

**SEMAR**

SECRETARÍA DE MARINA



**LECTURAS ESTRATÉGICAS  
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS  
1917-2017**



---

Secretaría de Marina-Armada de México.

Secretario de Marina.  
Almirante Vidal Francisco Soberón Sanz.

Oficial Mayor.  
Almirante José Luis Vergara Ibarra.

Rector de la Universidad Naval.  
Almirante Luis Orozco Inclán.

Director del Centro de Estudios Superiores Navales.  
Vicealmirante Mario Carbajal Ramírez.

Director del Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México.  
Contralmirante Eduardo Rojas Pineda.

Lecturas Estratégicas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017

Impreso y hecho en México.  
Primera edición, agosto de 2016.  
Printed and Bound in Mexico.

DR © 2016, Secretaría de Marina.  
Heroica Escuela Naval Militar,  
núm. 861, Col. Los Cipreses.  
Del. Coyoacán C.P. 04830.

DR © 2016, Centro de Estudios Superiores Navales.  
DR © 2016, Instituto de Investigaciones Estratégicas  
de la Armada de México.  
Calzada de la Virgen núm. 1800, col. Ex-Ejido de  
San Pablo Tepetlapa, C.P. 04840, Ciudad de México.  
[www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM](http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM)

ISBN: 978-607-8148-15-8

Esta publicación no puede ser reproducida ni en todo ni en parte, ni registrada o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de los autores, del Centro de Estudios Superiores Navales y de la Secretaría de Marina-Armada de México.

La presente obra es producto del Seminario “Lecturas Estratégicas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017”, llevado a cabo el 25 y 26 de febrero de 2016, en el Centro de Estudios Superiores Navales.

El contenido de la presente publicación refleja los puntos de vista del autor, que no necesariamente coinciden con el del Alto Mando de la Armada de México, la Dirección del Centro de Estudios Superiores Navales del Instituto de Investigaciones de Estratégicas de la Armada de México.

---

# ÍNDICE

	Pág.
PRÓLOGO.....	5
INTRODUCCIÓN.....	9
LA CONSTITUCIÓN DE 1917, REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857 DOCTORA PATRICIA GALEANA .....	11
A PROPÓSITO DEL PRÓXIMO CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 DOCTOR LUIS IGNACIO SÁINZ.....	31
CONSTITUCIÓN Y ESTADO DE DERECHO DOCTOR EMILIO VIZARRETEA ROSALES.....	45
EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO. DOS SIGLOS DE EDUCACIÓN MAESTRO AGUSTÍN EDUARDO CARRILLO SUÁREZ.....	59
LA CONSTITUCIÓN Y LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO DOCTOR GUSTAVO RENDÓN HUERTA.....	85
LA CONSTITUCIÓN, LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN ESTA MATERIA MAESTRA VANESSA MARISOL SUÁREZ SOLORZA.....	99
LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN (TAREA INACABADA) DOCTORA ERÉNDIRA SALGADO LEDESMA.....	117
LO ESTRATÉGICO EN LA CONSTITUCIÓN MAESTRO JOSÉ LUIS MANCILLA ROSALES.....	129

---

<b>UNA NUEVA CONSTITUCIÓN</b> DOCTOR JACINTO HÉCTOR PINO MUÑOZ.....	<b>141</b>
<b>LA CONSTITUCIÓN DE 1917, LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLÍTICA. UNA REFLEXIÓN CIEN AÑOS DESPUÉS</b> DOCTOR RAÚL BENÍTEZ MANAUT.....	<b>153</b>
<b>ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL, ORÍGENES, VIGENCIA Y PROYECCIÓN</b> DOCTOR GUILLERMO GARDUÑO.....	<b>173</b>
<b>REFLEXIONES SOBRE ASUNTOS CRÍTICOS DEL PACTO SOCIAL, PROYECTO DE NACIÓN Y PODER NAVAL NECESARIO A UN SIGLO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b> DOCTOR MARCOS PABLO MOLOEZNİK GRUER.....	<b>183</b>

---

# PRÓLOGO

El especial interés del Almirante Vidal Francisco Soberón Sanz, Secretario de Marina por mantener y fortalecer el acercamiento de nuestra institución con la sociedad mexicana es un claro compromiso que guió de manera muy oportuna a la Universidad Naval a tener la iniciativa de desarrollar un seminario, en el cual se analizaran algunos tópicos relevantes sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el momento próximo a conmemorar un siglo de su promulgación. Esta iniciativa se materializó mediante la organización y las coordinaciones realizadas por el Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México, con el apoyo del Centro de Estudios Superiores Navales y la Unidad de Historia y Cultura Naval; los cuales de manera asertiva reunieron a especialistas estudiosos de nuestra Constitución, quienes mediante un enfoque estratégico, comentaron, debatieron y respondieron de forma clara y directa sobre el origen, evolución y sentido de nuestra Carta Magna; así se logró conjugar la reflexión y el análisis, la crítica y la propuesta, lo teórico y lo práctico; la necesidad y la voluntad que manifiestan en las leyes de esta norma fundamental.

Qué mejor forma de hacer patente y difundir todas estas posturas, mediante la publicación de los tratados del seminario “Lecturas Estratégicas de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”, la cual diserta sobre la importancia de los derechos humanos, que han sido factor esencial en la evolución de nuestra constitución; identifica a los derechos fundamentales como el núcleo de un círculo virtuoso de los derechos humanos que se manifiesta de manera legítima, para convertirse en leyes que se articulan a través de un mecanismo de protección constituidas y conocidas como las “Garantías Individuales”.

Hace una interesante reflexión y análisis, en la cual afirma que la constitución contiene las aspiraciones de la sociedad; que estas reflejan el pensamiento liberal y voluntad política que permite definir nuestro destino de Nación. Aspiraciones de la sociedad que definen las Metas del Estado, y que deben proponerse mediante un Plan Nacional de largo plazo, que mantenga y fortalezca la justicia, defensa y la seguridad para tener las condiciones que permitan el desarrollo nacional y bienestar de la sociedad.

---

Expone lo estratégico de la Constitución y va de lo teórico a lo práctico. En lo teórico, explica que la Constitución es la norma jurídica fundamental, que establece la relación y distribución del poder de manera acorde a las necesidades de la realidad de la sociedad mexicana, lo cual es fundamental, ya que permite ir de lo considerado legítimo a lo legal. En lo práctico, muestra la ambivalencia que existe entre el desconocimiento de nuestra Carta Magna y la crítica de la misma por parte de la sociedad.

Advierte de manera clara la necesidad de su estudio y difusión para fortalecer la “Cultura de la Constitucionalidad”, como la mejor forma de articular nuestro “Pensamiento Estratégico de Nación”. Por otro lado, también advierte la necesidad de una nueva constitución, pero además propone y explica que esta debe estar basada en un contrato social legítimo con mayor participación de la ciudadanía, que permita ir conformando una sociedad más virtuosa y unida, con mayor comunicación y comunión entre gobernantes y gobernados. Para fortalecer aun más la identidad nacional, se indica que esta nueva constitución debe ser breve y sencilla que establezca: principios, derechos y deberes, basados en una amplia conceptualización democrática.

El nuevo marco constitucional hace comentarios relacionados con la Ley Federal de Telecomunicaciones, destacando que la libertad de comunicación privilegia a algunos sectores, y da muestra de una concentración monopólica que ha limitado su crecimiento. Se habla de las concesiones que otorga el Estado a las diferentes empresas y particulares en donde el contenido de sus programas no es debidamente supervisado.

El internet es una herramienta que potencializa los derechos humanos y la Constitución refuerza la libertad de expresión, a través de los medios de difusión que son servicios públicos de interés general.

La falta de una agenda digital por parte del Estado impide estar en posibilidades de observar todos estos ajustes de ley más no de la Constitución. Se habla de los derechos de las audiencias en donde existen constantes violaciones, mismas que no siempre son sancionados.

La Constitución al ser garante de los derechos humanos, debe ser utilizada como medio de solución a todas las controversias que pudieran existir en el desarrollo del tema de las comunicaciones, debiendo de contar siempre con la presencia del Estado para analizar, estudiar, sugerir y resolver cualquier instancia que se presente al respecto.

---

Los movimientos sociales y la disputa de los bienes del subsuelo hacen un discurso narrativo sobre el uso y abuso de la tierra y sus bienes, relatando la historia política de nuestra vida como Estado nación que demuestra un antagonismo de imposible resolución y que siempre ha tenido que ver con la propiedad de la tierra, en donde el desarrollo es un espejo humeante del progreso a costa de indios y campesinos que como siempre han sido los más desprotegidos. Se habla de la posesión de la tierra, de lo social a través de las comunidades, pueblos o ejidos en los que la pobreza y exclusión podrían detonar focos de violencia. De una lucha de antaño desde Villistas y Zapatistas por el reparto agrario en la búsqueda de una nación nueva, independiente y soberana.

El agua como un problema estratégico fundamental para el país, ya sea por su escasez o contaminación; la minería y la sobreexplotación de los suelos cuya actividad debe ser regulada por el Estado entre el desarrollo de la economía y el medio ambiente. Las prácticas de compañías extranjeras en territorio nacional que día con día ponen en riesgo la seguridad nacional al no ser supervisadas por el Estado en apego a la constitución.

La Constitución y el Estado de derecho como ente humano de carácter jurídico-político para regular la vida en la sociedad y en su alcance más general es el orden coactivo de la conducta humana. Nuestra vida política social está regida por el constitucionalismo que se sustenta en la Constitución Política y por las leyes que de ella emanan y no puede haber nada ni nadie por encima de lo establecido en nuestra Carta Magna.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está por encima de cualquier tratado, convenio o acuerdo nacional o internacional porque apuesta estratégicamente por la Soberanía y Seguridad Nacionales.

Estas lecturas, recorren no solo los contenidos relativos a las Fuerzas Armadas mexicanas sino también aquellos cuya prelación es considerada significativa y oportuna debatir. Los contenidos constitucionales a un siglo de su promulgación han evolucionado y seguirán evolucionando, adaptándose al contexto contemporáneo, respondiendo a las necesidades que nos permitan convivir armónicamente y desarrollarnos como individuos y nación pero, sobre todo, otorgándonos la libertad para definir nuestro propio destino.

---

La Secretaría de Marina–Armada de México, por mi conducto, agradece a los ponentes y moderadores su participación y sus acertados análisis:

Dra. Patricia Galeana

Cap. Nav. Martín Enrique Barney Montalvo

Mtra. Vanessa Marisol Suárez Solorza

Dr. Gustavo Rendón Huerta

Mtro. José Luis Mancilla Rosales

Dr. Jacinto Héctor Pino Muñoz

Gral. Brig. Guillermo Almazán Bertotto

Mtro. Agustín Eduardo Carrillo Suárez

Dr. Raúl Benítez Manaut

Dr. Guillermo Javier Rolando Garduño Valero

Dr. Marcos Pablo Moloeznik Gruer

Cap. Nav. Francisco Figuereo Corona

Dra. Eréndira Salgado Ledesma

Dr. Luis Ignacio Sáinz Chávez

Dr. Emilio Vizarratea Rosales

Contralmirante Eduardo Rojas Pineda  
Director del **ININVESTAM**

---

# INTRODUCCIÓN

La historia de México se fundamenta en la defensa de las leyes que lo constituyen como Nación; mismas que son expresión de las aspiraciones y luchas que la sociedad ha librado por construir un mejor futuro, por lo que en su gran mayoría, son el resultado de profundos estallidos sociales.

Tres constituciones federales han sido decisivas en lo que es el México de hoy: las de 1824, 1857 y 1917, resultado de la Guerra de Independencia, la pugna entre liberales y conservadores y la Revolución Mexicana. No obstante, existen también las de corte conservador y otros documentos que sin haber alcanzado el estatus de Carta Magna, continúan siendo de suma importancia por la naturaleza de sus propuestas y reflejo de inspiración para la elaboración de las constituciones ya mencionadas.

Ejemplo de ello, son los bandos de Miguel Hidalgo que reflejan las aspiraciones políticas de los criollos por alcanzar la soberanía y la búsqueda de justicia social; temas como la abolición de la esclavitud, la supresión del tributo, la eliminación de la distinción de castas y la restitución de tierras a las comunidades indígenas, fueron el distintivo de esta etapa de la insurgencia. Quizá la más importante, fue la iniciativa para abolir la esclavitud, ya que la libertad es la garantía individual a la que tiene derecho todo ser humano, por lo que se planteó como fundamental e inalienable, adoptada como un principio legislativo en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917.

De esta manera, Hidalgo no sólo fue el iniciador de la independencia, sino también el guía que abrió la brecha en medio de la injusticia. Sus edictos influyeron en el Generalísimo Morelos quien logró los momentos más sensibles a través de Los Sentimientos de la Nación, el Congreso de Chilpancingo y la Constitución de Apatzingán. Los hombres que nos dieron independencia alcanzaron a vislumbrar una patria de leyes y de igualdad.

