos instrumentales: son los valores que posibilitan la realización de los valores fundamentales y consecutivos, ya que son *de adecuación final o teleológica*.[18]

Uno de los aspectos más interesantes de la aplicación de los valores en la disciplina jurídica obedece a su propia naturaleza, ya que en su dimensión moral cuentan con una clara función prescriptiva, aduciendo a los convencionalismos adoptados socialmente y que se configuran como objetos culturales que devienen de la conducta colectiva.[19] Desde esta perspectiva, los autores mencionados con anterioridad, coinciden en la función orientadora de los valores en el derecho, que se pueden asumir como los elementos fundantes del mismo, proyectándose a su vez como elementos esenciales para la conformación jurídico-política del Estado, tanto en su función axiológica como ontológica, adquiriendo su máxima concreción a través de principios.[20]

De manera análoga, para Teresa Freixes y José Carlos Remotti, los valores cuentan con las siguientes características que los convierten en elementos fundamentales del derecho y que a su vez dan paso a la construcción de los principios constitucionales:

- Incorporan contenidos materiales a la Constitución.
- Tienen varias funciones: orientadora, informadora y crítica de todo el ordenamiento, tanto en la producción de normas como en la interpretación de las mismas.
- Delimitan el significado de las normas.
- Determinan entre sí una relación de complementariedad que no permite establecer jerarquías entre ellos.
- Permiten superar las aparentes antinomias, incorporando al análisis constitucional la finalidad integradora propia de las constituciones consensuadas.[21]

[18] García Máynez, Eduardo [b], *Filosofía del derecho*, p. 439.
[19] *Cfr.* Badaracco, Raúl Augusto, "Valores Jurídicos, Axiología Jurídica", p. 618.
[20] *Cfr.* Segob, *Principios generales del derecho*, p. 15.
[21] Freixes Sanjuán, Teresa y José Carlos Remotti Carbonell, *op. cit.*, p. 101.

2. Los principios

Como se ha expuesto en el apartado anterior, uno de los elementos indispensables para la construcción del derecho son los valores, mismos que a través del análisis filosófico y jurídico se han revelado como elemento fundamental para la estructuración del *corpus* legal y jurídico del Estado. En este sentido, es preciso abordar el análisis de cómo estos valores se consolidan a través de los principios y cómo se han concretado en el texto constitucional y mantenido como los ejes rectores del derecho mexicano.

Para iniciar el estudio de los principios es ineludible, en primera instancia, definir su concepto, ya que de la comprensión del mismo es de donde se nutre el presente trabajo. Sin embargo, antes de enfocarse de manera específica en los principios, es necesario que se haga referencia a los axiomas, ya que de los mismos se desprenden los llamados principios generales del derecho, basados en una fundamentación lógica estructurada.

2.1. Axiomas

El vocablo *axioma* deriva de la palabra griega para "dignidad", por lo que Ferrater define al término como "lo que es digno de ser estimado, creído o valorado. Así, en su acepción más clásica el axioma equivale al principio que, por su dignidad misma, es decir, por ocupar un cierto lugar en un sistema de proposiciones, debe ser estimado".[22] Este autor abunda en la definición, hace mención respecto a que, como parte del estudio filosófico, los axiomas fueron objeto de la reflexión de pensadores como Aristóteles, quien consideraba que los axiomas constituyen los fundamentos sobre los que se erigen las ciencias. Señala que son "proposiciones irreductibles, principios generales a los cuales se reducen todas las demás proposiciones y en los cuales éstas necesariamente se apoyan. El axioma posee, por así decirlo, un imperativo que obliga al asentimiento una vez es enunciado y entendido".[23]

Por lo tanto, se consolidan como una fundamentación apriorística que conduce hacia el establecimiento de los principios. La utilización de los axiomas como parte del derecho representa un esfuerzo por el establecimiento de una lógica jurídica que permite la sistematización científica del derecho como tal. De esta manera, Miguel Villoro Toranzo aclara:

Derecha
Venustiano Carranza en el Teatro Iturbide, actualmente Teatro de la República.

[22] Ferrater Mora, José, *op. cit.*, p. 167.
[23] *Idem.*



> todo conocimiento científico, en cuanto que debe ser un conocimiento metódico, sistemático y fundado, debe estar de acuerdo con las estructuras de la lógica formal. O, en otras palabras, dichas estructuras no sólo sirven para ordenar las afirmaciones de una ciencia, sino también para verificar la rectitud de las conclusiones que se sacan de determinadas premisas.[24]

2.1.1. Axiomática jurídica

El estudio de los axiomas como fundamentos del derecho se encuentra representado en México principalmente por Eduardo García Máynez, quien desarrolló abundantes investigaciones en materia de los principios apriorísticos y axiomas jurídicos, mismas que derivaron en su Axiomática Jurídica. Señala que su objetivo es "demostrar la existencia de una serie de principios y legalidades que valen para el derecho con independencia de las prescripciones del sistema

[24] Villoro Toranzo, Miguel, "Reflexión sobre la lógica jurídica de García Máynez", p. 738.

vigente y que, por su carácter apriorístico y la evidencia de su contenido, tienen el rango de auténticos axiomas".[25]

Desde esta perspectiva, García Máynez, en la estructuración de su teoría, señala que la axiomática debe considerarse como valorativa, en el sentido de que existen proposiciones axiológicas que se reflejan de manera determinante en el ordenamiento jurídico, especialmente en lo relativo a lo que se encuentra ordenado, prohibido y permitido, así como también en cuanto a lo que se constituye como deber jurídico y derecho subjetivo. Tomando estas prerrogativas como base, el análisis de García retoma los axiomas axiológicos de Brentano y los axiomas éticos de Scheler, mismos que le permitirán establecer, a su vez, los axiomas definitivos aplicables al derecho.[26]

También señala que, desde el análisis de la lógica, los axiomas de Brentano y Scheler poseen validez para la totalidad de las esferas de la axiología, incluido por supuesto, la axiología jurídica. En este sentido, señala que la aplicación de estos axiomas al derecho radican en que:

> El derecho es una regulación bilateral o, como también suele decirse, imperativo-atributiva de la conducta humana. Las normas jurídicas no sólo imponen deberes, sino conceden, correlativamente, facultades. Frente al obligado por un precepto de derecho encontramos siempre a un pretensor, facultado para exigir de aquél el cumplimiento de su deber.[27]

Gracias a esta reflexión establece los fundamentos de la ordenación estructurada y lógica de la ciencia jurídica y su relación con el aspecto valorativo que permite la formulación de axiomas generales para el derecho. La formulación de estos axiomas presupone el establecimiento de las bases para el desarrollo de la axiomática jurídica basada en reglas lógicas. García Máynez establece por tanto cinco axiomas fundamentales:

I. Todo objeto del conocimiento jurídico es idéntico a sí mismo.

II. Ninguna conducta puede hallarse, al propio tiempo, jurídicamente prohibida y jurídicamente permitida.

III. La conducta jurídicamente regulada sólo puede hallarse prohibida o permitida.

IV. Todo lo que está jurídicamente ordenado está jurídicamente permitido.

[25] Citado en Flores Mendoza, Imer Benjamín, *Eduardo García Máynez (1908-1993). Vida y obra,* p. 60.

[26] *Ibidem*, pp. 61 y 62.

[27] García Máynez, Eduardo [c], "La axiomática jurídica y el derecho de libertad. Revista de la Universidad Nacional (1944-1992)", p. 299.

V. Lo que está jurídicamente permitido, no está jurídicamente ordenado, puede libremente hacerse u omitirse.[28]

Como se ha señalado, gracias a la clarificación de estos axiomas, la ciencia jurídica ve reforzada su estructura lógica y da paso al establecimiento de razonamientos generales que permiten el análisis y reflexión del derecho. Estos axiomas fundamentales constituyen uno de los elementos más importantes para el desarrollo de la ciencia jurídica en el siglo XX, especialmente porque hacen hincapié en aspectos que se dan por sentado dentro de la doctrina y la academia. Si bien, los axiomas por su propia naturaleza son evidentes en su validez, es cierto que no escapan a ser objeto de estudio de la lógica y que poseen un profundo impacto en la manera en la que se conciben fundamentos tan importantes de la disciplina, como son los principios.

2.2. Definición de *principio*

Como parte de la disposición del presente trabajo se han definido de manera introductoria lo que son los valores y los axiomas, los cuales constituyen algunos de los elementos fundamentales para la estructura de la ciencia jurídica. Sin embargo, es preciso definir, como consecuencia lógica y de natural progresión en el análisis, lo que se entiende por principios, para posteriormente abordar los conceptos de principios generales de derecho y por supuesto, los principios constitucionales.

Los principios pueden ser entendidos, de acuerdo con Ferrater Mora, desde dos perspectivas, la primera se basa principalmente en los postulados de los filósofos presocráticos, concretamente Anaximandro, quienes consideraban que los principios utilizaron el término "para describir el carácter del elemento al cual se reducen todos los demás, tal elemento sería en cuanto realidad fundamental el principio de todas las cosas".[29] Esta conceptualización es absoluta al identificar que en los principios se encuentra contenida la realidad, ya que parte de ellos mismos y en ellos encuentra su fundamentación.

Adicionalmente, el propio Ferrater señala que "el principio no es ninguna realidad, sino que describe el carácter de una cierta proposición: la proposición que 'da razón de'".[30] Con esta aproximación al concepto de *principio* se abre la segunda de las perspectivas. En este sentido y de acuerdo con el autor, se entiende que el principio como realidad es un *principium essendi,* lo que de manera general podría tener la acepción de principio del ser, en tanto que asumiendo al principio

[28] Flores Mendoza, Imer Benjamín, *op. cit.*, pp. 64 y 65.
[29] Ferrater Mora, José, *op. cit.*, p. 480.
[30] *Idem.*

como razón, se le denomina como *principium cognascendi*, lo que permite la reflexión respecto a si los principios como razón son equivalentes a principios lógicos o, en su defecto, a principios ontológicos. Bajo esta idea, la reflexión sobre los principios como fundamentos de las ciencias deben cumplir con requisitos básicos como los mencionados por Descartes, entre ellos, ser claros y evidentes, de manera que de ellos pueda desprenderse el conocimiento humano.[31]

En el sentido jurídico, los principios son objeto de debate en cuanto a su concepción y alcance. Para Miguel Carbonell, los principios:

> son normas en alguna medida abiertas, a partir de cuya lectura el intérprete no puede saber con total certeza el campo de aplicación de los mismos, ya sea porque no está definido el perímetro material que intentan regular tales principios, o bien porque no está claro a qué casos sí y a qué casos no pueden ser aplicados.[32]

Si bien, en esta definición existe cierta vaguedad con respecto a la aplicación de los mismos, es necesario retomar el planteamiento de Häberle, en el que menciona que los principios son normas de conducta, las cuales orientan las actividades de los individuos, pero desde un ámbito ético y axiológico.[33] De esta manera se puede inferir que los principios poseen una veta ética, que además tiene una característica de universalidad, unida a la vigencia a través del tiempo, lo cual permite su permanencia y asimilación como parte del derecho.

2.2.1. Funciones de los principios

Como se ha señalado de manera somera, los principios por su propia naturaleza son guías o parámetros de actuación, con la peculiaridad de que se constituyen como una especie de norma que no se encuentra explicitada en la ley, sin embargo, son consideradas en su validez por los impartidores de justicia y por aquellos dedicados al estudio jurídico.

Las funciones de los principios, por tanto, son las de fungir como orientadores de la aplicación del derecho, pero también como parámetros morales y valorativos para los impartidores de justicia, de tal forma que llegan a adquirir una categoría de generalidad que trasciende a lo largo del tiempo y es adoptada en un sentido de positivización. En este sentido, Karl Larenz afirma que estos principios generales deben ser concebidos y entendidos como "pautas orientadoras de

[31] *Ibidem*, p. 481.

[32] Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, p. 45.

[33] *Cfr.* García Ramírez, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, p. 138.



Arriba
Escuela de educación básica.

normación jurídica que, en virtud de su propia fuerza de convicción, pueden 'justificar' resoluciones jurídicas".[34]

De esta manera los principios trascienden hasta integrarse como parte de la legislación, así como también en la jurisprudencia emanada en las resoluciones de los tribunales, o bien, presentarse como parte del espíritu de la ley fundamental y son elevados al rango de normas constitucionales, con lo que participarán de manera directa en la interpretación de la ley y su aplicación, apelando a su principio ético y moral, pero también teleológico.[35]

Los principios además son la base para la creación de criterios generales que soporten las decisiones emanadas de los juzgadores y los órganos encargados de administrar justicia. Leopoldo Burruel Huerta señala que "El principio nos dice cómo a final de cuentas funciona un conjunto de conocimientos".[36] De esta manera, señala otra de las funciones de los principios, que no es otra sino

[34] Larenz, Karl, *Metodología de la ciencia del derecho*, p. 418.

[35] *Ibidem*, pp. 418 y 419.

[36] Burruel Huerta, Leopoldo, *Principios constitucionales. Desde la Constitución mexicana hasta la corte*, p. 3.

hacer evidente la manera en la que la ciencia jurídica, en este caso, funciona y en apego a qué.

Aplicados a la dimensión constitucional, Manuel Aragón señala que los principios son:

> fórmulas de derecho fuertemente consensuadas que albergan en su seno gérmenes de reglas jurídicas; lo que equivale a afirmar que los principios no siempre constan explícitamente en el texto constitucional…pero pueden fácilmente deducirse del mismo a través de una interpretación estructural y sistemática.[37]

Por su parte, Enrique Alcalde Rodríguez hace notar que los principios jurídicos "constituyen la propia realidad jurídica y, respecto de la ciencia del derecho, su objeto. Existen, en consecuencia, con independencia de su formulación y se emplean aunque la ciencia los desconozca, la cual no tiene por misión sino aprehenderlos".[38] Como puede verse, existe una concordancia conceptual en ambos autores respecto a que los principios no siempre se encuentran expresados de manera explícita, sino que forman parte de la estructura teórica, axiológica y ontológica de las ciencias, en el caso concreto que se trata en este trabajo, la ciencia jurídica.

2.3. Principios generales del derecho

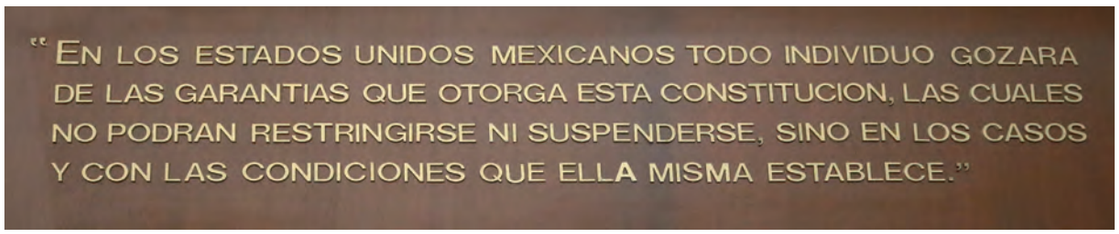
Estudiosos como Donald Dworkin han establecido que los principios generales del derecho se entienden como "estándares o clausuras genéricas que enuncian modos de ser, reflejando la modalidad jurídica de la moralidad".[39] Esta definición aporta elementos de suma importancia para el análisis, puesto que hace evidente una situación específica, relativa a que el sentido de los principios generales del derecho es de naturaleza ontológica y no coercitiva, lo que implica que apela a la reflexión sobre la interpretación de la ley desde el plano de la axiología y el sentido moral implícito al *corpus* jurídico.

Los principios generales del derecho no son de manera alguna elementos que se encuentren definidos y consensuados por toda la comunidad académica, al contrario; ya que existen numerosas divergencias en cuanto a la manera en la que son categorizados, e incluso, en el alcance de los mismos. García Máynez señala que:

[37] Citado en Freixes Sanjuán, Teresa y José Carlos Remotti Carbonell, *op. cit.*, p. 99.

[38] Alcalde Rodríguez, Enrique, *Los principios generales del derecho. Su función de garantía en el derecho público y privado chileno,* p. 53.

[39] Citado en Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control,* p. 48.



Arriba
Placa ubicada en el Teatro de la República.

> para ciertos tratadistas, los principios generales son los del derecho romano; algunos afirman que se trata de los fundamentalmente admitidos por la ciencia, y otros, por último, los identifican con los del derecho justo o natural. En una admirable monografía, Del Vecchio ha demostrado que esta postrera opinión es la única correcta.[40]

Este posicionamiento es sumamente revelador, ya que identifica de manera total que los principios generales del derecho son eminentemente parte del iusnaturalismo.

Para autores como Antonio Enrique Pérez Luño existe una aparente contradicción y ambigüedad en esta categoría de análisis, pues refiere que los principios generales del derecho aparecen a menudo no como causas, sino como consecuencias, lo cual provoca un conflicto semántico y lógico con su propia denominación. En este sentido, Pérez Luño hace notar que los fenómenos que les dan origen son los siguientes: "1) de la actividad del legislador; 2) o de la actividad del juez; 3) o de la doctrina; 4) o se hace derivar su validez de la costumbre; 5) o de las convicciones y aspiraciones morales que se manifiestan en las sociedades".[41]

Sus opiniones son fuente de controversia entre los estudiosos del derecho, ya que sus citadas causas de contradicción en la denominación de los principios generales, pueden ser tomadas como orígenes o causas y no precisamente como consecuencias, las actividades del legislador y la posterior interpretación de la ley son las que suscitan la existencia de los principios y no en el sentido inverso. En este sentido, Manuel Aragón y Enrique Alcalde[42] coinciden en que el derecho por su propia naturaleza es "principalista", puesto que en los principios encuentra su establecimiento, sustento y orientación, además de brindar una coherencia a la disciplina, los que sirven como vínculo y sustento a todas las

[40] García Máynez, Eduardo [a], *Introducción al estudio del derecho*, p. 371.

[41] Pérez Luño, Antonio Enrique, "Los principios generales del derecho: ¿un mito jurídico?", p. 10.

[42] *Cfr.* Aragón, Manuel, *op. cit.*, p. 48. Alcalde Rodríguez, Enrique, *op. cit.*, p. 50.

áreas que abarca el derecho, dado que son los fundamentos generales sobre los que se erige la construcción teórica y metodológica del derecho.

En relación con esto, Burruel precisa:

> no podemos decir que lo contenido en Ley necesariamente haga principio general del derecho; es decir, que acabe ocurriendo en la experiencia como un principio del derecho. Tampoco podemos decir que la Ley por sí sola, haga principios generales del derecho. Los principios generales del derecho resultan de la realidad, no de los deseos legislativos.[43]

Como se hace evidente por la postura de este autor, los principios generales del derecho son producto directo de la inducción, o para ser más precisos, del empirismo implícito en la vida diaria y las experiencias derivadas de la realidad misma, lo cual lo coloca en claro antagonismo con Pérez Luño, quien se decanta por una concepción deductiva y de consecuencia.

Por su parte, Eduardo García de Enterría comenta:

> la misma expresión de 'principios generales del Derecho' es ya feliz: se trata en efecto, de verdaderos "principios" en sentido ontológico, que informan la institución en que se manifiestan, y no de meras máximas o reglas heurísticas; son, a la vez, "generales", esto es, procedentes de una estimativa objetiva, no de la apreciación retórica y singular de una supuesta 'justicia del caso concreto', de una 'justicia del cadí', en la famosa expresión de *Richard Schmidt;* y, por último, al precisar su pertenencia al derecho se concreta su validez jurídica, en el sentido ya del Derecho aplicable, como también su expresión técnica, fruto de la experiencia de la vida jurídica, expresable sólo en una técnica de este carácter, y no como un simple precepto moral.[44]

En el planteamiento de García de Enterría se encuentran elementos importantes para la conformación del análisis de los principios generales del derecho, puesto que determinan el deber ser del derecho, sus instituciones y leyes, al tiempo que establecen parámetros objetivos de aplicación general, que si bien se basan en las concepciones morales y los valores propios de la ética social, van más allá de la misma.

Jaime Cárdenas García señala que para Dworkin:

> la moral no sirve para justificar el sistema jurídico sino como criterio material para determinar la validez de las normas del sistema jurídico… los contenidos morales que fundan el derecho carecen de las notas de

[43] Burruel Huerta, Leopoldo, *op. cit.*, p. 6.

[44] Citado en Alcalde Rodríguez, Enrique, *op. cit.*, p. 53.

> universalidad e inmutabilidad; los principios de Dworkin son muchos y cambian con rapidez, sus contenidos provienen de la moral positiva y de la moral crítica, bajo el presupuesto de que el intérprete puede desvelar, a la mejor luz posible, el fin de la comunidad.[45]

Desde esta óptica, y pese a la reluctancia de Dworkin, los principios del derecho aluden a la moral y la vocación axiológica, pero también involucran y dan un papel preponderante al juzgador y aplicador de la ley, ya que en su interpretación se concretan los principios generales del derecho, por más que se haga la mención de que no todos éstos poseen una validez universal. Por lo tanto, para él "un principio sólo puede hacerse valor como un argumento a favor o en contra de una determinada decisión".[46]

Norberto Bobbio[47] hace mención de que el estudio de la normatividad jurídica y su aplicación debe realizarse de acuerdo con un análisis inicial que permita distinguir entre las proposiciones particulares y las universales, ya que con base en esta distinción se suscitan diversos tipos de principios del derecho, a saber: 1) principios de instituto; 2) principios de una materia; 3) principios de una rama del derecho y 4) principios del ordenamiento jurídico.