La insurgencia así, dejó una herencia muy grande en la Constitución de 1824, y se manifiesta en su artículo primero, en el cual se señala el derecho de la Nación mexicana de ser para siempre libre e independiente del gobierno español, y de cualquier otra potencia, reflejando la preocupación y el presagio de lo que sería la vida de México en el siglo XIX.

---

Si bien la Constitución de 1824, en opinión de algunos, se aventuró por caminos desconocidos, representa el esfuerzo por constituir una República Federal, para desarrollar una Nación distante a los parámetros de la dominación española. El Congreso de 1823-1824 tuvo actores de la mayor relevancia que reivindicaron la calidad humana de los primeros forjadores del Estado mexicano. Reconocer en Miguel Ramos Arizpe al padre del federalismo mexicano, es ponderar con justicia sus esfuerzos desarrollados desde las Cortes de Cádiz y su papel estratégico en la aprobación del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana; de igual forma, cómo olvidar a Fray Servando Teresa de Mier a quien tanto debe la patria.

La Constitución de 1857, no obstante que reflejó la madurez del liberalismo mexicano y sentó las bases para una relación distinta entre Estado e Iglesia, es la de 1917 la que consolida nuestra trayectoria constitucional, al surgir inicialmente debido al reclamo de democracia que exigiera Francisco I. Madero, pronto se sumaron las demandas de carácter social. La revolución no resolvió todos los problemas, pero sí abrió nuevos espacios, al reivindicar a las clases campesina y obrera, concientizar la importancia de los recursos naturales, y el derecho de los mexicanos a una educación laica y gratuita. A esta impronta contribuyeron hombres como Francisco J. Mújica, Heriberto Jara Corona, Pastor Rouix, y un intelectual cuyo aporte fue único: Andrés Molina Enríquez. En la Constitución de 1917 se encuentran los lineamientos rectores de nuestra soberanía y política exterior basada en la no intervención y la autodeterminación de los pueblos, legado de Venustiano Carranza; encontramos la solución al delicado problema de la tenencia de la tierra, legado de Emiliano Zapata y Carranza; de igual forma, se encuentran los derechos de los trabajadores y la necesidad de nacionalizar a la marina mercante y de guerra; así como otros tantos temas que han dado rostro a México y a sus instituciones, entre ellas la Armada de México.

Después de un siglo de haber sido promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Secretaría de Marina-Armada de México, a través de la Universidad Naval, el Centro de Estudios Superiores Navales, el Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México y la Unidad de Historia y Cultura Naval, se unen a los esfuerzos del Comité Nacional para la Conmemoración de su Centenario a través de este Seminario, cuyo objetivo es construir una reflexión retrospectiva a cien años de la creación de nuestra Carta Magna.

---

## DOCTORA PATRICIA GALEANA

Es Licenciada, Maestra y Doctora en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, donde ha sido Investigadora del Instituto de Investigaciones Históricas. Profesora de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM y de diversas instituciones nacionales y extranjeras. Actualmente es Directora General del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) y Secretaria Técnica de la Comisión Organizadora para los Festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de los tres Poderes de la Unión.

Autora de 13 libros; coordinadora y coautora de 34 obras; coautora en 51 volúmenes, ha coordinado y compilado 127 publicaciones de historia política, diplomacia y de género. Las que refieren la historia constitucional de México son: México y sus Constituciones; El constitucionalismo mexicano, su evolución e influencias; El Constitucionalismo Mexicano e Influencias continentales y trasatlánticas.

Coordinadora de: Vigencia de la Constitución (AGN – SEGOB, 1997), Mujer y Constitución (FEMU, Facultad de Derecho-UNAM, 1998); Historia de las Instituciones Jurídicas (32 volúmenes) (IIH-UNAM, Senado de la República, 2010).

Coautora de: El derecho constitucional de México. Marco histórico; Las constituciones de Canadá, los Estados Unidos de América y México; El territorio en las constituciones políticas de México; La integración del territorio en una idea de Estado. México y Brasil, 1821–1946; El Impacto de la Constitución de Cádiz en México; El Bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas Constitucionales de América Latina; y Las primeras Constituciones de México (1814 y 1824) y un ejercicio de historia comparada en las Jornadas de Historia de Occidente, Imperios, territorio y soberanía” (el cual se encuentra en proceso editorial).



---

# LA CONSTITUCIÓN DE 1917, REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Tema central en la Historia política de los pueblos es su historia constitucional. Producto de la voluntad de sus actores políticos, los textos constitucionales nos permiten conocer el proceso de construcción de los estados y los ideales que alentaron en cada momento de su Historia.

El constitucionalismo mexicano se desarrolló en las tres etapas fundacionales de la historia de México: Independencia, Reforma y Revolución. En el proceso de construcción del Estado nacional mexicano, se buscó la Constitución ideal que resolviera el dilema de su organización y lograra la estabilidad política, de ella dependería la prosperidad y felicidad colectiva. En este proceso se elaboraron seis Constituciones que correspondían a distintos proyectos de nación, así como un reglamento provisional del Primer Imperio y un estatuto del Segundo, y también un estatuto orgánico provisional de la República. En cambio, a lo largo del siglo XX, sólo una Constitución ha regido la vida del país, misma que continua vigente, próxima a su centenario.

La primera Constitución que estuvo en vigor en el territorio que hoy es México, fue la Constitución española de Cádiz de 1812. Constitución que marcó el triunfo del liberalismo español sobre el absolutismo, y el acotamiento de los privilegios del clero y del ejército, con el establecimiento de una monarquía constitucional. La Plaza Mayor en el centro histórico de la capital de la Nueva España recibió el nombre de Plaza de la Constitución en honor de la carta gaditana.

En plena guerra de Independencia, los mexicanos se dieron su primera Constitución en 1814: el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como Constitución de Apatzingán. El Congreso constituyente de Chilpancingo dio forma jurídica a una nación independiente.

---

1 Senado de la República, La Constitución Análisis Rumbo a su Centenario, Temas Estratégicos del Senado, tomo 7, México, Senado de la República LXII Legislatura, Primera Edición, 2015. Pp. 53 – 72.

Los constituyentes del Congreso de Chilpancingo sabían que era una constitución temporal, en tanto se consumaba la Independencia. Sin embargo, para evitar la concentración del poder, establecieron un Ejecutivo colegiado. En esta carta constitucional encontramos influencia directa del constitucionalismo francés<sup>2</sup>. Las distintas impresiones que se hicieron de ella, y la documentación correspondiente en el Archivo General de la Nación, prueban su vigencia en los territorios liberados por la insurgencia.

Consumada la Independencia, el fracaso del primer imperio mexicano desprestigió al sistema monárquico y el Congreso de 1824 se pronunció por la República. De esta fecha hasta la Constitución de 1857, se debatió si se debía seguir la forma unitaria o federalista, hubo dos constituciones federales y dos centralistas antes del triunfo definitivo del régimen federal.

En 1824, se firmó el Acta constitutiva de la Federación, y se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Esta constitución tuvo gran influencia de Estados Unidos. No sólo en el nombre, sino en el establecimiento de un régimen presidencial y en la adopción del federalismo, que también tiene un antecedente en las diputaciones provinciales.

La Constitución del 24 tuvo breve vigencia, después de un frustrado intento de reforma liberal en 1833, en 1836 se adoptó una constitución unitaria contenida en Siete leyes. Esta carta centralista estableció un cuarto poder llamado “supremo poder conservador”, –institución inspirada en el poder moderador de Benjamín Constant,- que debía evitar que ninguno de los tres Poderes tradicionales invadiera funciones fuera de su área de competencia. Tras la disolución de un Congreso Constituyente federalista en 1842, se estableció una segunda república unitaria. Las Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843 restablecieron el centralismo, pero suprimieron al Supremo Poder Conservador. Se reiteró la intolerancia religiosa, y por su carácter censitario, los derechos ciudadanos sólo fueron para las élites.

Posteriormente, en medio de la guerra de conquista territorial que Estados Unidos infligió a México, en vísperas de que el ejército invasor entrara a la ciudad de México, el 22 de mayo de 1847 se aprobó el restablecimiento de la Constitución Federalista de 1824, con una Acta de reformas. Se suprimió la vicepresidencia, que tantas disputas había causado a la nación. Se estableció el amparo de los tribunales de la Federación para el ejercicio y la conservación

---

2 Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor, Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Senado de la República, Comisión Especial para los festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana, Editorial Siglo XXI.

de los derechos constitucionales: de libertad, seguridad, propiedad e igualdad ante la ley, para todos los habitantes de la República, que conocemos como juicio de amparo, institución que ha trascendido nuestras fronteras.

No obstante, no se logró la estabilidad política del país. Las pugnas por el poder, la indiferencia de las clases altas frente a la pobreza y el alejamiento de la política de la mayoría de la población, desembocaron en una dictadura militar<sup>3</sup>.

Al triunfo de la Revolución de Ayutla una tercera generación de liberales llegó al poder y cambió las estructuras existentes<sup>4</sup>. Tras derrocar al caudillo militar, iniciaron la reforma del Estado para acabar con las estructuras coloniales que habían subsistido. El proyecto liberal de nación implicó la creación de un Estado republicano, federal, democrático y laico. Se aspiró a salir de la bancarrota quitando a la Iglesia su fuerza económica. En el aspecto social se pretendía acabar con los fueros y privilegios propios de una sociedad estamental, para crear una sociedad civil con igualdad jurídica. En materia cultural el Estado tomó en sus manos la educación para crear los cuadros necesarios al nuevo proyecto nacional.

El camino por recorrer era arduo. Los grupos conservadores se opusieron desde un principio al proyecto liberal por considerarlo contrario a las ideas religiosas de la población. Los partidarios de la intolerancia religiosa, fundaban su posición en la defensa del catolicismo contra la expansión protestante norteamericana. Por su parte, los liberales consideraban a la libertad de creencias, la mayor de todas las libertades.

El 15 de mayo de 1856, Ignacio Comonfort proclamó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que debía regir provisionalmente al país. Se estableció la libertad de enseñanza, que acabó con el monopolio educativo de la Iglesia, disponiendo que los gobiernos de los estados fomentaran la enseñanza pública<sup>5</sup>.

---

3 El pronunciamiento contra el gobierno personal y omnímodo de Antonio López de Santa Anna convocó a un movimiento nacional. Redactado en la hacienda guerrerense "La Providencia", propiedad de Juan Álvarez, y proclamado el 1º de marzo de 1854, el Plan de Ayutla, firmado por Florencio Villarreal, fue secundado por Trinidad Gómez, Tomás Moreno, Rafael Benavides y Eligio Romero.

4 La primera generación de liberales, encabezada por Miguel Hidalgo y Costilla, identificó a la libertad con la independencia, pero conservó el dogmatismo religioso. Una segunda generación de liberales, encabezada por Valentín Gómez Farías y José María Luis Mora, intentó hacer una reforma, para independizar al Estado de la Iglesia, y someter a las corporaciones eclesiástica y militar a la autoridad civil. Sin embargo, ratificaron la exclusividad de la religión católica.

5 TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1977, p. 504.

Se dictaron primero una serie de leyes reformistas, moderadas, y después de un año de sesiones, se elaboró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que se juró el 5 de febrero de 1857.

La primera propuesta del sector mayoritario –conservadores y moderados– del Constituyente de 1857, fue restablecer la Constitución de 1824, garantizando así los fueros militares y eclesiásticos. Los liberales Francisco Zarco y Guillermo Prieto lograron que esta propuesta se turnara a la comisión redactora, en la que se encontraban Ponciano Arriaga y Melchor Ocampo, y la propuesta quedó sin efecto. Por su parte, el grupo liberal hizo que fueran ratificadas las leyes reformistas de administración de justicia conocida como Ley Juárez, para lograr la igualdad ante la ley, por haber sido redactada por el Ministro de justicia y negocios eclesiásticos e instrucción pública, Benito Juárez, la de secularización de las propiedades corporativas conocida como Ley Lerdo, de la autoría de Miguel Lerdo de Tejada. Así como la reforma del sistema tributario.

La Iglesia condenó a la Constitución por considerarla contraria a su dogma, al permitir la tolerancia religiosa, suprimir sus fueros, impedirle administrar bienes raíces y quitarle el monopolio educativo y por dejar abierta la posibilidad de legislar en materia de culto. La institución eclesiástica excomulgó a quienes juraron la Constitución y apoyó al grupo conservador en la guerra civil en contra del gobierno constitucional.

Los conservadores, encabezados por Félix Zuloaga, proclamaron el Plan de Tacubaya desconociendo a la Constitución, pero reconociendo como presidente a Comonfort. Hubo adhesiones al Plan en Puebla, San Luis Potosí y Tampico; sin embargo, los gobernadores de Guanajuato, Michoacán, Jalisco y Veracruz se unieron para formar un ejército de coalición en defensa de la Constitución.