De manera conclusiva, Bobbio señala que los principios del derecho que poseen como característica definitoria una generalidad absoluta se encuentran anclados en el derecho natural y son los grandes postulados de éste, los que a la postre alcanzarán la categoría de principios generales del derecho.[48] Como parte de los autores que sostienen el carácter normativo de los principios generales del derecho se encuentra Crisafulli, el cual sostiene que:

1) En la mayor parte de los casos, esos principios son obtenidos, mediante generalizaciones sucesivas, de las normas particulares, por lo que resulta impensable considerar que, cuando llegan a cierto grado de generalidad, cambien de naturaleza, es decir, dejen de ser normas.
2) Aun admitiendo que algunos principios no se obtengan de normas particulares mediante generalización, sino que se den de modo inmediato en todo su alcance general, la función que cumplen (normalmente en materia de lagunas), es ofrecer prescripciones o modelos de conducta a los operadores jurídicos; por ende, tal función en nada difiere de la de las normas particulares.[49]

45 Cárdenas García, Jaime, *La argumentación como derecho*, p. 66.
46 Rojas Amandi, Víctor Manuel, "El concepto de derecho de Ronald Dworkin", p. 380.
47 Citado en Pérez Luño, Antonio Enrique, *op. cit.*
48 *Idem.*
49 García Máynez, Eduardo [b], *op. cit.*, p. 313.





Alexy por su parte sostiene que "los principios son normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas. Los principios son mandatos de optimización porque pueden ser cumplidos en diversos grados. La forma de aplicación de los principios es la ponderación".[50] Como denota Alexy, lo principios obedecen a una lógica instrumentalista, pero asociada de manera directa a la ponderación que realizan los juzgadores, lo que establece un cierto paralelismo o base para el desarrollo de la crítica y el estudio de Dworkin.

Estudiosos como Enrique Pérez Luño han realizado esfuerzos que permitan delinear con un poco más de precisión el alcance y la trascendencia de los principios generales del derecho, lo que conduce a la siguiente clasificación:

1) En una primera acepción los principios del derecho actúan como *metanormas*. Se trata de lo que puede considerarse como se significado *metodológico* en el que aparecen entendidos como *principia cognoscendi*, es decir, como reglas orientadoras para el conocimiento, para la interpretación y para la aplicación de las restantes normas.
2) En otras ocasiones, la expresión "principios del derecho" tiene un significado primordialmente *ontológico*, como *principia essendi* a los que remite el ordenamiento jurídico en calidad de fuentes normativas.
3) Por último, los principios generales del derecho pueden entenderse también, en su dimensión *axiológica*, como los *prima principia*, axiomas o postulados éticos que deben inspirar todo el orden jurídico.[51]

Este ejercicio integrador retoma elementos de los autores consignados con anterioridad y permite establecer parámetros comunes para el entendimiento de los principios generales del derecho, apelando tanto a su característica de aplicación práctica como a su dimensión relativa al deber ser y la carga valorativa y moral que poseen.

Los principios generales del derecho cumplen con diversas funciones, mismas que clarifican el ámbito en el que son aplicados y dan luz respecto a la orientación con la que los juzgadores los utilizan. De acuerdo con Bobbio, y desarrolladas por García Máynez, las funciones principales de los principios del derecho son cuatro: 1º la *interpretativa o hermenéutica*; 2º la *integradora* de los vacíos de las fuentes formales; 3º la *directiva* y 4º la *limitativa*.[52]

[50] Cárdenas García, Jaime, *op. cit.*, p. 81.
[51] Pérez Luño, Antonio Enrique, *op. cit.*, pp. 16 y 17.
[52] García Máynez, Eduardo [b], *op. cit.*, pp. 320 y 321.

Página anterior
Grupo de niños con su maestro.

2.4. Principios constitucionales

Como se ha abordado con anterioridad, los principios pueden ser elevados al rango constitucional y consolidarse como pilar del sistema jurídico, toda vez que al integrarse como parte de la Carta Magna adquieren un alcance normativo. En este sentido, Savigny hace la precisión de que "los principios jurídicos se configuran como instituciones con valor normativo, admitiéndose que en el Derecho, además de reglas y valores, existen principios que precisamente identifican a cada ordenamiento concreto".[53]

Uno de los aspectos más importantes de los principios constitucionales es que son el origen de diversas reglas jurídicas y que, además, funcionan como elementos integradores para el sistema jurídico derivado de los mismos, dada su jerarquía como fundamentos del derecho emanado de la Constitución. Esta misma jerarquía normativa confiere a los principios constitucionales una identidad de instituciones jurídicas y como tales poseen una estructura compartida con las siguientes características:

- Son normas inferidas de una interpretación operativa sobre las reglas constitucionales.
- Constituyen proyecciones normativas a partir de elementos reglados.
- Contienen gérmenes de reglas indeterminadas, pero predictibles.
- Sus elementos estructurales son permanentes.
- Entre los principios no existe relación jerárquica a nivel estructural.[54]

Como parte del desarrollo constitucional, los principios son objeto de estudio de la ciencia jurídica, con relación a esto, Burruel señala:

> Los principios en su versión moderna, en efecto contienen líneas de conducta y envuelven un sistema de valores, entendido y aceptado en la sociedad o asequible por la lógica. Si los principios contuvieran valores propios de ideologías o religiones, serían contradictorios, pues contendrían dogmas o circunstancias no comprobables que impedirían su aceptación como principio. Pero fundamentalmente los principios son finalistas, que señalan la dirección que han de tener los actos legislativos, ejecutivos y judiciales que traten el objeto del principio.[55]

[53] Freixes Sanjuán, Teresa y José Carlos Remotti Carbonell, *op. cit.*, p. 101.
[54] *Ibidem*, p. 103.
[55] Burruel Huerta, Leopoldo, *op. cit.*, p. 11.

Esta apreciación contiene aspectos que son dignos de ser reflexionados, ya que retoma la dimensión axiológica de los principios y la manera en que ésta misma se traslada hacia el *corpus* legal e institucional derivado de la Constitución.

En las diversas aproximaciones conceptuales que se han consignado se encuentran elementos comunes a las funciones de los principios constitucionales; para clarificar de manera más concreta estas funciones se retoma el listado que llevan a cabo Freixes y Ramotti al respecto:

- Tienen eficacia directa.
- Permiten extraer las reglas aplicables al caso concreto.
- Su función positiva consiste en informar el ordenamiento.
- La función negativa comporta que tengan fuerza derogatoria.
- Su interpretación debe realizarse en forma complementaria e indisociable.
- Facilitan, a partir de su transmutación en reglas, la posibilidad operativa de una pluralidad de opciones cuya elección concreta corresponde a criterios de política legislativa.[56]

Por lo tanto, "la Constitución es la *summa* del Estado; la síntesis histórica de un pueblo que precisa de un documento con primacía formal sobre las demás normas, para hacer pragmático su contenido pragmático".[57] Desde esta perspectiva se hace evidente que en la "síntesis histórica" se encuentran plasmados los principios y valores de un pueblo, lo que tiene como resultado que estos mismos adquieran un carácter normativo que se traduce en los principios constitucionales y que configuren a su vez, la organización social, política y orgánica de las naciones.

Para Uribe Arzate, los principios que de manera exclusiva se encuentran en la Constitución son *"supremacía, fundamentalidad, inviolabilidad y permanencia"*;[58] sin embargo, es necesario hacer la precisión relativa a que, si bien estos principios se consolidan como bases constitucionales, no excluyen la posibilidad de la acción reformadora, contenida en su cauce institucional y contemplada por la propia Constitución; puesto que es gracias a las reformas y adecuaciones que el texto constitucional se adapta y responde a las transformaciones de la sociedad a la que regula. Es preciso, de igual manera, hacer hincapié en que las reformas deben estar en consonancia con los principios fundamentales, tal como lo expresa Ricardo Guastini, citado por Uribe:

[56] Freixes Sanjuán, Teresa y José Carlos Remotti Carbonell, *op. cit.*, p. 104.
[57] Uribe Arzate, Enrique, "Principios constitucionales y reforma de la constitución", p. 246.
[58] *Idem*.

> Una cosa es modificar la Constitución –se puede decir– sin alterar la identidad, o sea los principios 'supremos' que la caracterizan y distinguen de otras Constituciones; otra cosa es introducir una nueva Constitución, caracterizada por principios supremos diversos de los de la Constitución precedente. En ningún caso puede la reforma constitucional ser utilizada para modificar los principios supremos de la Constitución existente.[59]

No debe ser pasado por alto el hecho de que, pese a los mecanismos de reforma, los principios fundamentales que dan sustento a la Carta Magna no deben ser violentados, suprimidos o pervertidos, puesto que ello presupondría un ataque directo al espíritu originario de la Constitución. En este sentido pronuncia Burruel:

> Son, estos principios, fuente de derecho en sí mismos por el simple hecho de estar contenidos en la Constitución. Los principios constitucionales no están, ni pueden estar a discusión. Ni las leyes, ni los tratados internacionales, ni el razonamiento jurídico o filosófico más filoso, pondrán en duda su vigencia. Incluso, por la supremacía constitucional, aunque la propia constitución no señale que se trate específicamente de un principio, el simple hecho de que su expresión esté contenida en el texto, le da el rango de principio.[60]

Por lo tanto, atendiendo a la jerarquía jurídica, se desprende que los principios incluidos en la Constitución se encuentran en el pináculo del *corpus* jurídico de la nación, lo cual los positiva y les otorga un carácter distintivo con respecto a los principios generales del derecho, ya que estos son emanados de la experiencia empírica o de la inducción jurídica.

3. Los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Como parte del análisis del presente trabajo, relativo a la evolución de los principios de la Constitución de 1917 a la luz del próximo cumplimiento de su centenario, es necesario que se haga un recuento enunciativo de los elementos que se han consolidado como principios constitucionales. En este sentido, la aproximación a los principios de la Carta Magna puede llevarse a cabo por medio de diversas posturas teóricas, mismas que permitirán encontrar una definición que sirva de base al presente estudio.

59 *Ibidem*, p. 245.

60 Burruel Huerta, Leopoldo, *op. cit.*, p. 23.

En primera instancia se retoma la corriente relativa a las decisiones fundamentales enarbolada por Carlos Schmitt, quien señala: "una Constitución son las decisiones conscientes que la unidad política se da a sí misma. Estas decisiones determinan la forma concreta que adopta la unidad política que decide";[61] es decir, son estas decisiones las que dictaminan la posterior organización política y jurídica del Estado. Carpizo menciona, de manera complementaria, que la modificación de estas decisiones no pueden ser llevadas a cabo si no es por medio de procesos de reforma avaladas por la voluntad del pueblo, por lo que no pueden ser tocadas por los poderes estatales. En resumen, si las Constituciones no cuentan como base con estas decisiones fundamentales, no pueden ser denominadas ni adquirir el rango de Constitución.

Tomando como punto de partida la teoría decisionista, Carpizo recupera el análisis llevado de Luis F. Canudas sobre la Constitución de 1917 desde esta perspectiva, lo cual dio paso a la identificación de las "decisiones" incluidas en la máxima norma mexicana, mismas que se enlistan a continuación:

a) En el Estado mexicano, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo;

b) En el Estado mexicano, todo poder público dimana del pueblo;

c) En el Estado mexicano, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno;

d) El Estado mexicano es un Estado que adopta la forma republicana de gobierno;

e) El Estado mexicano es un Estado federal;

f) El Estado mexicano es una democracia constitucional de carácter representativo;

g) El Estado mexicano reconoce los derechos individuales públicos de los hombres, y los derechos sociales;

h) En el Estado mexicano existen tres poderes, a saber: legislativo, ejecutivo y judicial;

i) En el Estado mexicano, el municipio libre, es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.[62]

En concordancia con la teoría de las decisiones como base para el establecimiento de los principios constitucionales, el propio Carpizo hace un recuento de los

[61] Citado en Carpizo, Jorge, "Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución Mexicana", p. 809.

[62] Citado en Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 813.

principios jurídicos y políticos, atendiendo tanto a la delimitación teórica y práctica de los mismos así como a su alcance ontológico. Por lo tanto, los principios fundamentales constitucionales quedan de la siguiente manera:

- El acto de voluntad del poder constituyente, su decisión, debe quedar plasmado en una norma, ya sea de forma explícita o implícita. Siempre será preferible la primera forma por tratarse de una cuestión de importancia primordial.
- En consecuencia, los principios jurídico-políticos fundamentales no son un asunto teórico o académico, hay que buscarlos y examinarlos en cada Constitución. Cuando ésta los enuncia y estructura expresamente o cuando establece cláusulas pétreas o de intangibilidad, la búsqueda resulta fácil. En caso contrario, hay que auxiliarse de una interpretación integral de la Constitución y de la evolución política de esa nación y ese Estado.
- Es parte del constitucionalismo, porque la idea de principio fundamental está estrechamente ligada con la idea de poder constituyente, democracia y la noción moderna de Constitución.[63]

Por su parte, en un ejercicio de síntesis de la teoría de las decisiones y del análisis de los contenidos constitucionales, Uribe Arzate[64] identifica como parte de los principios constitucionales fundamentales en la Carta Magna de 1917, los siguientes: soberanía, división horizontal y vertical del poder público, carácter representativo de los órganos del Estado, federalismo, municipio, democracia, derechos humanos, justicia social y supremacía del Estado sobre las iglesias.

A decir del autor, estos son los principios que recorren y fundamentan la Constitución Política, presentes desde su origen, pero también resultado de la evolución política y jurídica de México a lo largo de su historia independiente, por lo que como el propio Uribe expresa: "la Constitución es síntesis histórica de un pueblo; instrumento jurídico de orden superior que condensa afanes y proyectos de una nación".[65]

De manera análoga, Jorge Carpizo se ha abocado a la identificación de los principios fundamentales contenidos en la Constitución Mexicana, agrupándolos en tres categorías, "Propios del régimen democrático", "Propios de la evolución política de México" y una tercera que es conjunción de las dos anteriores. En suma, los principios identificados por Carpizo son 12, cinco de ellos propios

63 *Ibidem*, pp. 813 y 814.
64 *Passim* Uribe Arzate, Enrique, *op. cit.*
65 *Ibidem*, p. 247.

de la democracia, seis de la evolución política mexicana y uno en la categoría unificadora. De manera ilustrativa, se presenta una tabla explicativa:

Principios Jurídico-Políticos Fundamentales
en la Constitución Mexicana de 1917

Propio tanto del régimen democrático como de nuestra evolución política	Propios del régimen democrático	Propios de la evolución política de México
1. República democrática.	1. Derechos humanos, 2. Soberanía del pueblo, 3. División de poderes, 4. Sistema representativo, 5. Garantías procesal-constitucionales.	6. Justicia social, 7. Estado federal, 8. Municipio libre, 9. Supremacía del Estado sobre las Iglesias, 10. Sistema presidencial, 11. No reelección del presidente de la República.

Fuente: Carpizo, Jorge, "Los principios jurídicos-políticos fundamentales en la Constitución Mexicana", p. 822.

3.1. Evolución de los principios de la Constitución mexicana

Hasta ahora se han definido los principios constitucionales presentes en la Carta Magna, es conveniente señalar que el texto constitucional no ha permanecido inmutable, todo lo contrario. En atención a la dinámica social y para dar respuesta a las necesidades crecientes y cambiantes del pueblo mexicano, la Constitución ha sido reformada en numerosas ocasiones. Esta idea la explica de manera clara Miguel Carbonell, quien señala:

> la reforma constitucional es un ejercicio más de democracia dentro del Estado constitucional contemporáneo. Y no un ejercicio cualquiera, pues ciertamente la actividad reformadora del texto constitucional siempre opera para afectar decisiones que en algún tiempo anterior se han considerado fundamentales por los habitantes de un Estado. Con la reforma constitucional se modifica la concepción de la "utopía concreta" y el modelo del diseño de vida que el constituyente había previsto y entendido como deseables para un Estado.[66]

La Constitución de 1917 se ha consolidado como el documento normativo de mayor trascendencia y perseverancia en México, ya que gracias a los propios instrumentos con los que cuenta ha hecho posible que se pueda reformar sin alterar por ello los principios que la sustentan. Desde el punto de vista de la doctrina legislativa, esta característica reviste de especial importancia, puesto que dota de flexibilidad y adaptabilidad a la Constitución. En relación con este planteamiento se retoma lo señalado por Pace, Alessandro y Varela quienes afirma:

[66] Carbonell, Miguel, *op. cit.*, pp. 217 y 218.



En varias ocasiones se ha subrayado que aquella constitución escrita que se sitúa en posición de superioridad pero que no prevé posibilidades de modificación, resulta jurídicamente hiper-rígida, pero políticamente frágil. En efecto, las constituciones absolutamente inmodificables exigen al legislador ordinario una prestación que resulta políticamente imposible: la eterna conformidad a constitución que, por muy elásticas que sean las disposiciones constitucionales, encontrará un momento y un punto de rotura.[67]

Arriba
Busto del Primer Jefe en el Teatro de la República.

[67] Citados en Uribe Arzate, Enrique, *op. cit.*, p. 241.

Por ello la reforma y adecuación al texto constitucional es vista entre los juristas como un aspecto deseable, mas esto no implica un abuso de la misma, lo que caería en el plano de las mutaciones constitucionales.

En concordancia con este último pensamiento se encuentra Luis de la Hidalga, quien se pronuncia al respecto de las modificaciones constitucionales en México, a través de las siguientes palabras:

> ha sido reformada y adicionada en exceso, en ocasiones muy acertadamente puesto que el Estado como el Derecho son dinámicos por excelencia, y el dinamismo actual cada vez es más acelerado y se requiere la adecuación necesaria de sus normas, pero algunos gobiernos, principalmente los últimos del siglo, fueron mucho más allá, equivocando con frecuencia la forma del cambio, toda vez que primero se hacían los cambios y posteriormente el procedimiento jurídico y la adecuación a la Constitución, cuando el proceso debe ser a la inversa, reformar la Constitución para dar entrada cabal a los cambios necesarios y no éstos hacia aquella.[68]

El posicionamiento de Luis de la Hidalga refiere a dos situaciones asociadas a las reformas constitucionales, por una parte, alude a que gracias a estos cambios la Carta Magna se ha adaptado de manera exitosa a las necesidades y cambios del pueblo mexicano y, en sentido opuesto, que se ha abusado de las modificaciones a la Constitución, pasando por encima de los procedimientos que dicta la lógica legislativa para llevarlas a cabo. La excesiva modificación al texto constitucional puede entrañar un riesgo que no puede ser pasado por alto, pues se perdería el objetivo fundamental de la Constitución y se soslayarían los principios que contiene.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917 se han llevado a cabo diversos procesos de reforma, mismos que han afectado, no en la acepción peyorativa del término, sino en la estructura jurídica fundamental del país. La primera de estas modificaciones tuvo lugar en 1921, durante el gobierno de Álvaro Obregón, y está referida al artículo 73, que menciona las facultades del Congreso de la Unión. A partir de este punto, las modificaciones al texto constitucional se han sucedido con rapidez, alcanzando su pináculo en el mandato de Enrique Peña Nieto, ya que desde el inicio de su gestión y hasta mediados de agosto de 2016, se han modificado 147 artículos constitucionales, contando en este total cambios efectuados en diversas ocasiones a un mismo artículo en un único año.

Tomando como base los 12 principios identificados por Carpizo y sus respectivas correspondencias con los artículos de la Constitución, se procede a consignarlos

[68] Hidalga, Luis de la, *Historia del derecho constitucional mexicano*, p. 377.

en la siguiente tabla, de manera que sea más sencilla la identificación de los principios aludidos en las reformas constitucionales:

Principio	Artículos donde se encuentra contenido
Propios del régimen democrático y la evolución política mexicana	
Principio democrático	39, 40
Principios propios del régimen democrático	
Derechos humanos	1 al 29
Soberanía popular	39, 40
División de poderes	41, 49
Representación	40
Garantías procesal-constitucionales	76, 97, 103, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114
Principios propios de la evolución política de México	
Justicia social	2, 3, 4, 25, 26, 27, 28, 123
Estado federal	40
Supremacía de Estado sobre las Iglesias	130
Sistema presidencial	72 al 93
No reelección	83
Municipio libre	115

Fuente: elaboración propia con datos de Carpizo, Jorge, "Los principios jurídicos-políticos fundamentales en la Constitución mexicana", pp. 819-822.

3.2. Observaciones complementarias respecto a los principios constitucionales

Cabe señalar que, adicionalmente a estos principios, la propia Constitución enuncia la existencia de otros, y lo hace desde su artículo 1o., al pronunciarse al respecto de los derechos humanos en su tercer párrafo, mismo en el que de manera expresa se señala que deben ser atendidos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De manera adicional, la Constitución enuncia explícitamente una enorme cantidad de principios, aplicados a todos los aspectos que regula, aunque es preciso decir que hay principios que se han adicionado al texto constitucional como producto de la actividad legislativa.

En la excepcional obra *Principios constitucionales. Desde la Constitución mexicana hasta la Corte* (2013), Leopoldo Burruel Huerta lleva a cabo una identificación precisa de los principios contenidos en la Carta Magna. Con base esta obra se procede a hacer un listado de los mismos para contar con una perspectiva más amplia y general que complemente la exposición del apartado anterior.