El país se escindió en dos gobiernos durante una década. En 1859 en plena guerra civil, los conservadores solicitaron la intervención extranjera. Finalmente, triunfó la República sobre el Imperio, el federalismo sobre el centralismo, y el liberalismo sobre el conservadurismo, se pasó de un estado confesional a un estado laico, y se conformó una sociedad civil que suprimió la organización estamental, con la promulgación de las Leyes de Reforma, por el presidente Benito Juárez, incorporadas a la Constitución en el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada.

A fines del siglo XIX, el liberalismo dejó de ser revolucionario y se convirtió, como bien describió Justo Sierra, en el liberalismo conservador del orden para lograr el progreso, de la poca política y mucha administración de la paz de los sepulcros. Porfirio Díaz estableció una dictadura de más de tres décadas. Esta fue derrocada por la primera revolución social del siglo XX, la mexicana, que estableció como prioridad, remediar la injusticia colectiva y culminó con la promulgación de la primera Constitución que acuñó los derechos sociales en el mundo, antes de Rusia y de la constitución alemana de Weimar de 1919. Después se inició el largo camino hacia una vida democrática.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada el 5 de febrero de 1917, a 98 años de su promulgación, cabe hacer una revisión histórica del constitucionalismo mexicano y de los retos que enfrenta en la coyuntura actual, bajo la premisa de que mientras las dictaduras son estáticas, las democracias son dinámicas.

La Constitución de 1917 es un caso sui generis, en el que una constitución reforma a otra, la Constitución de 1857, prevención que tomó el Primer Jefe del ejército constitucionalista, Venustiano Carranza, para mantener su legitimidad, toda cuenta que el constituyente de 1917 no contó con todas las fuerzas políticas del país, ya que villistas y zapatistas, partidarios de la Convención, seguían en pie de lucha, aunque hubieran sido ya derrotados militarmente por el constitucionalismo. Veamos las convergencias entre ambas constituciones.

La Constitución del 57 fue la primera en la historia de México que no estableció la intolerancia religiosa y dejó implícita la libertad de cultos, que fue el punto más debatido en ese Constituyente. En la votación, la mayoría se opuso, reconociendo al catolicismo como la “religión exclusiva” del pueblo mexicano. No obstante, la libertad de cultos quedó tácitamente permitida, ya que ninguna disposición prohibió la tolerancia religiosa, con lo cual se dio un gran avance en el camino de la libertad. Además facultó al Estado para reglamentar el culto religioso, en el Artículo 123. En él se fundamentó la proclamación de las Leyes de Reforma de 1859 a 1860, que se elevaron a rango constitucional en 1874.

El Artículo 3º del 57 estableció la libre enseñanza, mientras el Artículo 7º proclamó la libertad de prensa. Este último fue considerado peligroso para la moral cristiana por la Iglesia. En el 5º se declaró que los votos monásticos eran contrarios a la libertad humana. El clero, afectado en sus puntos más sensibles, se aprestó a dar una lucha a muerte en defensa de sus privilegios. La laicidad del Estado sería reafirmada por la Constitución de 1917.

La Constitución de 1857 estableció un sistema unicameral, dándole preeminencia al Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, como se había hecho en la de 1814. En cambio la Constitución de 1917 estableció un régimen presidencial. En su discurso inaugural, Carranza hizo una dura crítica a la Constitución de 1857, considerando que había establecido principios abstractos impracticables, refiriéndose al parlamentario, aceptó la tesis de Emilio Rabasa<sup>6</sup>, de que un legislativo con amplias facultades obligaba o conducía, como reacción, a una dictadura. Carranza cita a Alexis de Tocqueville, quien afirmó que los pueblos hispanoamericanos van a la anarquía cuando se cansan de obedecer y a la dictadura cuando se cansan de destruir. Carranza añade que Tocqueville no dio la salvación, pero propone “varias reformas [a la Constitución de 1857] de las que la principal es quitar a la Cámara de Diputados el Poder para juzgar al Presidente de la República y a los altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas”<sup>7</sup>.

El Primer Jefe concluye que las costumbres de gobierno no se imponen de la noche a la mañana; para ser libre no basta quererlo, sino que es necesario también saberlo ser.

Añadió además que en México no se podía establecer un régimen parlamentario porque carecía de sistema de partidos:

*“... el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales.”*  
*“... nosotros carecemos todavía de las dos condiciones...”<sup>8</sup>*

La posición de Carranza prevaleció y se estableció un régimen presidencial. La Constitución de 1857 estableció un capítulo de garantías individuales que pasó íntegro a la Constitución que actualmente nos rige. Sin embargo, en la Constitución del 57 quedó pendiente lo que muy atinadamente se denominó desde el siglo XIX, el Liberalismo Social.

---

6 RABASA, Emilio O., El pensamiento constitucional de Venustiano Carranza (análisis de su mensaje del 1° de diciembre de 1916 al presentar el proyecto de Constitución), en Anuario Mexicano de Historia del Derecho, México, 1995, pp. 151 – 162.

7 Los Presidentes de México ante la Nación: informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966. Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, Tomo 3. Informes y respuestas desde el 1 de abril de 1912 hasta el 1 de septiembre de 1934, México, 1966.

8 Diario de debates del congreso Constituyente, sesión del 1° de diciembre de 1916.

Entre los diputados liberales hubo quienes vieron la necesidad de hacer reformas de contenido social. Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez, José María Castillo Velasco e Isidoro Olvera fueron conscientes de la mala distribución de la riqueza. No obstante, no tuvieron eco en la mayoría del Congreso, más preocupada por las cuestiones políticas que las sociales. Consideraban que resolviendo éstas las demás vendrían por añadidura. Arriaga señaló que: “Toda constitución es letra muerta mientras el pueblo tiene hambre” que sintetiza las propuestas de estos liberales vanguardistas del siglo XIX.

Después del proceso revolucionario para derrocar a la dictadura porfirista y a la usurpación huertista, los constituyentes de 1917 retomaron las ideas sociales pendientes en el 57. Ambas Constituciones, tienen en común emanar de sendas revoluciones. La del 57 de la Revolución de Ayutla contra la dictadura y la del 17 del proceso revolucionario contra la dictadura porfirista y la usurpación huertista.

El Artículo 5° del Plan de Ayutla señala que el Presidente interino convocaría a un Congreso Extraordinario, el cual se ocuparía exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de una república representativa y popular. En su nombre quedó de manifiesto el triunfo del federalismo: Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

El Congreso Constituyente de 1856 tuvo 141 sesiones a lo largo de un año. Contó con la participación de 133 diputados de todas las fuerzas políticas del país e igual número de suplentes para las 155 diputaciones. Hubo personajes como Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo o Valentín Gómez Farías, que representaron a varios estados a la vez. Los moderados y conservadores hacían la mayoría, y se unieron las más de las veces, pero los liberales fueron muy activos y ganaron posiciones claves. Tenían una idea mucho más precisa de lo que querían para el país que los constituyentes anteriores. Destacan por su talento y cultura, las personalidades de Arriaga y Ocampo. El primero fue el primer presidente del Congreso y presidió también a la Comisión Redactora del proyecto de constitución. Ha sido considerado con razón, del texto constitucional, por sus intervenciones decisivas.

La Comisión redactora del nuevo proyecto de Constitución estuvo integrado por: Ponciano Arriaga (liberal), Joaquín Cardoso (liberal), José María Cortés y Esparza (liberal moderado), Pedro Escudero y Echánove (liberal moderado), León Guzmán (liberal, vicepresidente de la Comisión redactora), José María Mata (liberal), Isidro Olvera (liberal, secretario de la Comisión redactora). Entraron posteriormente a la Comisión redactora:

José María Castillo Velasco (liberal), Melchor Ocampo (liberal). Otros Diputados que destacaron en el Constituyente fueron los liberales Ignacio Ramírez, Francisco Zarco, Ignacio Luis Vallarta, Valentín Gómez Farías, Benito Gómez Farías, Santos Degollado, Pedro Baranda, Guillermo Prieto, Manuel Romero Rubio, José Emparán, Justino Fernández, Ignacio Mariscal. Entre los conservadores destacaron Antonio Aguado, Mariano Arizcorreta y Marcelino Castañeda.

En su discurso inaugural, el Presidente Comonfort declaró que la Constitución debía llevar al país por el camino de la nacionalidad y de la legalidad, para hacer efectivo el principio de autoridad, sin el cual no se podría construir una nación. Al contestar la alocución del Presidente, Arriaga expuso con vehemencia sus ideas de libertad y reforma.

El proceso revolucionario del inicio del siglo XX estalló ante la cerrazón del régimen porfirista que rechazó los planteamientos pacíficos de apertura democrática de Francisco I. Madero. Después de sufrir la represión, Madero se vio obligado a llamar a las armas para sacar al dictador a través del Plan de San Luis, para el 20 de noviembre, a las 6 de la tarde.

La revolución maderista triunfó, Díaz renunció el 25 de mayo de 1911. Sin embargo, el gobierno democrático de Madero, no logró consolidarse, sobrevino la contrarrevolución y la usurpación de Victoriano Huerta. El Congreso del Estado de Coahuila desconoció al usurpador y concedió facultades extraordinarias al gobernador del Estado, Venustiano Carranza, a fin de que recuperara la constitucionalidad, y le facultó para organizar fuerzas armadas.

Para dicho propósito, Carranza lanzó el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913, firmado por sus jefes militares en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila. El plan consta de 7 artículos, de los cuales destacan los siguientes:

*“1º Se desconoce al General Victoriano Huerta como Presidente de la República.*

*“2º Se desconoce a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación.*

*“3º Se desconoce a los Gobiernos de los Estados que aún reconozcan a los Poderes Federales...*

*“4º...nombramos como Primer Jefe del Ejército que se denominará “Constitucionalista”, al ciudadano Venustiano Carranza, Gobernador del Estado de Coahuila.*

*“5º Alocupar el Ejército Constitucionalista la Ciudad de México, se encargará interinamente del Poder Ejecutivo al ciudadano Venustiano Carranza...*

*“6º...convocará a elecciones generales [cuando] se haya consolidado la paz...  
7º...en los Estados cuyos Gobiernos hubieren reconocido al de Huerta, asumirá el cargo de Gobernador Provisional y convocará a elecciones locales...”<sup>9</sup>*

Originalmente, este plan no tuvo contenido social, a pesar de que personajes como Francisco J. Mújica lo demandaron al tiempo de su firma. Los jóvenes revolucionarios exigieron que se incorporaran las demandas populares, pero el Primer Jefe argumentó que primero se debía acabar con el usurpador, para restablecer el orden constitucional y más tarde proceder con las reformas sociales.

Sin embargo, las presiones en favor de las reformas fueron tan grandes que Carranza las hizo suyas en el discurso de Hermosillo el 13 de septiembre de 1913, y después en las adiciones al Plan de Guadalupe, en donde anunció que se convocaría a un Congreso Constituyente. He aquí sus declaraciones:

*“Ya es tiempo de no hacer falsas promesas al pueblo... el Plan de Guadalupe no encierra ninguna utopía... es un llamado patriótico a todas las clases sociales, sin ofertas y sin demandas al mejor postor... terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar... la lucha social, la lucha de clases... y no es sólo repartir las tierras y las riquezas naturales, no es el sufragio efectivo, no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir las riquezas nacionales... es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la economía nacional.*

*“El pueblo ha vivido ficticiamente, famélico y desgraciado, con un puñado de leyes que en nada le favorecen. Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada, ni nadie, pueda evitar.*

*“Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social”<sup>10</sup>.*

El Congreso Constituyente se instaló el 21 de noviembre de 1916, con 218 diputados<sup>11</sup>. Este Congreso, en 66 sesiones a lo largo de 62 días, reformó

9 CARRANZA, Venustiano, Plan de Guadalupe. Decretos y acuerdos, 1913 – 1917, INEHRM, México, 2013, pp. 19 – 20.

10 FABELA, Isidro, Documentos históricos de la Revolución mexicana: Revolución y Régimen constitucionalista, IV: El Plan de Guadalupe, fondo de Cultura Económica, México, 2013.

11 Algunos autores consignan 219 diputados, pero Francisco Ortiz Rubio pidió licencia.

a la Constitución del 57. En la composición de los dos Constituyentes es mayoritaria la participación de abogados: 34 en la del 57 y 56 en la del 17. En cuanto a las otras profesiones, en 56 hubo solo 6 militares, mientras en 17 hubo 32<sup>12</sup>. En ambos constituyentes existe similitud en el número de los representantes de cada delegación, ya que las delegaciones más numerosas son las correspondientes a los estados más poblados<sup>13</sup>.

La estructura de las dos constituciones es idéntica, salvo por el capítulo sexto del trabajo y de la previsión social que se añade en la Constitución del 17 y el añadido del título noveno “De la inviolabilidad de la Constitución, que en la del 57 se encontraba en el título octavo, artículo 128. La Constitución del 57 consta de 128 artículos, dividida en ocho títulos; y la del 17, de 136 artículos en nueve títulos, al añadirse los derechos colectivos<sup>14</sup>.