De manera introductoria y para brindar un contexto apropiado, se citan las palabras del propio Burruel con respecto a los principios constitucionales:

> son para establecer ideas, que regularán leyes o actos jurídicos, pero no como una referencia a ellos como fuente de derecho, como sí ocurre cuando menciona a los principios generales del derecho. Estas ideas guías del orden jurídico positivo, que llamaremos como también les llama la Corte, o sea "principios", son líneas rectoras, órdenes programáticas, instrucciones impulsoras de ideales, conductores de la legalidad constitucional, marco limitador de las leyes y actos de autoridad, pero no emanan del empirismo, de una historia o de una inducción jurídica, como en el caso de los principios generales del derecho.[69]

A continuación se enlistan de manera enunciativa, los principios expresados en la Constitución:

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES	
Para los derechos humanos: • Universalidad • Interdependencia • Indivisibilidad • Progresividad	Principios sobre pueblos indígenas (identificados por Burruel como principio *pro homine*")
Principios sobre educación: • Universalidad • Laicismo • Democracia	Principio del interés superior de la niñez.
Principio de máxima publicidad (en materia de comunicación e información)	Principios en materia de proceso penal: • Publicidad • Contradicción • Concentración • Continuidad • Inmediación • Principio de libre y lógica valoración de la prueba • Igualdad procesal de las partes
Principios en materia de instituciones de seguridad: • Legalidad • Objetividad • Eficiencia • Profesionalismo • Honradez • Respeto a los derechos humanos	Principios en materia de información estadística y geográfica: • Accesibilidad a la información • Transparencia • Objetividad • Independencia
Principio de reciprocidad en materia de propiedad de Estados extranjeros.	Principios en materia de suspensión de garantías y derechos humanos: • Legalidad • Racionalidad • Proclamación • Publicidad • No discriminación

[69] Burruel Huerta, Leopoldo, *op. cit.*, p. 23.

Principios en materia de función electoral: • Certeza • Legalidad • Independencia • Imparcialidad • Objetividad	Principios normativos en materia de relaciones exteriores: • Autodeterminación de los pueblos • No intervención • Solución pacífica de las controversias • Proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales • Igualdad jurídica de los Estados • Cooperación internacional para el desarrollo • Respeto • Protección y promoción de los derechos humanos • Lucha por la paz y seguridad internacionales
En materia de elección popular: • Mayoría relativa Representación proporcional	Principios en materia de fiscalización del gasto público por la Cámara de Diputados: • Posterioridad • Anualidad • Legalidad • Definitividad • Imparcialidad • Confiablidad
Principios en materia de administración municipal: • Igualdad • Publicidad • Audiencia • Legalidad	Principio "histórico" en materia de separación entre las iglesias y el Estado.

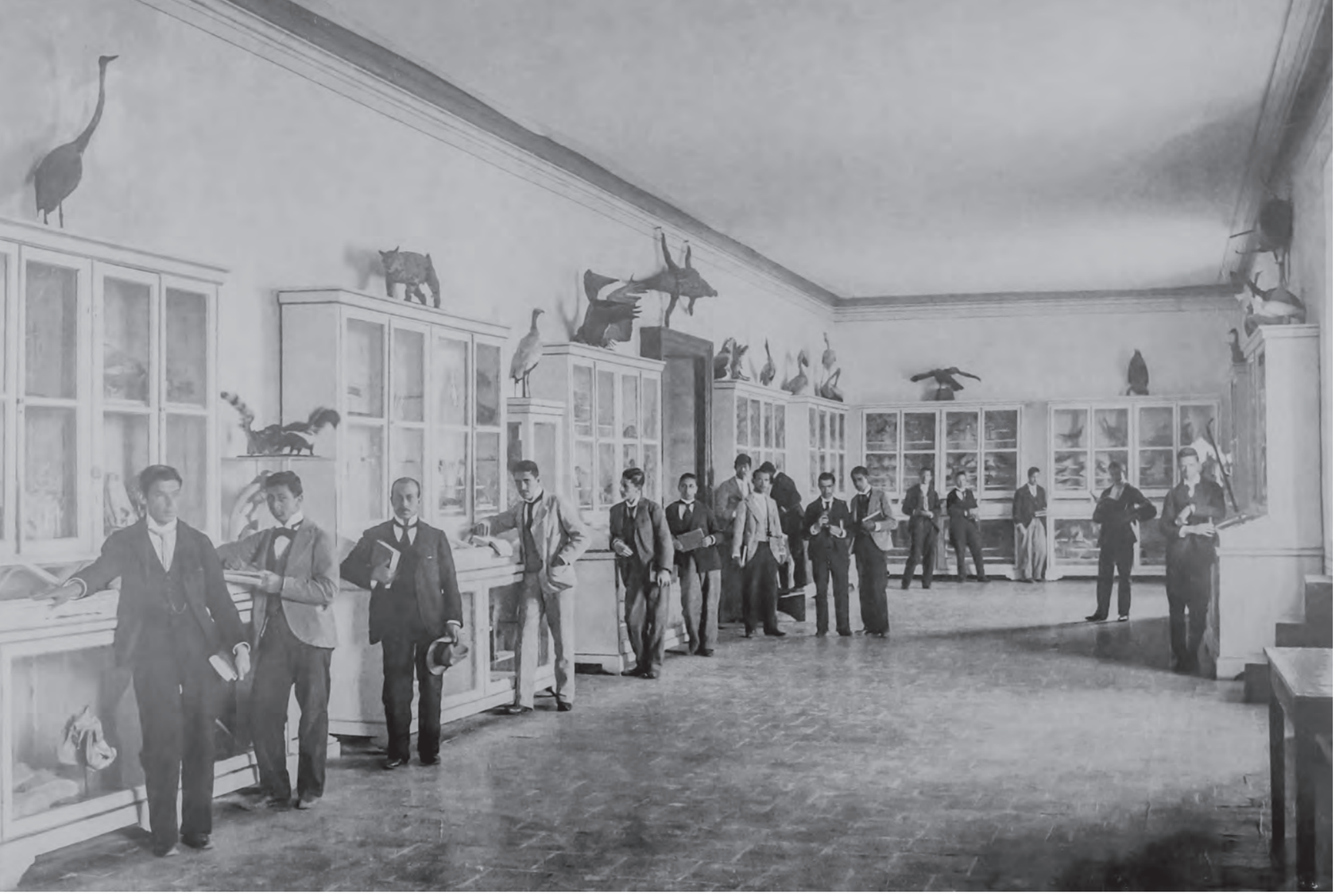
Fuente: elaboración propia con base en Burruel Huerta, Leopoldo, *Principios constitucionales. Desde la Constitución mexicana hasta la corte*, pp. 21-110.

4. Consideraciones finales

La Constitución de 1917 se ha consolidado como el instrumento jurídico-normativo de mayor trascendencia en la historia mexicana gracias a que su origen se encuentra anclado en la propia evolución histórica, jurídica y política de la nación, siendo una síntesis histórica de los valores y aspiraciones del pueblo mexicano, tal como lo señala Luis de la Hidalga, cuyo pensamiento se expresa de la siguiente manera: "la historia de México y la de su Derecho Constitucional caminan por un mismo sendero, tratar de desvincular una de la otra sólo nos conduciría a errores consustanciales".[70]

La concreción de estos valores se ha dado por medio de los principios constitucionales, mismos que delimitan el significado de las normas y positivan la moral de la sociedad a través de reglas y del máximo ordenamiento jurídico del Estado que es la Constitución. En concordancia con este posicionamiento

[70] Hidalga, Luis de la, *op. cit.*, p. 666.



se encuentra Rogelio López Sánchez, quien a su vez retoma lo expresado por autores como Miguel Carbonell y Mauro Barberis, al señalar:

> Las constituciones son percibidas hoy en día como un conjunto de principios y valores, los cuales irradian e impregnan en todas las áreas del derecho. El nuevo constitucionalismo o neoconstitucionalismo aglutina todo un conjunto de pensamientos de la filosofía del derecho tan heterogéneo, incluso llega a ser en ocasiones contradictorio observar autores positivistas y iusnaturalistas bajo un mismo paradigma. A pesar de ello, es preciso mencionar que la revaloración del Estado de Derecho, el desplazamiento de la ley (legicentrismo) como ejes vertebradores de los sistemas jurídicos tradicionales, son revisados desde una óptica critica, que permite la fusión de valores y principios en la construcción de la teoría constitucional, donde existe más ponderación y menos subsunción en la solución de casos difíciles. No resulta extraño por consiguiente, que algunos autores se atrevan a afirmar el surgimiento del "imperialismo de la moral" en el derecho constitucional.[71]

Arriba
Espacios de cultura.

[71] López Sánchez, Rogelio, *Interpretación constitucional de los derechos fundamentales.*

El posicionamiento de estos estudiosos refuerza el planteamiento inicial del presente trabajo en cuanto al papel que desempeñan los valores y principios integrados en la Constitución de 1917, tanto a nivel general como en las particularidades de cada uno de los principios que fueron estudiados y expuestos en estas páginas. Es importante señalar que, si bien la cita anterior refiere a la oleada neoconstitucionalista, la Carta Magna mexicana en el momento de su promulgación se consolidó como un ejemplo de vanguardia jurídica e ideológica, ya que al incluir como parte de su estructura el apartado dogmático e integrar las garantías individuales en el rango de prerrogativas constitucionales sentó un precedente para la teoría y aplicación constitucionalista a escala mundial.

Como se ha consignado, los principios constitucionales brindan una orientación al sistema jurídico, político y social de la nación. Durante el primer siglo de vida de la Constitución de 1917 el sistema al que se hace referencia ha experimentado numerosas transformaciones y cambios, por lo que es fundamental que la máxima norma también sea adecuada a las necesidades derivadas de la vida dinámica del pueblo mexicano. En este sentido se pronuncia Miguel Carbonell al señalar:

> Aunque los textos constitucionales generalmente tengan vocación de vigencia atemporal y en consecuencia regulen objetivos que parecen ser fijos e inconmovibles, lo cierto es que el sustrato político en que se apoyan es esencialmente variable. Si las normas constitucionales no pueden ser cambiadas cuando sea *políticamente* necesaria su modificación, lo más probables es que se produzca un divorcio creciente entre el proceso político y el texto constitucional, lesionando gravemente la normatividad de la Constitución.[72]

Con estas palabras de Carbonell se expresa de manera clara el objeto que tiene el proceso de reforma constitucional, aunque cabe aclarar que, si bien la Constitución puede ser flexible en materia de adecuación y adaptabilidad al contexto histórico en el que se aplica, es imperativo y fundamentalmente necesario que sea rígida en cuanto a los valores que subyacen en ella como ejes rectores del sistema jurídico y político, esto con la finalidad de que no se perviertan los fundamentos y los fines para los que fue creada.

Durante este siglo de vigencia de la Constitución se han efectuado numerosas reformas a una gran parte de los artículos que la integran, lo que en algunas ocasiones ha suscitado opiniones como las de Luis de la Hidalga, quien señala que se ha abusado de tal recurso y que en las más de las veces, especialmente en lo tocante al Poder Legislativo, se ha errado en su aplicación, elevando a

Nuevos paradigmas hermenéuticos y argumentativos, p. 15.

72 Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 219.

rango constitucional aspectos que podrían resolverse mediante la expedición de leyes secundarias.

Sin embargo, no puede negarse que ha habido un avance progresivo en la consolidación de los principios constitucionales, tanto en el orden de lo político y jurídico como en lo referente al cariz social de la Carta Magna. López Sánchez precisa de manera acertada:

> las Constituciones no deben ser meras declaraciones retóricas o postulados inacabados e incumplidos, sino textos vivos que integren a la sociedad, es decir, no basta con tener Constitución es necesario estar en la Constitución. La revaloración e importancia de la existencia de valores y principios en los textos fundamentales ha resultado ser una de las fórmulas en las que la jurisdicción constitucional ha tomado un respiro, y mediante la cual ha permitido una mejor operatividad al juez constitucional. Incluso, el establecimiento de "cláusulas valorativas o materiales" nos han llevado como sostenía Prieto Sanchís, hacia una especie de constitucionalismo ético donde la necesaria y olvidada conexión entre derecho y moral vuelve a hacerse presente, el juez ha salido de la alternativa entre la "boca muda" o "juez legislador"; ya que la moral penetra no solamente mediante la teoría o la doctrina, sino que aparece mucho más difusamente en una simbiosis entre Constitución y jurisdicción, es decir, entre los valores y principios constitucionales y la racionalidad práctica de su aplicación.[73]

Este es justamente el sentido hacia el que avanza la dinámica constitucional de México, hacia un nuevo acercamiento entre la doctrina jurídica y el aspecto axiológico de los valores y principios como orientadores de la concreción constitucional. Se han tenido avances en la aplicación de los principios de la Carta Magna, mas ello no implica que no se hayan presentado retrocesos en algunos aspectos, ya que, como señala Jesús Antonio de la Torre Rangel, los procesos globalizadores y la interdependencia de los Estados a la luz de la dinámica económica han generado situaciones problemáticas en México que amenazan la efectiva aplicación de los principios constitucionales. Entre estos fenómenos se pueden mencionar cinco grandes aspectos: 1. Las decisiones económicas se encuentran orientadas o dictadas desde el exterior; 2. Las reformas constitucionales se están orientando en contra de los preceptos originales de la Constitución; 3. Se ha avanzado en materia de democracia política pero se ha retrocedido en la llamada "partidocracia"; 4. Con el justificante de la situación social se han incrementado las políticas autoritarias; y 5. En detrimento de pueblos indígenas y campesinos se está legislando en un sentido de despojo de tierras, aguas y saberes ancestrales.[74]

[73] López Sánchez, Rogelio, *op. cit.*, p. 16.

[74] *Cfr.* Torre Rangel, Jesús Antonio de la, *Lecciones de historia del derecho mexicano*, p. 267.

Como se puede ver, el proceso de evolución constitucional y de sus principios no es un proceso terminado, sino que por el contrario, se transforma de acuerdo con las necesidades sociales y las demandas de la población, motivo por el cual es fundamental seguir trabajando desde la academia en los aportes que fortalezcan el Estado de Derecho y a la propia Constitución Política como fundamento del sistema legal del país.

Bibliografía

Ábrego Cruz, Edgard Ernesto, *Compendio de lecciones básicas de ética para futuros profesionales,* México, Porrúa, 2002.

Alcalde Rodríguez, Enrique, *Los principios generales del derecho. Su función de garantía en el derecho público y privado chileno*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2003.

Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

Badaracco, Raúl Augusto, "Valores Jurídicos, Axiología Jurídica", en *Enciclopedia Jurídica Omeba,* Buenos Aires, Lavalle, tomo XXVI, 1968.

Burruel Huerta, Leopoldo, *Principios constitucionales. Desde la Constitución mexicana hasta la corte,* México, Porrúa, 2013.

Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México,* México, Porrúa, 6ª ed., 2008.

———, "Los derechos fundamentales y su interpretación**",** en José Heriberto García Peña y Wendy Aidé Godínez Méndez (coords.), *Temas actuales del derecho. El derecho ante la globalización***,** México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

Cárdenas García, Jaime, *La argumentación como derecho,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.

Carpizo, Jorge, "Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución Mexicana", en César Astudillo Reyes y Jorge Carpizo

(coords.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.

Estrada Vélez, Sergio, "De la jerarquización filosófica de los valores a la coordinación jurídica de los principios", en *Revista Telemática de Filosofía del Derecho,* núm. 8, Madrid, 2004/2005, pp. 61-97.

Ferrater Mora, José, *Diccionario de Filosofía,* Madrid, Alianza, 2001.

Flores Mendoza, Imer Benjamín, *Eduardo García Máynez (1908-1993). Vida y obra,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

Freixes Sanjuán, Teresa y José Carlos Remotti Carbonell, "Los valores y principios en la interpretación constitucional", en *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 35, año 12, Madrid, mayo-agosto de 1992, pp. 97-109.

Frondizi, Risieri, *¿Qué son los valores? Introducción al estudio de la axiología,* México, Fondo de Cultura Económica [col. Breviarios], 1971.

García Máynez, Eduardo [a], *Introducción al estudio del derecho,* México, Porrúa, 53ª ed., 2002.

——— [b], *Filosofía del derecho*, México, Porrúa, 17ª ed., 2009.

——— [c], "La axiomática jurídica y el derecho de libertad. *Revista de la Universidad Nacional (1944-1992)"*, en *Revista Trimestral de Cultura Moderna,* núm. 6, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, abril-mayo-junio de 1946, pp. 297-305.

García Ramírez, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

Guadarrama González, Álvaro, *La axiología jurídica en la formación integral de los estudiantes de derecho*, México, Porrúa, 2ª ed., 2010.

Hidalga, Luis de la, *Historia del derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2002.

Larenz, Karl, *Metodología de la ciencia del derecho,* Barcelona, Ariel, 2001.

López Sánchez, Rogelio, *Interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Nuevos paradigmas hermenéuticos y argumentativos,* México, Porrúa. 2012.

Martínez Gómez, Jesús Armando, "En torno a la axiología y los valores", en *Contribuciones a las Ciencias Sociales,* marzo 2010. Recuperado de www.eumed.net/rev/cccss/07/jamg3.htm [diciembre de 2016].

Pérez Luño, Antonio Enrique, "Los principios generales del derecho: ¿un mito jurídico?", en *Revista de Estudios Políticos,* nueva época, núm. 98, Madrid, octubre-diciembre de 1997, pp. 9-24.

Rojas Amandi, Víctor Manuel, "El concepto de derecho de Ronald Dworkin", en *Revista de la Facultad de Derecho de México,* núm. 246, tomo LVI, México, Universidad Nacional Autónoma de México, julio-diciembre de 2006, pp. 355-415.

Sanabria, José Rubén, *Ética,* México, Porrúa, 2005.

Segob (Secretaría de Gobernación), *Principios generales del derecho,* México, Secretaría de Gobernación, 2007.

Torre Rangel, Jesús Antonio de la, *Lecciones de historia del derecho mexicano,* México, Porrúa, 2ª ed., 2015.

Uribe Arzate, Enrique, "Principios constitucionales y reforma de la constitución", en *Boletín de Derecho Comparado,* nueva serie, año XXXIX, núm. 115, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, enero-abril de 2006, pp. 237-263.

Villoro Toranzo, Miguel, "Reflexión sobre la lógica jurídica de García Máynez", en *Revista de la Facultad de Derecho,* núms. 87-88, tomo XXII, México, Universidad Nacional Autónoma de México, julio-diciembre de 1972, pp. 733-762.

En estos momentos depende del criterio
de los legítimos representantes del pueblo mexicano
la consumación de todos los ideales
de la augusta revolución y la consecución de todas
las conquistas que hemos soñado y por ellas
muchas veces nos hemos batido
en el campo de batalla,
y por las cuales hemos renunciado
a la suprema aspiración de vivir.

Francisco J. Múgica


GRAN TEATRO


DE ITURBIDE.


TEATRO DE LA


REPUBLICA



Páginas anteriores

Teatro Iturbide, 1917.
Teatro de la República, 2017.



Campeche



Colima



Coahuila



Durango



Estado de México

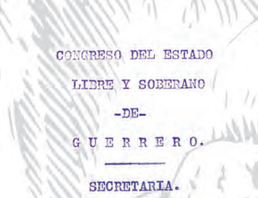


Guanajuato



Hidalgo





Guerrero



Michoacán







Puebla



Querétaro



San Luis Potosí



Sinaloa



Sonora



Veracruz



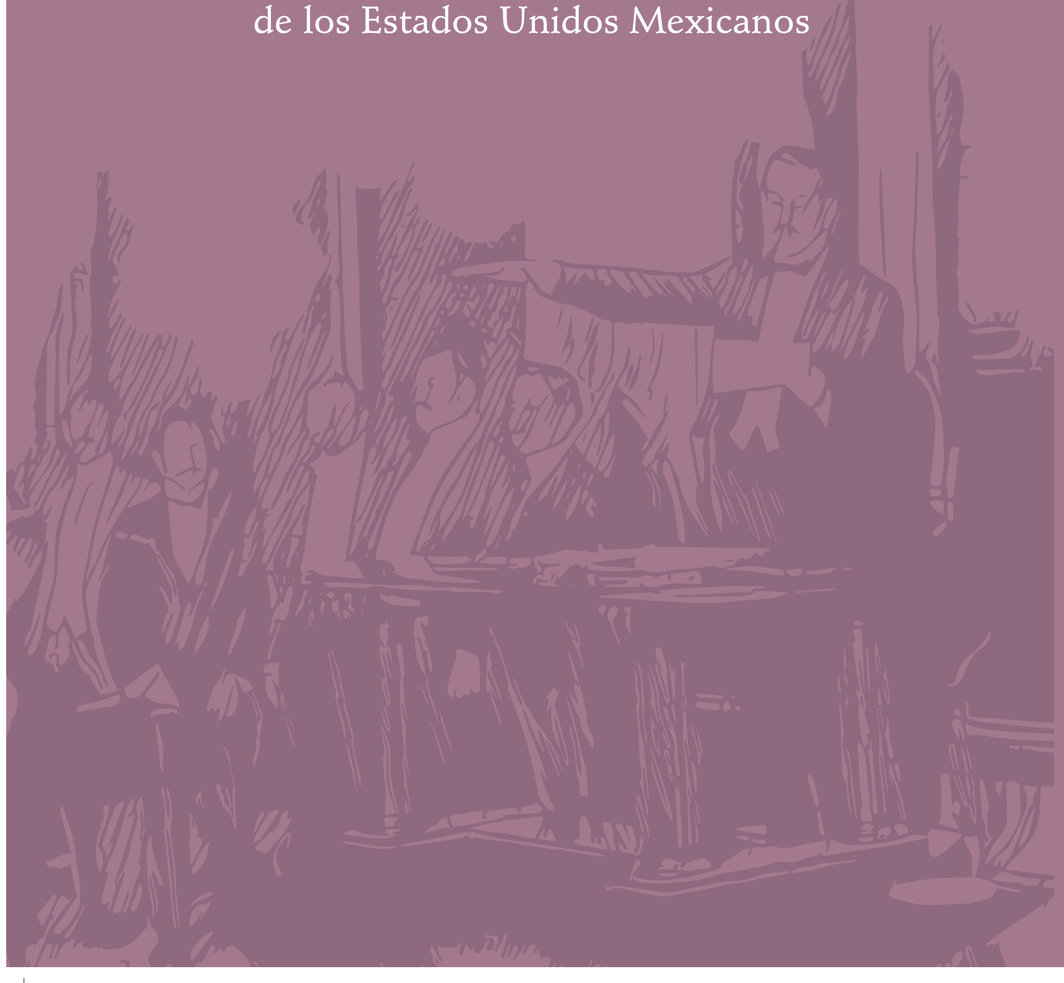
Yucatán



Zacatecas

Timbres oficiales
extraídos de documentos
de acuse de recibo
del ejemplar enviado
a las entidades federativas.