El concepto de soberanía es igual en ambos textos, se conserva exactamente la misma redacción, señalando que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos, pero unidos en una federación:

*“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo... El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar ó modificar la forma de su gobierno.*

12 En 57 hay 3 periodistas, 3 médicos, 2 ingenieros; 5 de oficios varios; hay 80 personajes de los que no tenemos información biográfica. En 17 hubo 21 médicos, 18 ingenieros, 14 profesores, 14 con oficios varios, 8 periodistas, 7 campesinos, 6 comerciantes, 4 obreros; y 39 sin información.

13 Congreso de 1856: Aguascalientes (2), Chiapas (3), Chihuahua (3), Coahuila (2), Distrito Federal (5), Durango (3), Estado de México (19), Guanajuato (10), Guerrero (5), Jalisco (16), Michoacán (10), Nuevo León (3), Oaxaca (10), Puebla (13), Querétaro (3), San Luis Potosí (8), Sinaloa (3), Sonora (3), Tabasco (2), Tamaulipas (2), Tlaxcala (2), Veracruz (5), Yucatán (11), Zacatecas (6), Territorio de la Baja California (1), Territorio de Colima (1), Territorio de la Isla del Carmen (1), Territorio de la Sierra Gorda (1), Territorio de Tehuantepec (1).

Congreso de 1917: Aguascalientes (2), Campeche (2), Chiapas (5), Chihuahua (1), Coahuila (5), Colima (1), Distrito Federal (12), Durango (7), Estado de México (13), Guanajuato (18), Guerrero (3), Hidalgo (9), Jalisco, 20, Michoacán (17), Morelos (3), Nuevo León (6), Oaxaca (10), Puebla (18), Querétaro (3), San Luis Potosí (8), Sinaloa (5), Sonora: (4), Tabasco (3), Tamaulipas (4), Tlaxcala (3), Veracruz (18), Yucatán (5), Zacatecas (6), Territorio de la Baja California (1), Territorio de Tepic (3).

14 La Constitución de 1857 incluía los siguientes títulos: I. De los derechos del hombre; II. Soberanía Nacional; III. División de Poderes; IV. De las responsabilidades de los funcionarios públicos; V. De los estados de la Federación; VI. Previsiones generales; VII. De la reforma de la Constitución; VIII. De la inviolabilidad de la Constitución.

La Constitución de 1917 constó de los siguientes títulos: I. De las Garantías Individuales; II. De la Soberanía Nacional y de la forma de gobierno; III. De la división de poderes; IV. De las responsabilidades de los funcionarios públicos; V. De los estados de la Federación; VI. Del trabajo y de la previsión social; VII. Previsiones generales; VIII. De las reformas de la constitución; IX. De la inviolabilidad de la Constitución.

*“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos... pero unidos en una federación...”*

*“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión...”*

La parte esencial de la Constitución de 1857 es el capítulo de las garantías individuales<sup>15</sup>, incorporando el juicio de amparo al sistema jurídico para proteger dichas garantías, y resguardar al ciudadano de las leyes inconstitucionales y de la autoridad arbitraria<sup>16</sup>. En ella se establece que:

*“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”.*

Por su parte, el artículo 1º de la Constitución que nos rige, establece que se garantiza el goce de todas las garantías:

*“Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.*

En lo que respecta al Poder Ejecutivo, ambos textos constitucionales lo depositan en un solo individuo, a diferencia de la Constitución de 1814, que con influencia de las constituciones francesas –como ha demostrado el doctor Fix Zamudio<sup>17</sup>–, estableció un único ejecutivo colegiado a cargo de tres titulares y dos suplentes, retomando lo establecido por la Constitución francesa del directorio de 1793.

---

15 Cabe recordar que el Acta Constitutiva de la Federación que precedió a la Constitución de 24, incorporó la declaración de los derechos del hombre y que en la de 36 también se mencionaron las garantías individuales.

16 Esta importante norma jurídica fue creada por iniciativa de Crescencio Rejón, en 1843, e incorporada a la legislación local de Yucatán, y posteriormente incorporada al Acta de Reformas a la Constitución de 24 en 1847.

17 “... se puede advertir que si bien los participantes en el Congreso de Apatzingán conocían la Constitución de Cádiz de 1812, no parece que hubiesen tomado en cuenta de manera significativa dicho documento, sino en algunos aspectos del sistema electoral que son similares a los gaditanos. En cuanto al establecimiento de los poderes públicos, la separación de las funciones y de la protección de los derechos individuales, con independencia de ideología liberal común, que se advierte en la Carta española de 1812, los paradigmas que se tomaron en cuenta no fueron éstos sino los de la revolución francesa y las constituciones también francesas de 1791, 1793 y 1795.”Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, Decreto Constitucional..., Op. Cit., p. 57.

Para evitar las arbitrariedades del ejecutivo después de la experiencia santanista, en 1857 se acotaron las facultades del Ejecutivo, no estableciendo el veto presidencial, mismo que sí se establecería en el Constituyente de 1917. En la Constitución del 57, en caso de que faltara el Jefe del Ejecutivo, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ocuparía su lugar<sup>18</sup>. En el caso del 17, el texto establece que si la ausencia ocurre en los dos primeros años, el presidente provisional convocaría a elecciones extraordinarias; si acontece en los últimos, se establecerá un presidente sustituto.

En cuanto al Poder Legislativo, la Constitución del 57 estableció originalmente un sistema unicameral, con la primacía al legislativo frente al ejecutivo. Ello llevó al golpe de Estado de Comonfort, argumentando que la Constitución dejaba maniatado al Ejecutivo. Hecho que dio inicio a la guerra civil de tres años, conocida como la Guerra de Reforma. Concluida ésta, el Presidente Juárez intentó reformar la Constitución por medio de un plebiscito no contemplado en la misma, para establecer un régimen bicameral. Ante la oposición a tal procedimiento, el plebiscito no se consumó. Fue hasta 74 que se estableció el Senado. La Constitución del 17 estableció, como ya mencionamos, un régimen Presidencial y un Legislativo Bicameral.

En la organización del Poder Judicial no hay diferencias importantes entre ambas constituciones, se deposita en tres órganos: en la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y de Distrito, estos últimos se habían anulado en las constituciones centralistas.

En lo que toca a las reformas constitucionales, el texto del 17 ratifica todo lo previsto en el 57, dónde se establece que las reformas se aprobarían con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso, y por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión haría el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o las reformas.

La Carta Magna de 1857 tuvo una vigencia de 60 años con un total de 79 artículos reformados y 34 decretos de reforma. La Constitución actual suma 98 años de vigencia; con 618 reformas a sus Artículos y 220 decretos de reforma.

La inviolabilidad de la Constitución es un tema que pasó intacto de 1957 a 1917, estableciendo lo siguiente:

---

<sup>18</sup> Dentro de este nuevo marco legal, el 1º de diciembre Ignacio Comonfort inició su período como presidente constitucional.

*“Artículo 136. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad; se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a esta.”*

La Carta Magna del 57 atravesó por la Guerra Civil de Reforma, por la Intervención Francesa de 1862 a 1867 y el Segundo Imperio del 64 al 67. Después de la dictadura porfirista la usurpación huertista, el Sistema Electoral del 17 establece una diferencia importante con la Constitución del 57, en cuanto a que se estableció la elección directa y la no reelección. La educación como derecho y condición imprescindible para la superación individual y colectiva, mereció la mayor atención por parte de los dos constituyentes y fue también objeto de grandes debates.

El texto del 57 establece que la enseñanza es libre. En 1917, en vista de que la jerarquía eclesiástica había apoyado la usurpación huertista, en su redacción original se estableció que, además de ser libre, la educación debe ser laica (Artículo 3º), tanto la que imparta el Estado como la de los particulares. Fue a la única sesión que asistió Carranza.

En cuanto a la propiedad de la tierra, se ha responsabilizado equívocamente a la Ley Lerdo por la pérdida de propiedades de las comunidades indígenas, cuando esta ley eximía del reparto a los ejidos en su Artículo 8º. Pero la Constitución del 57 suprimió dicho artículo.

Si antes no se habían respetado las constituciones en vigor, menos en medio de una guerra civil seguida de la ocupación extranjera más prolongada que ha sufrido el país.

No obstante, viendo que los acaparadores de tierras empezaron a desposeer a las comunidades indígenas, para evitarlo, tanto Comonfort<sup>19</sup> como Juárez<sup>20</sup> emitieron un decreto y ley respectivamente para evitarlo.

---

19 Decreto del Gobierno. Establece reglas en lo relativo a la división territorial, para el cumplimiento de la Constitución, 27 de mayo de 1857, en: Dublán y Lozano, Dublán, Manuel y José María Lozano (comps.) Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República, México, Imprenta y Litografía de Eduardo Dublán, documento 4935.

20 Circular del Ministerio de Hacienda. Cómo debe procederse en los casos de denuncia de terrenos y ganados de comunidad o cofradía, que tengan los indios, 5 de septiembre de 1859, en Dublán y Lozano, op. Cit., documento 5070.

Sin embargo, como escribió Luis González y González,<sup>21</sup> los indígenas sólo se enteraron de lo que les perjudicaba y no de lo que les favorecía<sup>22</sup>.

Las propuestas para redistribuir la propiedad y mejorar las condiciones de los indígenas quedaron pendientes en 1857. Por ello, Ponciano Arriaga emitió su voto particular donde señala que la concentración de la tierra deja a la mayoría de la población en la miseria. Denunció así mismo la explotación de la población indígena. Isidoro Olvera propuso una Ley Orgánica sobre el derecho de propiedad para redistribuir la tierra, por medio de un sistema fiscal para acabar con los latifundios, así como un equitativo reparto del agua. José María Castillo Velasco denunció la injusta distribución de la propiedad territorial y declaró que para terminar con los males de México era necesario dar propiedad a los indígenas. Ignacio Ramírez declaró que era vano proclamar la soberanía del pueblo mientras no se emancipara al jornalero, que vivía en calidad de esclavo del hacendado y pugnó por suspender la parcelación de las tierras indígenas, debido al abuso de los terratenientes. Sin embargo, no lograron que ninguna de estas demandas de justicia social se incorporara en la constitución del 57. El problema del campo se multiplicaría durante la dictadura porfirista y sería una de las causas de la revolución social. El tema agrario habría de resolverse hasta 1917, con el Artículo 27 constitucional:

*“Artículo 27: 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”.*

*“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.*

*“... se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios... Los núcleos de población 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...”*

---

21 Cf. GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Luis, “El agrarismo liberal”, en: Obras, México, El Colegio Nacional, 2002, t. I, pp. 487 – 513.

22 Lamentablemente no se cumplió el objetivo de los liberales de 57 de hacerlos propietarios, no se formó la clase media de pequeños propietarios que se habían propuesto, y el latifundio eclesiástico pasó a manos de terratenientes. Durante la década que abarcó la guerra de Reforma, la Intervención francesa y el Segundo Imperio, las propiedades territoriales bajaron de valor por la desamortización primero y después por la nacionalización de los bienes del clero. Fue en la etapa porfirista cuando se formaron los grandes latifundios y se desposeyó a las comunidades indígenas. Cf. Knowlton, Roberto J., Los bienes del clero y la Reforma mexicana, 1856 – 1910, México, FCE, 1985, 329pp.

Respecto al tema laboral, la Constitución del 57 se centró en prohibir la pérdida de la libertad por razón de ningún contrato –en alusión a los votos religiosos–, como lo refiere la intervención de Ponciano Arriaga: “... el espíritu del Artículo [5°] es, que jamás pueda obligarse a nadie a trabajar contra su voluntad... ¿puede haber casos en que sea lícito exigir trabajos forzosos?... aún en el caso de que el trabajo sea obligación que resulte de algún contrato, si el obligado a trabajar se niega, no se le puede obligar por la fuerza, y la otra parte tendrá solo derecho a la indemnización”<sup>23</sup>. Los artículos concernientes a este tema son los siguientes:

*“Artículo 4. Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria ó trabajo que le acomode...”*

*“Artículo 5. Nadie puede ser obligado á prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida ó el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación ó de voto religioso.”*

*“Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción ó destierro”.*

En 1917 se establecieron las condiciones laborales más avanzadas de su época en el Artículo 123:

*“Artículo 123: El Congreso de la Unión... deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de manera general, sobre todo contrato de trabajo.”*

*“I. La duración de la jornada máxima será de 8 horas...”*

*“V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos... En el mes siguiente al parto, disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubiere adquirido...”*

*“VI. El salario mínimo... será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región... los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades...”*

---

23 Libertad del hombre: debate del Artículo 12 (correspondiente al Artículo 5° de la Constitución), 18 de julio, 1856.

*“VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;”*

*“XVI Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesiones, etc.”*

La meta de los liberales del siglo XIX fue independizar al Estado de la Iglesia, suprimir al Estado confesional y crear un Estado laico, lograr la secularización de la sociedad, y establecer la mayor de todas las libertades: la de pensamiento. La laicidad del Estado es indispensable para que exista una democracia. Podemos concluir que el mayor legado de la Constitución del 57 fue superar la intolerancia religiosa y el amplio capítulo de garantías individuales.