Sellos de los gobiernos estatales para la jura de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



Índice iconográfico

Portada interior original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, p VII.

Presentación. Pluma con que firmaron el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913 y la Constitución el 31 de enero de 1917, p. XIV.

Cromo de los integrantes del Cuarto Congreso Constituyente, p. XXIX.

I. Evolución del constitucionalismo mexicano: de Apatzingán en 1814 a Querétaro en 1917

Constituciones de México en el Recinto Constitucional de Palacio Nacional, p. 2.

José María Morelos y Pavón, grabado de 1825, p. 4.

Volumen único del compendio de documentos de José María Morelos y Pavón, ubicado en el Archivo General de la Nación, p. 8.

Documento incluido en *Constitución, actas y otros documentos de la Junta Revolucionaria de Chilpancingo*, p. 11.

Acta del 31 de enero de 1824, p. 12.

Original del Acta Constitutiva, firmada en 1824, p. 16.

Constitución Política de la República Mexicana, jurada el 5 de febrero de 1857, p. 24.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, edición facsimilar de 2017, a cien años de su creación, p. 26.

II. La herencia liberal de la Constitución de 1917

Actividades infantiles en una plaza pública, p. 34.

Curso femenino de fotografía, p. 37.

Salón de clases de música, p. 38.

Auditorio Mtra. Esperanza Cabrera, sede de las juntas preliminares del Congreso Constituyente, p. 43.

Placa conmemorativa en la entrada del auditorio, p. 44.

Puerta interior del auditorio, localizado dentro de la Escuela de Música de la Facultad de Bellas Artes de Querétaro, p. 44.

III. Demografía electoral y los diputados queretanos en el Constituyente de 1917

Diputados constituyentes salen de sesiones en el Teatro Iturbide, 1916, p. 52.

Legisladores durante un desfile, p. 60.

Alfonso Camacho develando la placa del lugar en donde se realizó el Congreso Constituyente, p. 63.

Placa conmemorativa en el Teatro Iturbide, p. 64.

Constituyentes durante la junta preparatoria para elegir mesa directiva, p. 65.

Actual Salón de Actos del Teatro Esperanza Cabrera, Escuela de Restauración de la Facultad de Bellas Artes, Universidad Autónoma de Querétaro. Fotografía de Mtra. Paulina Latapí Escalante, p. 66.

El Primer Jefe se dirige al Teatro Iturbide, p. 67.

Diputación de Querétaro: Juan N. Frías, Venustiano Carranza, Ernesto Perusquía y José María Truchuelo, p. 68.

IV. El derecho cultural como derecho fundamental en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Redacción de *El Demócrata*, p. 76.

Taquígrafos del Congreso Constituyente, p. 79.

Agustín Víctor Casasola, Abraham Lupercio y otros reporteros en Xochimilco, retrato de grupo, p. 82.

Recorriendo el mercado de La Merced, México, mayo de 1917, p. 87.

Constitucionalistas debaten durante el receso del Congreso Constituyente, p. 88.

Reunión de miembros de diferentes sociedades mutualistas, p. 92.

El líder Velasco (preso por Carranza) dirige un motín, p. 96.

V. Artículo 2o. constitucional: derecho de los pueblos y comunidades indígenas

Orador se dirige a campesinos desde un kiosco, p. 108.

Venustiano Carranza acompañado de campesinos, p. 111.

Venustiano Carranza durante homenaje luctuoso a Ignacio Zaragoza, p. 116.

Fiesta Nahoa, p. 121.

Soldadera junto a revolucionarios en el patio de una casa, p. 125.

Venustiano Carranza con constituyentes de Oaxaca, p. 126.

VI. La visión educativa del Congreso Constituyente de 1917 y el México actual

Una niñita ofrece un ramo de flores al C. Presidente, México, mayo de 1917, p. 138.

El doctor Rafael Pliego C., después de vacunar al destacamento de la población, p. 141.

El doctor Rafael Pliego C., después de vacunar a los niños en la escuela Sor Juana Inés de la Cruz, El Oro, México, p. 142.

Paseo dominical, p. 145.

Mujeres revolucionarias, p. 146.

Obreras en una fábrica de cartuchos, p. 149.

Ceremonia y desfile conmemorativo del Aniversario de la Constitución de 1917. Sultepec, México, 5 de febrero de 1974, pp. 151, 152 y 153.

Vista del desfile cívico en el que participan alumnos y maestros, en la calzada de Atenco, p. 154.

VII. Obligatoriedad educativa en la Constitución de 1917

Integrantes de la Comisión Primera de la Constitución, p.160.

Visita al Jardín de Niños Anexo al Instituto del Estado, octubre de 1914, p. 165.

Niñas juegan en una plaza pública, p. 168.

Cuadro alegórico en la velada ofrecida al Primer Jefe por las alumnas de las Escuelas Superiores en el Teatro Arbeu, México, abril de 1917, p. 171.

Desfile de las alumnas de las escuelas oficiales, con motivo de la exaltación al poder del C. Venustiano Carranza, México, mayo de 1917, p. 174.

Normalistas durante el desfile, México, mayo de 1917, p. 177.

Alumnas en el festival, México, mayo de 1917, pp. 180 y 181.

VIII. Constitución, educación y sociedad en Querétaro

Jardín Zenea durante la lectura del bando constituyente, p. 188.

Venustiano Carranza por las calles de Querétaro se dirige al Teatro Iturbide, p. 193.

Roel de Escobar y otros diputados frente al monumento a la Corregidora, p. 196.

Niños durante clases en una escuela rural, p. 199.

Extracto. El Presidente Municipal de Cadereyta pregunta si se jurará la Constitución el 5 de febrero, p. 202.

Telegrama del cambio de sede de los Poderes Federales, p. 205.

Monumento a la Corregidora 2016, p. 207.

Kiosco del Jardín Zenea, pp. 208 y 209.

IX. Artículo 3o. de la Constitución de 1917. La educación es laica

Presidiendo el festival que, en honor del C. Presidente Carranza, se efectuó en la escuela Normal para Señoritas, México, mayo de 1917, p. 222.

Diputación de México. Sentados: Guillermo Ordorica, Fernando Moreno, Venustiano Carranza, Aldegundo Villaseñor y Enrique O´Farril. De pie, entre ellos: Antonio Aguilar, José J. Reynoso y Donato Bravo Izquierdo. En última fila: Manuel Hernández y Enrique A. Enríquez, p. 229.

Niños celebrando ceremonia cívica, pp. 232 y 233.

Venustiano Carranza con niños en visita a un centro escolar, p. 241.

Visita a una escuela de enseñanza doméstica, Directora Sra. Eloísa Espinosa, México, septiembre de 1917, p. 242.

X. El concepto de *Estado laico* en la Constitución Política de México y el *habitus religioso* de los mexicanos: una aproximación

Discusión acerca del artículo 3o. constitucional, p. 256.

Palcos del actual Teatro de la República, antes Gran Teatro Iturbide, p. 263.

Sesión en la que se discutió el artículo 3o., p. 264.

Primer Congreso de damas mexicanas, pp. 268 y 269.

Escenario del actual Teatro de la República, antes Gran Teatro Iturbide, p. 272.

Zona de decorados del actual Teatro de la República, antes Gran Teatro Iturbide, p. 277.

XI. ¿Derecho o privilegio? La defensa por la educación superior: el caso del Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí (1912-1917)

Universidad Autónoma de San Luis Potosí, p. 286. Recuperado de *Plano Informativo,* http://www.planoinformativo.com/nota/id/469324/noticia/define-uaslp-entrega-de-subsidios-a-estudiantes.html [diciembre 2016].

El Ing. Félix F. Palavicini hablando acerca del artículo 3o., p. 290.

Félix F. Palavicini, Secretario de Instrucción Pública, y el rector de la Universidad inauguran la Escuela de Química, p. 295.

Sello de la Secretaría del H. Congreso del Estado de San Luis Potosí, p. 304.

Acuse de recibo del ejemplar de la Constitución, 13 de octubre de 1917, p. 305.

XII. Un bi/centenario de lucha por la ciudadanía de las mujeres en México

Delegación de mujeres ante constituyentes, p. 314.

Mujer junto a soldado federal, p. 317.

Militar y civiles prisioneros en una cárcel, p. 318.

Mujer sosteniendo la Bandera Nacional, p. 325.

Voto femenino, p. 329. Recuperado de *Animal Político*, http://www.animalpolitico.com/2013/10/asi-se-logro-el-voto-femenino-en-mexico-hace-60-anos-grafico-y-fotos/ [diciembre 2016].

Soldaderas con uniforme, p. 330.

XIII. El debate ideológico que dio origen al artículo 27 de la Constitución de 1917

Campesinos depositan su voto para elección de poderes federales, 11 de marzo de 1917, p. 340.

El Gral. Francisco J. Múgica hablando acerca del artículo 27, p. 346.

Venustiano Carranza pronuncia discurso durante el Congreso Constituyente, p. 354.

Interior del Teatro Iturbide durante la sesión del Congreso Constituyente, p. 366.

Comisión de Estudio del artículo 27. Sentados: Carlos Gracida, Jesús de la Torre, Federico Ibarra, Luis G. Mozón, Pastor Rouax, Francisco J. Múgica, Nicolás Cano y Cándido Aguilar. De pie: Dionisio Zavala, Victorio E. Góngora, Andrés Molina Enríquez, Jorge E. Von Versen, Silvestre Dorador, José L. Lugo, Antonio Gutiérrez, Heriberto Jara, Porfirio del Castillo y Héctor Victoria, p. 372.

Aspecto del Salón durante la discusión del artículo 27, p. 379.