Por su parte, el mayor legado de la Constitución de 1917 es la incorporación de los derechos sociales de los trabajadores del campo y de la ciudad, por ello representaba la culminación de la Revolución Mexicana.

De esta forma con los Artículos 3º, 27, 15, 123 y 130, la Constitución de 1917 reformó a la Constitución de 1857, no fue un acto de reformas como la del 47 con la del 24, ni tampoco reemplazó a la Constitución anterior como hizo la del 57 con la del 24.

Cuando las constituciones no han acogido en sus normas límites eficaces a la acción de poder, ni han prescrito los instrumentos para obtener justicia, lo que se denota es la existencia de una nación sometida. En estos casos esa Constitución provoca la fractura de la sociedad.

Cuando la Constitución hace valer sus prerrogativas, somete al poder, adopta garantías eficaces para sus derechos, asegura el desarrollo y el bienestar colectivos, interviene en la elección de sus representantes y les exige cuentas, en este caso la Constitución corresponde a la existencia de una sociedad democrática de una comunidad actuante; esa Constitución es un instrumento de cohesión.

La sociedad de nuestros días no es igual a la sociedad de entonces, pero aquellos mexicanos tuvieron la visión de construir una norma a la vez duradera y flexible, capaz de resolver los problemas de los mexicanos a lo largo de un siglo.

La Constitución de 1917 ha regido la vida de México a lo largo de un periodo histórico en el que los mexicanos hemos experimentado luchas fratricidas y procesos de conciliación. Hemos atravesado por etapas de grave tensión política y por la construcción de entendimientos; hemos sufrido crisis económicas y disfrutado etapas de bonanza. Hemos experimentado las impugnaciones a la rutina y las incertidumbres de los cambios; hemos vivido catástrofes naturales y consumado proezas constructivas. Hemos sufrido amenazas externas y afirmado nuestra soberanía. Nuestra historia ha sido muy accidentada.

En los últimos 158 años sólo hemos tenido dos Constituciones, porque la experiencia de la Constitución de 1857 demostró que es mejor reformar que sustituir una norma suprema; que se pueden hacer ajustes adecuados a cada momento histórico; que la Constitución debe servir para sumar voluntades y no para excluir personas, grupos o formas de pensar.

En una democracia, los aniversarios permiten hacer balances históricos. Son momentos propicios para la reflexión, en los que debemos abstraernos de lo circunstancial, para vernos como parte de una sociedad compleja que a lo largo del tiempo ha sabido construir las reglas que nos permiten vivir en libertad, respetar nuestras diferencias, enriquecer la vida común con el diálogo y procurar objetivos colectivos de justicia y de bienestar.



---

## DOCTOR LUIS IGNACIO SÁINZ

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Profesor del posgrado en Ciencia Política y Seguridad Nacional del Centro de Estudios Superiores Navales, CESNAV, y del doctorado en Historia y Etnohistoria de la ENAH del INAH; de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y del Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana, así como de la Maestría en Conservación y Restauración de Bienes Culturales Inmuebles de la ENCRYM del INAH. Investigador Nacional del SNI/CONACYT.

En el servicio público ha desempeñado diversos cargos en las Secretarías de Gobernación, de la Función Pública, de Relaciones Exteriores y de Energía, así como en la Lotería Nacional, en el INAH, y en el Consejo Cultural y Científico de la Embajada de México en Italia.

Como autor y coordinador destacan entre otros los siguientes libros: *Culturas del Golfo: Salvamento arqueológico y nuevas tecnologías* (PEMEX/Petróleos Mexicanos-Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2011), en colaboración con Patricia Castillo Peña; *Nombrar México, construir una Nación. Documentos diplomáticos 1822-1836* (Gobierno de Guerrero-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011); *Corpus Urbanístico de Campeche en Archivos Españoles* (Gobierno de Campeche, UAM, Embajada de España en México, INAH, 2010), en colaboración con Jorge González Aragón y Norma Elisabeth Rodrigo Cervantes; *Fernán Pérez de Oliva: Soplos renacentistas* (UNAM, 2009); *La mirada del sujeto: Postulación del sentido y construcción de lo real* (UAM/Cuajimalpa-Ediciones Coyoacán, 2009); *Diego de Velázquez y el poder palatino* (UNAM, 2008).

En cuanto a revistas especializadas y de divulgación, ha sido director de la *Casa del Tiempo* (UAM- 1999-2005); editor de *Alforja* (2003-2005); miembro de los consejos editoriales y/o de redacción de *Memoria* (humanidades y ciencias sociales), *Paideia* (filosofía y teoría crítica), *Quadro* (estética y artes visuales) y *Contexto en Psicoanálisis*, entre otras. Director de la colección de poesía *El pez en el agua* (UAM, 2000-2005); editor y codirector de la colección *Corpus Urbanístico de México en Archivos Españoles* (UAM-Embajada de España-INAH, 2001-2015); codirector de la colección *Cultura y Filosofía Política* de Ediciones Coyoacán (2012 a la fecha). Cuenta con más de 250 publicaciones entre artículos, ensayos y capítulos de libros.



---

# A PROPÓSITO DEL PRÓXIMO CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

## INTRODUCCIÓN

La historia política de nuestra vida independiente muestra y demuestra un antagonismo, de difícil pero no imposible resolución, entre tradición e innovación. Así las cosas, al menos desde el arranque del liberalismo de nuestro atribulado siglo diecinueve concebimos el desarrollo como espejo humeante del progreso, haciendo de los particulares y sus prerrogativas su eje de gravitación, a costa de los sujetos colectivos: indios y campesinos.

Este individualismo a ultranza es el que recibirá toda la carga simbólica en el empeño por construir y postular una nación nueva, independiente y soberana. Empero, las cosas no suelen ser como aparentan. Y en todos los temas que visualizamos desde lo político, el fuste de la condición ciudadana y de allí hasta el extremo del ser propietario o empresario, una suerte de modernismo radical, democratizador solo en superficie, oculta o camufla pretensiones y aspiraciones más simples y arcaizantes: la posesión de la tierra, el dominio sobre sus recursos y posibilidades, su calidad de estructura cohesiva de lo social ordenado, a través de la clave de las comunidades, ya sean pueblos o ejidos.

Esta contradicción no se limita al plano del análisis y la interpretación, es real; se manifiesta en la cotidianidad, y en la actualidad vuelve a recuperar su vigencia: una que frisa con la desesperación propia de la pobreza y la exclusión, y que podría detonar focos de violencia, legítima o delictiva, a según la mirada de quienes juzguen o dependiendo de los intereses que se afecten. El fondo de la disputa es el de siempre: la tierra, y sus corolarios de riqueza asociada, el agua, los tesoros minerales y los veneros subterráneos de los hidrocarburos. Amén, de en un contexto ampliado, los recursos del medio ambiente, en primer lugar los silvícolas en el caso de los comuneros, y de las reservas territoriales desde la presión que ejercen los grupos ecologistas.

Baste por el momento insistir en que las causas de buena parte de nuestros movimientos sociales se afincan en razones de identidad geocultural y medios de subsistencia, siendo manifestaciones formalmente pre-políticas; aún en el caso de la Revolución Mexicana. La convocatoria maderista del Plan de San Luis (1910) recibe la adhesión de villistas y

zapatistas por el compromiso y la reivindicación en favor del reparto agrario, y nunca en función de la aspiración representativa y republicana del Estado de derecho.

Pedro Hernández Gaona lo sintetiza con especial acierto: “En su Artículo 3, ese documento establecía la restitución de tierras en favor de los campesinos que hubiesen sido despojados de ellas, por abusos de la *Ley sobre terrenos baldíos*<sup>1</sup>. Resulta innecesario señalar que esto fue lo que en verdad hizo que el sector campesino apoyara la revolución. El 23 de noviembre de 1911 se firmó el Plan de Ayala –bandera de la revolución agraria del Sur-, que expresaba simple y claramente las aspiraciones de los campesinos. Este Plan pugnaba por la restitución inmediata de las tierras, montes y aguas a quienes les fueron usurpadas, y establecía la posesión inmediata de esas propiedades por sus legítimos propietarios; además, la desconfianza en los tribunales del Poder Judicial de la época porfirista hicieron que el Plan ordenara la creación de ‘tribunales especiales’ para resolver controversias agrarias”<sup>2</sup>.

## GÉNESIS DEL PROBLEMA

La generación de Juárez será poco dada al diseño de políticas de efecto directo con los actores asociados tradicionalmente al campo; privilegiará en todo momento y lugar el surgimiento de emprendedores o inversionistas, si bien respetando en principio ciertos derechos de los pueblos. De allí, que en el régimen del presidente sustituto Ignacio Comonfort, la promulgación de la *Ley de desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y eclesiásticas* (Ley Lerdo, debido a que fue Miguel Lerdo de Tejada, Ministro de Hacienda, el responsable de su redacción; cuyo objeto consistía en revertir la concentración de la propiedad en manos de la Iglesia en especial), del 25 de junio de 1856, empeñada en poner en circulación los bienes en manos muertas, entronizando el principio de propiedad absoluta.

---

1 ...Mandando deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional, para obtener los necesarios para el establecimiento de colonos (15 de diciembre, 1883). Hasta por 2500 hectáreas, con exenciones amplias por diez años (al servicio militar, las contribuciones salvo las municipales, las importaciones y las exportaciones); siendo dotaciones favorecedoras de colonos extranjeros (inmigrantes). Véase, [www.memoriapoliticademexico.org/Textos/5RepDictadura/1883LTB.html](http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/5RepDictadura/1883LTB.html)

2 Véase, “Evolución y proyección de la Legislación Agraria Mexicana”, en Anuario Mexicano de Historia del Derecho, México, N° 3, 1991, págs. 82-94; cuyo autor glosa y refiere a Ruiz Massieu, Mario: “Principios agrarios del Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911”, Capítulo II de Temas de Derecho Agrario Mexicano, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2ª edición, Serie G., Estudios Doctrinales, Núm. 46, 1988, 179pp.

A contracorriente de lo previsto, dicha norma y su reglamento aunque buscó reactivar la producción agrícola de aquellas áreas que permanecían ociosas y acaparadas mayoritariamente por las congregaciones religiosas; prohijó que los bienes urbanos y rústicos colocados a la venta en subasta o almoneda pública, se trasladaran a los terratenientes, concentrándose su propiedad en manos de las haciendas, ya que las dotaciones de las comunidades indígenas quedaron sujetas al comercio, generándose su despojo en beneficio de acaparadores y especuladores, transformando a los antiguos propietarios o poseedores en peones acasillados en los dominios o fincas emergentes. No se olvide que los arrendatarios de bienes eclesiásticos con la aparición de la Ley Lerdo sólo contaban con tres meses para ejercer su derecho de adquisición, vencido el plazo y no ejerciendo su opción de compra estaban obligados a desalojar las casas, los terrenos y las unidades productivas.

Así que las buenas intenciones se disiparían en la práctica; los pataleos del obispo de Puebla, Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos, desterrado en el buque *Isabel La Católica*, alcanzarían el grado de profecías pronunciadas en las costas de Vigo al anunciar que los grandes beneficiarios de la medida serían los extranjeros. Triunfante la Revolución de Tuxtepec (1876), se radicalizarían sus desviaciones y excesos, poniendo énfasis en la posibilidad de vender y colocar suelo nacional en manos de extranjeros, no sólo colonos individuales sino también consorcios empresariales foráneos.

La dictadura porfirista se cebará en despojar a las comunidades de sus bienes, algunos de ellos carentes de sustento documental, y amparados por la posesión prolongada y pacífica, los usos y las costumbres de grupos étnicos originarios o campesinos mestizos; si bien la *Ley sobre terrenos baldíos* fue proclamada en 1883, cuando en las formas gobernaba Manuel González, compadre del Héroe del 2 de Abril. A partir de este momento, se privilegiarían los resultados, la orientación exportadora de la agricultura y la minería, su integración territorial con el tendido de vías férreas y la construcción y/o modernización de puertos y su dependencia con el mercado externo. A partir de entonces, surgirían las fortunas emblemáticas del Antiguo Régimen: la familia Terrazas-Creel, con sus más de 2 millones de hectáreas, distribuidas en 11 haciendas, o el magnate ferrocarrilero británico Sir Weetman Dickinson Pearson<sup>3</sup>, conocido como “el contratista de Don Porfirio”, quien concentraría la

---

3 CONNOLLY, Priscilla: El contratista de Don Porfirio. Obras públicas, deuda y desarrollo desigual, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco, Sección Obras de Historia, 1997, 423pp.

fríolera de 1.5 millones de hectáreas en Chihuahua, contraviniendo la ley, por citar unos cuantos y muy escandalosos ejemplos<sup>4</sup>.

La cuestión de la tierra detonaría el Movimiento Armado de 1910, y no el anhelo de participación ciudadana y de construcción democrática de la Nación. Hasta un político conservador como Carranza lo comprendería, de allí su propuesta de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, redactada por Luis Cabrera, y que en la extensión de su título original encuentra su plena razón de ser: Ley que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856. Este breve instrumento revertiría el expolio prolongado en contra de los pueblos, suspendiendo los efectos legales de la administración porfirista desde 1876, incluyendo las tareas de apeo y deslinde, restituyendo a las comunidades sus tierras cuando era legal y materialmente posible o efectuando las expropiaciones necesarias para promover el bienestar de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Ante los abusos reiterados del pasado, el decreto-ley del Jefe del Constitucionalismo investido como Presidente de la República emanaba un tufillo “paternal” y ciertamente “desconfiado” de los propios beneficiarios. El último de sus considerandos resulta elocuente en este sentido: “Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse

---

4 En 1889 y 1890 nuevas leyes suprimieron la propiedad colectiva e insistieron en el establecimiento de la propiedad privada de las tierras de los pueblos. Con ellas se aceleró el despojo de los campesinos. Las leyes de aguas contribuyeron desde 1888 a fortalecer el poderío de los latifundistas. Obteniendo concesiones del gobierno sobre una corriente de agua, el individuo o la empresa podían controlar extensas regiones hidrográficas. Para completar el panorama del latifundismo en 1910, apuntamos que 880 mil kilómetros cuadrados, casi la mitad del territorio nacional, estaban en manos de 11 mil hacendados. Varios poseían latifundios mayores que algunos países europeos. Gigantescas extensiones de tierra estaban en manos de latifundistas y compañías extranjeras, la mayoría norteamericanas, más de 40 millones de hectáreas, 22% de la superficie nacional, incluso en la frontera donde estaba prohibido por la ley que tuvieran propiedades los extranjeros. Frente a un puñado de latifundistas, que no llegaba a 12 mil, se alzaban 70 mil comunidades rurales donde habitaban 2 millones de aparceros y 1.5 millón de acasillados. El 96% de la población rural estaba integrado por peones. Los pueblos y las comunidades poseían el 1% de la superficie cultivable. Hacia 1910 el 90% de las familias campesinas carecía de tierra. Apenas 15% de las comunidades conservaban algo de su tierra. El 90% de las comunidades del altiplano central, la región más densamente poblada, carecía de terrenos de cultivo. Véase, SEMO, Enrique: Historia mexicana: Economía y lucha de clase, México, ERA Serie Popular, Núm. 66, 1978.; HERNÁNDEZ, Octavio A.: Esquema de la economía mexicana antes de la Revolución, México, Compañía Editorial Continental, 1961.; ROEDER, Ralph: Hacia el México moderno: Porfirio Díaz, México, Fondo de Cultura Económica, 2 Tomos.

de la servidumbre económica a que está reducida; 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 las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla”.

El instrumento establecía una Comisión Nacional Agraria y dotaba de facultades extraordinarias a las autoridades militares y políticas para iniciar el proceso de resarcimiento, entendido como de justicia distributiva. Sin embargo, a la luz de los conflictos inveterados de todo el siglo XX, las conciencias no pudieron modernizarse productivamente y las políticas de promoción y refaccionamiento fracasaron en lo general. Disimuladas y en tráfico hormiga, las operaciones privatizadoras, fuera de la legalidad o bajo subterfugios prevalecieron y permitieron una vez más la concentración de suelo. Y el caudal de reformas a la Constitución de 1917 le concedería particular atención al Artículo 27, pues entre 1934 y 2016<sup>5</sup> ha sufrido transformaciones en 20 ocasiones.

Hasta la actualidad continúa siendo un tema que se aborda desde sus extremos altamente ideologizados: o la prelación de los derechos colectivos o el protagonismo de los intereses particulares, nacionales y extranjeros. Los legisladores reunidos en Querétaro aportaron una novedad: el principio de que la propiedad original de tierras y aguas corresponde a la Nación, pudiendo determinar el Estado las modalidades del interés público, se frenaba así el ansia individualista de la generación de la Reforma y su convicción en que la propiedad representa un derecho absoluto.

En todo caso se trata de una afirmación de tinte filosófico, entre retórica y metafísica, pues en la realidad de los hechos la determinación de eso que denominamos la “nación” y el “interés público” dista de ser diáfana. Los enfrentamientos contemporáneos por las tierras, las aguas, y los debates acerca de las consecuencias e implicaciones del régimen de concesiones del subsuelo, en las materias de minería e hidrocarburos, así parecen demostrarlo. Sorprende que la deliberación conceda tan poca relevancia

---

5 Artículo 27: 1ª Reforma DOF 10-01-1934; 2ª Reforma DOF 06-12-1937; 3ª Reforma DOF 09-11-1940; 4ª Reforma DOF 21-04-1945; 5ª Reforma DOF 12-02-1947; 6ª Reforma DOF 02-12-1948; 7ª Reforma DOF 20-01-1960; 8ª Reforma DOF 29-12-1960; Fe de erratas DOF 07-01-1961; 9ª Reforma DOF 08-10-1974; 10ª Reforma DOF 06-02-1975; 11ª Reforma DOF 06-02-1976; 12ª Reforma DOF 06-02-1976; 13ª Reforma DOF 03-02-1983; 14ª Reforma DOF 10-08-1987; 15ª Reforma DOF 06-01-1992; 16ª Reforma DOF 28-01-1992; 17ª Reforma DOF 13-10-2011; 18ª Reforma DOF 11-06-2013; 19ª Reforma DOF 20-12-2013; 20ª Reforma DOF 29-01-2016.

a los aspectos estrictamente técnico-científicos en materia ambiental y de la salud, cuando las propias instancias gubernamentales encargadas han emprendido o contratado investigaciones rigurosas y serias<sup>6</sup>.

## EL CASO DEL AGUA

Centrémonos, así sea a vuelo de pájaro, en uno de los problemas estratégicos que considero fundamentales del país en términos de la seguridad nacional: el agua y sus manifestaciones básicas en la disminución creciente de su disponibilidad, la ostensible contaminación del recurso, y la distribución inversamente proporcional entre el líquido y la población<sup>7</sup>.

En México, el asunto se agudiza en los últimos veinte años, las demandas por el líquido surgen a tasas crecientes y, en algunos casos, se comienzan a manifestar de manera violenta. Pensemos tan solo en una dimensión específica: en la zona que comprende el Altiplano y se extiende hasta el norte del país, habita el 77% de la población, mientras se recibe sólo el 28% de la precipitación pluvial. En esta poligonal ocurre alrededor de 92% del riego. En cambio, en la zona Sur la intensidad demográfica es menor y las reservas hídricas son mayores. El problema es de naturaleza geométrica, pues el incremento de la población acentúa la escasez. Así, en 2002, el promedio de disponibilidad per cápita ascendía a 4 841 m<sup>3</sup>/año; en tan sólo 8 años la pérdida es de 800 m<sup>3</sup> por habitante:<sup>8</sup> 4090 m<sup>3</sup>/año, 2010.

---

6 Por ejemplo el estudio contratado a la Dra. Patricia Ávila García: Cambio global y recursos hídricos en México: Hidropolítica y conflictos contemporáneos por el agua, bajo el Proyecto INE/ADE 045/2002, México, Instituto Nacional de Ecología, Dirección General de Investigación de Ordenamiento Ecológico y Conservación de Ecosistemas, 2002, 107pp.

7 De acuerdo con el Consejo de Agua Mundial (World Water Council), para el siglo XXI se identifican seis grandes retos relacionados con el agua: la escasez, la falta de acceso, el deterioro de su calidad, la toma de conciencia de los tomadores de decisiones y del público, la disminución en la asignación de recursos financieros y la fragmentación en su manejo. Estos retos son muy complejos, ya que la disponibilidad de agua no está distribuida de manera homogénea en las diferentes zonas del planeta. Véase, Mariana Becerra Pérez, Jaime Sáinz Santamaría y Carlos Muñoz Piña: Los conflictos por el agua en México. Diagnóstico y análisis, en Gestión y Política Pública, México, Volumen XV, Número 1, I Semestre 2006, pp. 111-143.

8 Anualmente, México recibe del orden de 1,489 miles de millones de metros cúbicos de agua en forma de precipitación. Se estima que el 73.1% se evapotranspira y regresa a la atmósfera, el 21.1% escurre por los ríos y arroyos, y el 4.8% restante se infiltra al subsuelo de forma natural y recarga los acuíferos. Tomando en cuenta las exportaciones e importaciones de agua con los países vecinos, así como la recarga incidental, el país cuenta con 462 mil millones de metros cúbicos de agua dulce renovable, por año, a lo que se denomina disponibilidad natural media. La disponibilidad media per cápita (por habitante) de agua a nivel nacional disminuye con el aumento de la población, ya que la disponibilidad natural media total se divide entre un mayor número de habitantes.

Disponibilidad natural media per cápita, 2010.					
	Disponibilidad natural media total (mill. m3/año)	Población a diciembre de 2010 Mill. Hab	Agua renovable per cápita 2010 (m3/hab/año)	Escorrentamiento natural medio superficial total (hm3/año)	Recarga media total de acuíferos (hm3/año)
<b>Total</b>	<b>462 583</b>	<b>113.11</b>	<b>4 090</b>	<b>379 035</b>	<b>83 548</b>

Fuente: Conagua. Subdirección General de Programación. Elaborado con base en datos de: Conapo. Proyecciones de la Población de México 2005-2050. México, 2008. Conagua. Subdirección General Técnica. Atlas Digital del Agua México 2012. Sistema Nacional de Información del Agua.

De acuerdo con información oficial de la Comisión Nacional del Agua, para 2013 existían 653 acuíferos en el país, de los cuales 191 están sobreexplotados, 32 presentan suelos salinos y agua salobre y otros 17 tienen problemas de intrusión salina. La importancia del agua subterránea se manifiesta en la magnitud del volumen utilizado por los principales usuarios. Alrededor del 37% (30.1 miles de millones de metros cúbicos por año al 2010) del volumen total concesionado para usos consuntivos, pertenece a este origen.

Pero las cosas se complican todavía más. En 2014, durante su participación en una sesión del Consejo Mundial del Agua, el Presidente Peña Nieto reconoció la emergencia al ejemplificar que si en 1950 la disponibilidad por habitante era de 18 mil 035 m<sup>3</sup>, en la actualidad llega a 3 mil 982. Cifras tan desoladoras deberían imponernos, al menos, una dosis de cautela en el derroche de recurso tan escaso y mal distribuido. Pero no es así.

Esta preocupación contrasta con la incursión en la explotación del subsuelo mediante el método *fracking* (fractura hidráulica) para recolección de gas de lutitas (también conocido como gas esquisto, del francés *gaz de schiste*; o gas pizarra, del inglés *shale gas*), modalidad contemplada por la reforma energética. Este procedimiento exige perforar el suelo hasta 5 mil metros de profundidad inyectando en cada pozo entre 10 y 30 millones de litros de agua combinados con químicos que impiden su reutilización. Se tienen proyectados 20 mil de ellos para extracción *shale gas-oil* en cinco provincias geológicas: Chihuahua, Tamaulipas (Tampico-Misantla), Nuevo León (Sabinas-Burro-Picachos), Coahuila (Burgos) y Veracruz. Nuestro país ocupa la cuarta posición mundial en reservas de estos hidrocarburos no convencionales; Estados Unidos y Canadá encabezan la lista.

Si bien esta modalidad se encuentra en boga en varias naciones del planeta, ha sido prohibida al menos en Francia, Canadá, Bulgaria y España, así como en Vermont, Nueva Jersey y Nueva York, Estados Unidos. En ausencia de una ponderación de fondo sobre los eventuales riesgos de incursionar en esta práctica extractiva, los megaconsorcios Halliburton y Schlumberger están activos en 9 ayuntamientos regiomontanos, con particular intensidad en Los Ramones, General Terán y Anáhuac. Cabe señalar que la vida útil de este tipo de pozo es de un año, periodo en el que contaminarán los mantos freáticos e inutilizarán durante un tiempo dilatado las superficies cultivables, y eso si son tratadas y saneadas.

Surge entonces como imperativo establecer la concurrencia y asignar las competencias entre los órdenes de gobierno; además, las autoridades regulatorias deben encontrar un balance entre desarrollo de la economía y el cuidado del medio ambiente. La reforma energética, promulgada el 20 de diciembre de 2013, establece que el Estado será el encargado de explotar los recursos del subsuelo, “mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares”. Hay voces críticas que consideran que, al transferir mediante “licencias” la propiedad de los bienes del subsuelo, se llegará “al aniquilamiento de la propiedad social, particularmente de los ejidos y comunidades”.