XIV. El dominio del agua y sus interpretaciones. El artículo 27 constitucional

Venustiano Carranza es recibido con flores por la gente de la estación del ferrocarril, p. 392.

Zapatistas salen de un hotel, p. 396.

Niños cultivan hortalizas, p. 401.

Hilario Medina, Heriberto Jara y Francisco J. Múgica, miembros de la Comisión de Estudio de Puntos Constitucionales, p. 404.

Diputados de Puebla, p. 409.

XV. La justicia electoral en el sistema democrático mexicano: una centuria de sucesos constitucionales

Manifestación en apoyo a Carranza consumador de la democracia, p. 428.

Félix F. Palavicini en una sesión del Congreso, p. 432.

Campesinos y trabajadores afuera del Comité Electoral Constitucionalista, p. 437.

Venustiano Carranza deposita su voto, p. 444.

Venustiano Carranza acompañado de diputados constituyentes, p. 449.

XVI. El modelo de Administración Pública en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cien años de su promulgación

Venustiano Carranza en compañía de constituyentes, p. 460.

Miembros del Congreso Constituyente durante una sesión, p. 465.

El C. Venustiano Carranza al salir del Palacio Nacional acompañado por los Grales. Eduardo Hay y Álvaro Obregón, además del C. Hidalgo; se dirigen a la Cámara de Diputados para otorgar la protesta de Ley como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, marzo de 1917, p. 470.

Venustiano Carranza sentado en la silla presidencial, retrato de 1917, p. 472.

Políticos constituyentes en el exterior de un edificio, p. 476.

XVII. El municipio, factor fundamental para la gobernabilidad local en el sistema federal mexicano

Alfonso Camacho, Presidente Municipal de Querétaro, camina en compañía de políticos, p. 482.

Ignacio Pesqueira, Carlos Duplán y otros constitucionalistas, p. 488.

Telegrama para asegurar la promulgación o jura de la Constitución, p. 494.

Diputado constituyente firma la Constitución de 1917, p. 500.

XVIII. La necesidad de la reforma constitucional del *Estado de Excepción* para enfrentar con efectividad la creciente inseguridad en México

Luis Manuel Rojas rinde protesta ante el Congreso Constituyente, p. 508.

Venustiano Carranza con habitantes de Veracruz, pp. 512 y 513.

Cándido Aguilar firma documento durante una asamblea del Congreso Constituyente, p. 516.

Miembros de la Comisión de Estudio referente al Poder Judicial, retrato grupal de 1917, p. 521.

Venustiano Carranza y otros funcionarios durante una asamblea en el Teatro Iturbide, p. 524.

XIX. Reflexiones acerca de la seguridad pública en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Venustiano Carranza sale de la Cámara de Diputados, después de rendir protesta como Presidente, p. 534.

Miembros del Congreso Constituyente conversan en un patio, pp. 538 y 539.

Rafael Dávila, Pablo Barragán y guardias presidenciales rinden honores a la llegada de Venustiano Carranza, p. 543

Venustiano Carranza abandona el Teatro de la República, después de la ceremonia de apertura del Congreso, p. 548.

El Coronel Rubio impone al Gral. J. Garza la banda que le corresponde como brigadier, p. 554.

XX. Impacto de la mediación en la educación superior como medio alterno de solución de conflictos

Pablo González y Benjamín Hill firman documentos durante un banquete, p. 562.

Gente camina por la Avenida Francisco I. Madero, vista de la Plaza Guardiola, p. 568.

Líder José Colado, artículo 123, pp. 572 y 573.

Asamblea de integrantes del Sindicato de Obreros Unión, Constancia y Progreso Santa Teresa, p. 578.

Asamblea obrera para tratar “la jornada de 8 horas de trabajo”, p. 582.

XXI. Principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de cara a su primer centenario

Congreso Constituyente, 1917, p. 592.

Espacios escolares de educación básica, p. 597.

Venustiano Carranza en el Teatro Iturbide, actualmente Teatro de la República, p. 601.

Escuela de educación básica , p. 605.

Placa ubicada en el Teatro de la República, p. 607.

Grupo de niños con su maestro, pp. 610 y 611.

Busto del Primer Jefe en el Teatro de la República, p. 619.

Espacios de cultura, p. 624.

Teatro Iturbide 1917, pp. 632 y 633.

Teatro de la República 2017, pp. 634 y 635.

Sellos de los gobiernos estatales para la jura de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos Sellos de los siguientes gobiernos estatales

Timbres oficiales extraídos de documentos de acuse de recibo del ejemplar enviado a las entidades federativas, p. 637.

Félix F. Palavicini, p. 650.

Vitral con imagen de la bandera mexicana en Edificio del Archivo Histórico del Estado de Querétaro, p. 651.

Diputados

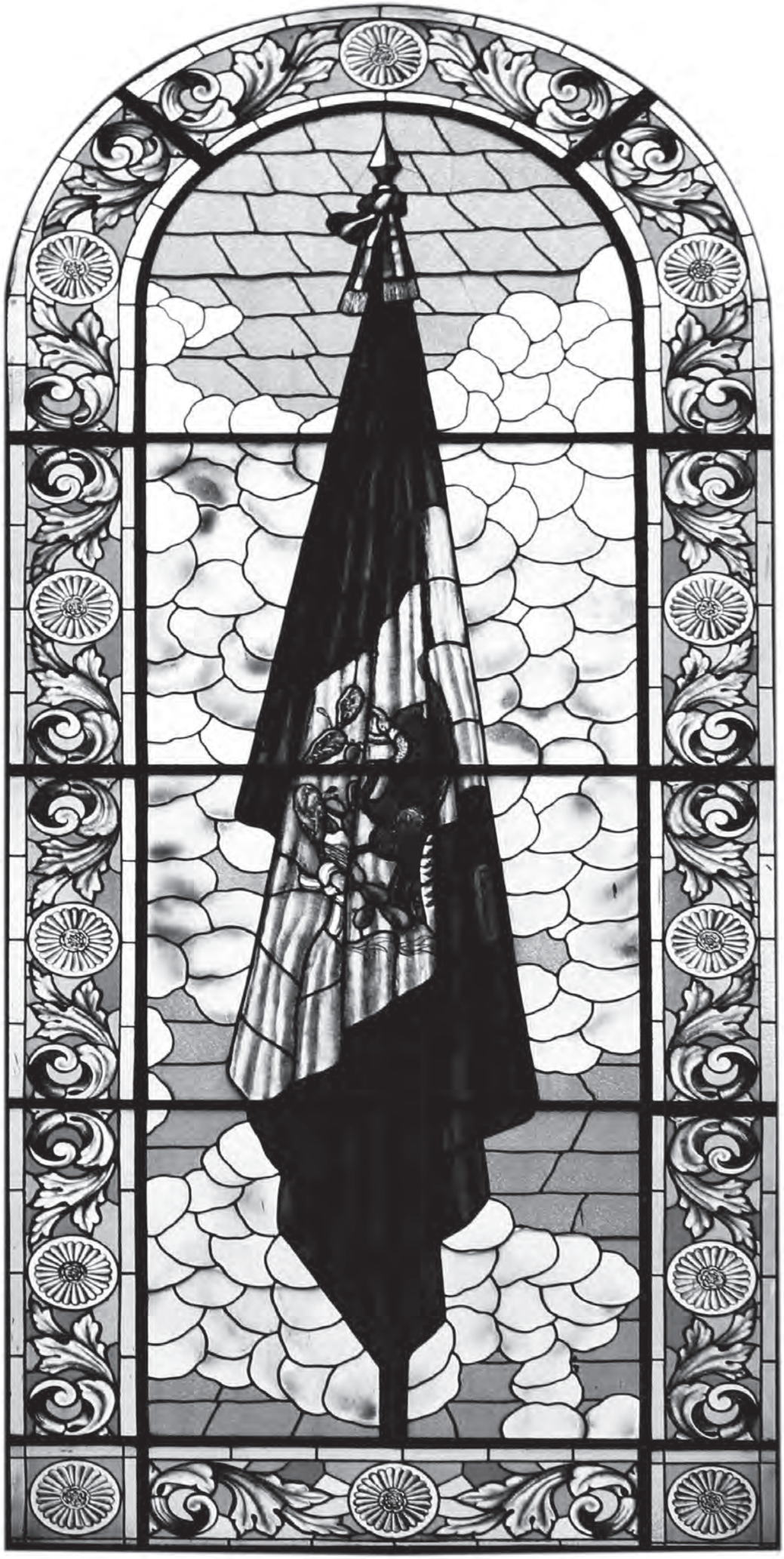


Conserve la Patria el amparo
de su Constitución que ha sido hecha
para servirla y para enaltecerla.
Conserve México
un pueblo unido de hermanos,
de patriotas sin negros rencores,
sin turbios odios,
sin discrepancias inconcilables,
sin ceguedades obtusas.
Un pueblo con firmeza en el presente
y confianza en el porvenir

Félix F. Palavicini

Izquierda
Félix F. Palavicini.

Derecha
Vitral con imagen
de la bandera mexicana
en el Edificio del Archivo
Histórico del Estado
de Querétaro.



CRÉDITOS

Fotografías de Contenido

Instituto Nacional de Antropología e Historia
Museo Casa Carranza
Fototeca Constantino Reyes-Valerio
Teatro de la República de Querétaro
Archivo Histórico de Querétaro
Escuela de Restauración de la Facultad de Bellas Artes,
Universidad Autónoma de Querétaro
Archivo Histórico Municipal de Toluca
Archivo Histórico del Estado de México
Nancy Huerta Vázquez

Retoque de Imágenes

Nancy Huerta Vázquez
Cristina Mireles Arriaga
Juan Manuel García Guerrero

Formación de Interiores y Diseño de Portada

Nancy Huerta Vázquez
Cristina Mireles Arriaga
Juan Manuel García Guerrero

Corrección de Estilo

María de los Ángeles García Moreno
Piedad Liliana Rivera Cuevas

Coordinación Editorial

Ángeles Ma. del Rosario Pérez Bernal
María del Socorro Castañeda Díaz
Patricia Vega Villavicencio

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017, a 100 años

de Jorge Olvera García, César Octavio Camacho Quiroz, Cruz Juvenal Roa Sánchez, Georgina Flores García, María Elena Bribiesca Sumano y Brenda Jacqueline Vázquez Montes de Oca, se terminó de imprimir en enero de 2017, en la ciudad de Toluca, Estado de México, en Monotipo Imprenta, S.A. de C.V. Santos Degollado 636, Col. Santa Clara, Toluca, México, C.P. 50060. La edición consta de 650 ejemplares.



UAEM | Universidad Autónoma del Estado de México

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Diputados Locales
ESTADO DE MÉXICO

100 Años

CENTENARIO
DE LAS CONSTITUCIONES
Mexicana y Mexiquense

SIyEA

ISBN: 978-607-422-796-3