Otra dimensión conflictiva del subsuelo queda representada por la minería, cuya explotación guarda profundas vinculaciones con el consumo abusivo del agua, y su despojo a las comunidades. En México, el 25% del territorio nacional está concesionado para labores extractivas, lo que equivale a 500 mil kilómetros cuadrados o 50 de los 196 millones de hectáreas de nuestro territorio, que son objeto de 25,786 títulos de concesión vigentes a junio de 2011, que amparan operaciones de firmas mexicanas y foráneas. Estas últimas, en número de 288, desarrollan 803 proyectos; siendo 208 o el 72.2% firmas con domicilio canadiense, mientras que otras 46 o el 16% del universo sus matrices radican en los Estados Unidos<sup>9</sup>. Sorprende que mientras en su plano doméstico Canadá cuenta con una de las legislaciones ambientales más estrictas, la operación de sus firmas en el exterior sobresale por su rapacidad ambiental y explotación laboral.

Esta industria representa el 3% del PIB nacional (23 mil 12 millones de dólares y es la cuarta generadora de divisas sólo después del sector automotriz, la electrónica y el petróleo, con 22 mil 511 millones de

---

9 Véase, ZÚNIGA ALEGRIA, José Guadalupe y CASTILLO LÓPEZ, José Antonio: Minería y propiedad del suelo y el subsuelo en México, en Alegatos, México, Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Azcapotzalco, Núm. 87, mayo-agosto, 2014, p. 403-418.

dólares. Cabe destacar como un caso indefendible, en verdad bochornoso, el nivel del desembolso que realizan los concesionarios de conformidad con la Ley Federal de Derechos (artículo 63), antes de su última revisión en 2015, por cada hectárea o fracción concesionada con periodicidad semestral: 5.08 pesos durante los dos primeros años de vigencia de la concesión, 7.60 durante el tercer y cuarto año, 15.72 para el quinto y sexto, 31.62 durante el séptimo y octavo, 63.22 para el noveno y décimo, y 111.27 a partir del décimo primer año de vigencia de la concesión y hasta por un término de 50 años.

A efecto de dimensionar la catástrofe de este régimen tributario, consideremos que por las más de 4 millones de hectáreas concesionadas tan sólo a lo largo de 2010, el Estado recaudó la suma irrisoria de 20 millones de dólares; mientras los beneficiarios, en especial los canadienses dedicados al comercio de plata y oro de origen canadiense, recabasen más de 15 mil millones de dólares en el ejercicio<sup>10</sup>. Situación de alto contraste cuando en los principales países mineros del mundo, las empresas deben pagar por concepto de regalías entre un 3 y un 18% del valor del producto, las ventas brutas o las utilidades del mineral extraído, más la cobertura del Impuesto Sobre la Renta (ISR). Estos criterios se cumplen en Perú, Chile y Brasil, por ejemplo<sup>11</sup>.

En su relación con el agua, el impacto de la minería debe considerarse en tres dimensiones: alto consumo, contaminación y destrucción de las fuentes del líquido. Según datos de 2014 del Registro Público de Derechos de Agua (REPDA) de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), 417 empresas mineras, agrupadas en 230 grupos empresariales mineros, usufructúan un total de 1,036 títulos de aprovechamiento de agua, amparando un volumen de 436 millones 643 mil 287.92 m<sup>3</sup> anuales, que cubrirían las necesidades humanas de toda la población de Baja California Sur, Colima, Campeche y Nayarit durante ese mismo periodo<sup>12</sup>.

---

10 Véase, GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, José de Jesús: Minería en México, referencias generales, régimen fiscal, concesiones y propuestas legislativas, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, 2011, Documento de Trabajo, Núm. 121, 47pp.

11 Véase, GONZÁLEZ G., Susana: Pago de regalías por utilidad minera que se aplica en México y otros países, México, La Jornada, domingo 22 de septiembre de 2013, p.25.

12 LLANO, Manuel: Concesiones de agua para las mineras, 17 de febrero de 2016, Heinrich Böll Stiftung (México, Centroamérica y el Caribe. <http://mx.boell.org/es/2016/02/concesiones-de-agua-para-las-mineras>.

En cuanto a la solvencia y suficiencia del recurso, de un análisis de 160 países del mundo, México se encuentra en la posición 78, lo que significa que está en una situación intermedia en cuanto al índice de pobreza hídrica desarrollado por Lawrence (2003);<sup>13</sup> en un extremo de bajo nivel de pobreza se encuentra Finlandia y en el otro, Haití.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

La Constitución General de la República, en su Artículo 2 en su Base A, Fracción Sexta, expresa su reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas “al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas”, y cabe subrayar que la minería no goza de esta calificación tal como se señala en el párrafo 4 del Artículo 28 de la misma Carta Magna. La propia Ley Minera en su Artículo 13, párrafos 1 y 3, determina que las concesiones y asignaciones mineras se darán al primer solicitante, agregando que cuando dicho terreno esté habitado y ocupado por un pueblo o comunidad indígena y dicho sujeto colectivo lo solicite, se le dará preferencia “siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos que establecen la presente Ley y su Reglamento”. Empero, el Artículo 13 Bis del mismo ordenamiento puntualiza que esto será así sólo cuando la solicitud del pueblo o comunidad indígena iguale la mejor propuesta económica.

En la práctica se desconoce la validez y legitimidad de las reivindicaciones de los sujetos colectivos, privilegiándose a los actores empresariales; con la lamentable inconsecuencia de que se incumple lo establecido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas (OIT) y Tribales en Países Independientes, del que México forma parte al aprobarlo la Cámara de Senadores el 11 de julio de 1990, ratificarlo el Ejecutivo Federal el 13 de agosto, y depositarlo oficialmente el Gobierno mexicano en la Dirección General de la OIT en Ginebra, Suiza, el 5 de septiembre del mismo año, que estableció en su Artículo 15:

*Primero. “Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”.*

---

13 Véase, LAWRENCE, Peter et al: The water poverty index: an international comparison, Keele Economics research papers, London, 2003. <http://www.keele.ac.uk/depts/ec/web/wpapers/kerp0219.pdf>.

*Segundo. “En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.*

Tres derechos claramente señalados en el Convenio 169 de la OIT no han sido respaldados jurídicamente en nuestra legislación, y por ende se burlan: el derecho a ser consultados; el derecho a participar, y el derecho a ser indemnizados.

Como muestra vale un botón: el encarcelamiento de los líderes yaquis Fernando Jiménez Gutiérrez y Mario Luna en 2014, por oponerse al Acueducto Independencia que los despoja de sus recursos hídricos para abastecer a la ciudad de Hermosillo, así como al valle industrial de la región, al defender su derecho al 50% del caudal del río que lleva el nombre de su etnia y que fuera garantizado por decreto presidencial de Lázaro Cárdenas del 23 de septiembre de 1940.

Así las cosas, pareciera que las formas de organización colectivas (pueblos, comunidades) le siguen siendo incómodas al Estado mexicano, tal como lo fueran en el pasado para la generación de la Reforma y el régimen porfirista.



---

## DOCTOR EMILIO VIZARRETEA ROSALES

El Doctor Emilio Vizarratea Rosales, con profunda vocación académica y amplia experiencia en el sector público, en los tres Poderes públicos y en los tres niveles de gobierno, se desempeña como investigador y profesor universitario, además de ser analista-consejero-consultor en instituciones privadas y públicas, se desempeña como Profesor del CESNAV y la UNAM e investigador del ININVESTAM.

Estudioso, cuenta con posgrados y formación profesional en Ciencia Política y Administración Pública, Filosofía, Derecho, Relaciones Internacionales, Pensamiento Crítico, de Estudios Estratégicos y Seguridad Nacional. Ha coordinado e impartido cursos, conferencias, seminarios y diplomados relacionados con dichas disciplinas, en el CESNAV, la UNAM y en la mayoría de las universidades del país, tanto en modalidad presencial como en línea.

Ha publicado diversos artículos y ensayos vinculados a cuestiones estratégicas, del diálogo y el discurso, el sistema político mexicano, la situación internacional, la razón de Estado y seguridad nacional y la filosofía política. Asimismo, ha participado en comentarios y entrevistas en diversos medios de comunicación. Entre sus libros recientes destacan: Un viaje con Platón, Poder y Seguridad Nacional y El Saber Político; Platón y Aristóteles.



---

# CONSTITUCIÓN Y ESTADO DE DERECHO

*"Cuando la filosofía escribe con trazos grises sobre un fondo gris es que ya ha envejecido una forma de la vida; y el gris sobre el gris no nos procura su rejuvenecimiento, sino únicamente conocerla. El búho de Minerva alza su vuelo al caer la tarde".*

*Hegel, J.G.F. (fn del Prefacio de su Filosofía del Derecho).*

## INTRODUCCIÓN

El Estado de Derecho, es un ente humano de carácter jurídico-político, para regular la vida en sociedad; estudiado por diversas disciplinas, como la Teoría del Estado, la Teoría del Derecho, la Teoría Constitucional, el Derecho Constitucional, la Filosofía del Derecho, y otras más, desde luego con sus respectivos métodos y considerando determinados autores y sus obras representativas.

Estado de Derecho es un binomio lingüístico altamente significativo. Es un significante, que une o, mejor, el producto de dos significantes, el Estado y el Derecho, con una doble polisemia, como otros conceptos tales como Interés Nacional, Poder Nacional, Seguridad Nacional. Es una expresión que suma fuerza; algunos estudiosos lo consideran una tautología, en una relación de igualdad entre el Estado y el Derecho, en su alcance más general: "Orden coactivo de la conducta humana".

La expresión conlleva a pensar una política relacional, en donde el sujeto está en función de su objeto, en un alcance unitario por las partes que lo componen, bidimensional por los alcances y límites que postula, un pluriverso multidimensional, porque oteamos las relaciones de poder, sociales, jurídicas o estatales.

Nuestra vida política y social, sea la vida pública o privada, está regida por el constitucionalismo, por un derecho positivo que se sustenta en la Constitución Política y por las leyes que emanan de ella. La tesis central que marca la pauta, el alcance y los límites del Estado de Derecho, es que no puede haber nada ni nadie que pretenda estar por encima de lo que establece nuestra Carta Magna. Sin embargo, no soslayamos que esto ocurre en el reino del deber ser, no del ser, ni tampoco del deber en sí; es decir, existen los otros reinos no obligatorios como son el de la política o la ética.

El Estado de Derecho no es una quimera, ni una entelequia, es lo que somos y queremos ser. Con responsabilidad y compromiso todo mexicano cae bajo su imperio, gobernante o gobernado y, desde luego, los extranjeros también bajo su jurisdicción. Es la verdadera arena política de lucha, triunfo y derrota, nacional y extranjera.

Para México, el apotegma de Juárez es norma de conducta que debe ser y estar vigente en el mundo global de hoy, en la tierra, el mar, el aire, el espectro radioeléctrico y el ciberespacio: *Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz.*

Aunque suene reiterativo, como una estrella polar, los mexicanos asumimos como referencia fundamental, como ley de leyes, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Es considerar, conforme a su Artículo 133<sup>1</sup>, a la CPEUM como la piedra angular, la cúspide de la pirámide kelseniana, es asumir el valor y papel del Estado de Derecho. No soslayo que aún cuando existe una discusión académico-política sobre la prelación o el orden de prioridad o de igualdad entre la Constitución y los Tratados Internacionales, asumo la idea prioritaria, estratégica y fundamental de la Soberanía Nacional (Art. 39), y por lo tanto, la CPEUM está por encima de cualesquier tratado, convenio o acuerdo nacional o internacional.

Por Re-visión del *Estado de Derecho* entendemos aquel Estado en el que los poderes públicos se encuentran sometidos al orden jurídico. Kelsen sustenta que todo acto para ser imputado al Estado, esto es, para ser considerado como acto estatal, debe estar *determinado por una norma jurídica*. Los poderes públicos al estar regulados deben ser ejercidos estrictamente conforme lo marca la ley, por lo que todo acto de autoridad que no se encuentre establecido en la norma, debe ser considerado como un acto arbitrario e ilegal.

El Estado de Derecho es el estado limitado que se contrapone al Estado absoluto, aquel que ejerce el poder de manera despótica y arbitrariamente. En la figura del Estado de Derecho, se perfila la célebre dicotomía: gobierno de las leyes frente al gobierno de los hombres de los antiguos.

---

1 Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

En la actualidad, el Estado de Derecho se vincula más expresamente con el principio de legalidad: “La autoridad únicamente puede hacer aquello que se le tiene permitido (por el derecho)”. Todo aquello que se haga sin estar facultado no es acto de autoridad. Esa es una parte de la moneda, la otra, es que ningún ciudadano o habitante en el territorio nacional, deja de estar bajo el imperio de la ley.

**El concepto de Estado de Derecho** es lanzado a la palestra de la arena política-jurídica en 1832 por el jurista alemán Roberto Von Mohl, el Rechtsstaat, fue difundido en diversos círculos académicos y políticos por este autor. Aunque Hegel lo utiliza desde 1820 en sus Lecciones sobre la *Filosofía de la Historia Universal*.

También podemos rastrear algunos registros previos de la idea del Estado de Derecho, que no del concepto mismo, en el sentido de que gobiernen las leyes y disminuya la discrecionalidad del gobernante, en los clásicos del pensamiento político y filosófico, desde la primera teoría del Estado establecida por Platón, pasando por Aristóteles, Cicerón y Polibio. Ello daría origen a la tipología de las formas de gobierno y de Estado, e incluso de ciertos caracteres en la conducta humana.

Platón registra en su *República*, la tesis de Calicles, el poder del más fuerte como requisito del que gobierna, ya en su madurez Platón escribirá en **Las Leyes**: “Veo pronto la destrucción del Estado... donde la ley es súbdito y no tiene autoridad; en cambio donde la ley es patrona de los magistrados y éstos son sus siervos, yo veo la salvación y toda clase de bienes que los dioses dan a los Estados”.

La conceptualización de una idea de Derecho, que predomine en las relaciones de poder, es una respuesta a la demanda de justicia. La propuesta cristiana, en sus representantes clásicos, San Agustín con esa doble vía del gobierno espiritual y del gobierno terrenal, o con Santo Tomás con la reflexión prototipo sobre la ley, lo justo y el poder controlado por la ley misma, ya fuera, universal, divina, eterna, natural o humana.

San Agustín configurará el tránsito del monismo antiguo grecorromano, al dualismo cristiano, de la sociedad religiosa a la sociedad civil, de la iglesia y el estado, del poder espiritual y el poder temporal, de la ciudad terrenal a la Ciudad de Dios. Siguiendo a Cicerón, dirá que la sociedad civil o la República “es la reunión (de hombres) asociados por un reconocimiento común del derecho y por una comunidad de intereses”, el derecho por justicia y no por ley, por lo que donde no hay justicia no hay derecho y

viceversa. San Agustín dirá que un reino sin justicia es una banda de ladrones, y ésta, con poder, es un reino injusto. Por ello, siguiendo el razonamiento, Lasalle dirá que la *Constitución debe tener fuerza de ley*, por lo que debe ser una ley, la ley fundamental.

Santo Tomás en su estudio de la ley en general y del análisis de la justicia, establece que la ley humana debe ser “una ley honesta, justa, conforme a la naturaleza, de acuerdo con las costumbres patrias, conveniente, necesaria y útil según los tiempos y lugares; y bien clara, para que no vaya a contener algo capcioso por su oscuridad, escrita no para el provecho de algún particular sino para el bien común (Summa Teológica, I, 11, c95.a3).

Maquiavelo afirma: ”...hay dos modos de combatir, uno con las leyes, el otro con la fuerza. El primero es propio de los hombres, el segundo de las bestias. Pero, puesto que el primero muchas veces no basta, conviene recurrir al segundo. Por ello, es necesario que un príncipe sepa actuar según convenga, como bestia o como hombre. Este punto ha sido enseñado, de manera velada, a los príncipes por los antiguos escritores, que nos cuentan cómo Aquiles y otros muchos príncipes antiguos fueron llevados al centauro Quirón, para que bajo su disciplina se educaran. El hecho de tener por preceptor a un ser que es medio bestia y medio hombre, no quiere decir otra cosa sino que el príncipe necesita saber una y otra cosa, y que sin ambas naturalezas no podrá mantener su poder. Nicolás Maquiavelo, (El Príncipe, Cap. XVIII).

Thomas Hobbes en el *Leviatán* menciona:

Se requiere de “un poder común que los mantenga a raya y dirija sus acciones hacia el beneficio colectivo”. Para ello, será necesario que los hombres trasladen sus poderes individuales “a un hombre o asamblea de hombres todos los cuales, por pluralidad de votos, puedan reducir sus voluntades a una sola voluntad”. Esa voluntad representará a todas las personalidades y someterá a todas las voluntades.

En esta línea, Schmitt hará suya la tesis del *dezisionismus*, al afirmar que las leyes se fundan más en la autoridad que en la verdad (*auctoritas non veritas facit legem*).

Será en acontecimientos concretos -para que logre el predominio el derecho positivo y por ende el Estado de Derecho-, de muy largo alcance, más de diez siglos, que se centran en la batalla entre el Emperador y el Papado, entre el gobierno y la iglesia, entre la iglesia y la reforma, entre la iglesia y el surgimiento del protestantismo, calvinismo y anglicanismo. Se busca

revalorar la forma en que debe ser regulada la conducta del hombre y, en particular, del hombre de poder, de gobierno, de mando, para evitar el abuso extremo, recuerden ustedes el derecho de pernada del señor feudal con respecto a todos los siervos que habitan en su tierra.

Con el tiempo, con la aparición participativa de las masas en las decisiones del poder, sea en la guerra civil inglesa, en la revolución francesa o en la caída del Palacio de Invierno ruso, accederemos a una discusión práctica, que ya venía de los planteamientos teóricos, de pensadores católicos, cristianos, protestantes, agnósticos, judíos, árabes, en fin una suma amplia de voces, que irán articulando el predominio del imperio sobre la iglesia y, luego, de una visión menos radical del ejercicio del poder y el gobierno, a partir de un reconocimiento del derecho de las partes, desde ese tramo que avanza en la lucha por Juan sin Tierra en Inglaterra, hasta los tratadistas del contrato social, el propio Hobbes y Locke, y desde luego, Montesquieu y Rousseau, hasta alcanzar las figuras extremas de Dantón y Robespierre. Contra el antiguo régimen, con el triunfo de la república y el surgimiento del sustituto del derecho divino de los reyes, forma del derecho natural religioso, por el derecho positivo en las constituciones locales y la Declaración de los Derechos Universales del Hombre y del Ciudadano. El código napoleónico será un acto de poder, de impacto europeo y más allá del viejo continente, que avanza el predominio del imperio de los hombres a partir del Derecho.

Montesquieu en *El espíritu de las leyes* afirma que:

La libertad “es el derecho de hacer lo que las leyes permitan; y si un ciudadano pedirá hacer lo que las leyes prohíben, no tendría más libertad, porque los demás tendrían el mismo poder” (*Derechos del Hombre y del Ciudadano*, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de Agosto de 1789).

La sociedad busca una seguridad jurídica que les permitiera asegurar bienes, propiedades, sus personas y familias, garantizando su libertad, lo cual sólo podría alcanzarse a través de la ley.

Idea que será un catalizador hacia el poder público, a su control por parte de la sociedad misma, por la vía de sus representantes legales o legislativos. De ahí la frase de *John Adams* al redactar la Constitución de Massachusetts en 1780: “*Gobierno de leyes no de hombres*” (*government of laws and not of men*).

En los modelos analíticos de Weber, Glunplowicz, Schmitt, Kelsen, Jellinek, Gropalli, Atienza, Heller, Habermas y los nuestros Burgoa,

González Uribe, De la Cueva, Porrúa, Fix, Aurora Arnáiz, Serrá Rojas, Carpizo, Valadés y en toda una pléyade de sus discípulos, encontramos posiciones que, más que encontradas, quisiera verlas como complementarias para comprender el fenómeno político del Derecho, del Estado y del poder.

Así las cosas, dependiendo el énfasis que se le de al individuo, al grupo social o la sociedad, a las instituciones o al Estado, tenemos distintas teorías para explicar el hecho político, jurídico o social. De este firmamento de estudiosos del tema que nos ocupa, con observar las constelaciones de Marx, Weber o Kelsen tendríamos una visión amplia de nuestra cuestión.

Ha sido Carl Schmitt quien menciona que el Estado de Derecho se basa en dos principios: *de organización* y *de distribución*. De organización, referido a las competencias de los órganos de gobierno. De distribución, a los derechos correspondientes a la persona humana. Uno concierne a las competencias del Estado y otro a los derechos de la persona frente al Estado.

Varios tratadistas han interpretado de diversa manera al Estado de Derecho. Gunpowics, dice que es producto de la guerra. Openheimer que la fuerza es productora del derecho y Hans Kelsen que el Estado se reduce exclusivamente al Derecho.

Marx, junto con Engels y algunos otros anarquistas y sus seguidores, han planteado la posición superestructural y secundaria del Derecho y las relaciones del Estado, dependiendo de la estructura económica, coloca en segundo lugar la posición política, del Derecho y del Estado, a este último lo considera como un elemento que con el tiempo tiende a desaparecer.

Weber le dará un peso a las relaciones de poder, en la construcción del Derecho y del Estado, observando la dosis de violencia, exitosa, como el elemento que lo va a caracterizar, a partir de una burocracia que tiende a controlar todos los procesos en una dominación racional-legal. El Estado a la par que el Derecho serán instituciones exitosas al mantener ese monopolio de violencia contra los miembros de un Estado determinado. Esa violencia será legitimadora de una legalidad estatal.

Kelsen, sin responder las cuestiones que se plantea originalmente, en su *Teoría Pura del Derecho*, nos aporta varios elementos que aún prevalecen en nuestro universo político y práctico en las relaciones interestatales. Colocar a la Constitución, a la par que el Estado y, más aún con el predominio de la primera, es una visión que ha llevado al extremo la idea del poder de la ley. “*Nada ni nadie por encima de la Constitución, nada ni nadie por encima del Estado*”.

Así tenemos una axiología que se construye en un tiempo largo, que va acuñando un derecho que busca responder, sobre las guerras justas, sobre los derechos de esas almas indígenas a ser tratados como personas, (guerras por el bien común, no por los derechos de uno o de grupos, OMPs,) si bien no como iguales al principio, con ciertos derechos, en los espacios descubiertos por los europeos, tanto en América, como en Medio y Lejano Oriente. Las migraciones orientales hacia Europa, hacia América, el descubrimiento geográfico y de instrumentos de medición y valoración científica, contribuirá a una serie de valores ubicados en la tierra y no más allá de ésta, pero sin duda, la resonancia de la revolución industrial inglesa y la revolución francesa, serán los aspectos económicos y políticos que generarán el verdadero cambio en las formas de poder, de convivencia social, de los valores por actividades productivas, que romperá la idea de ciertas diferencias para buscar cierta igualdad en ese capitalismo que tiende a establecer relaciones sociales de producción, fundadas en cierta igualdad y libertad, bajo el arbitraje de una autoridad establecida por la ley misma.

## ¿CÓMO ES O SE APLICA EL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO?

Si el Derecho en general es el reino del deber ser  
¿Cómo debe o debía ser el Estado de Derecho mexicano?

Estado de Derecho mexicano. Damos por sentado lo que somos y aspiramos.

Estado de Derecho en México. Afirmamos que tiene existencia de manera específica.

Estado de Derecho para México. Dejamos abierta la posibilidad de una aspiración a construir.

Ante cierta percepción nugatoria de su vigencia o negativa en alguna parte o elemento que comprende el Estado de Derecho analizo:

En la frase Estado de Derecho, en una inicial determinación o concepto:

**Estado**, como un ente jurídico, con un gobierno organizado, que sustenta principios, valores, fines y medios, de sus elementos fundamentales como son el territorio, el gobierno como poder público y el pueblo.

**Derecho**, Conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta individual, social e institucional en un espacio físico y social determinado.

El **de**, la preposición cópula que particulariza el Derecho al Estado, tiende a calificarlo y clasificarlo, esto es, no es un Estado liberal, capitalista, antiguo, moderno, por considerar algunos adjetivos. Es un Estado de Derecho.

El Estado de Derecho implica el imperio de la ley, de la norma, en el caso mexicano, de lo que la constitución política establece y de las leyes que emanan de ella.

El policía que desaparece a un individuo, el gobernador que desvía recursos públicos o incluso el legislador que no asiste consuetudinariamente a las sesiones del Congreso, no están realizando en este sentido actos estatales, ya que no están determinadas esas acciones por la norma, sino ilícitos que deben ser castigados conforme a la ley, que lo realicen los funcionarios u órganos estatales no le resta ilegalidad.

En contraparte, a la situación del Servidor Público, en el Estado de derecho, en el caso del ciudadano, sólo está realizando ciertos actos y, desde luego, ejerciendo sus derechos, siempre y cuando esté permitido por la ley, a la letra y en su espíritu o, en su contrapositiva, siempre y cuando no le esté prohibido. Así cometen delitos que deben ser castigados, todos los delincuentes como el *Chapo* Guzmán, ahora un exigente del cumplimiento de sus derechos humanos, vía sus abogados, sin importar sus propias víctimas, o un taxista que secuestra, roba y extorsiona, o el pederasta sea religioso o no, o el delincuente de cuello blanco, y todos aquellos que cometan ilícitos; si bien tienen derechos como ciudadanos, no dejan de ser delincuentes que han violentado el Estado de Derecho que rige a la sociedad entera y deben ser plenamente castigados, esta es una potestad del juez y una gran responsabilidad en su función de juzgador de la sociedad; desde luego en todo el proceso de denuncia, investigación, juicio, resolución o sentencia y el aspecto punitivo de la falta, sea por omisión o comisión del delito.

Desde luego que los *derechos fundamentales* también tienen el papel de límite a los poderes estatales. Al incluir los derechos fundamentales en el Estado de Derecho, este adquiere dos sentidos: uno formal y otro material.

Formalmente, el Estado de Derecho impone a la autoridad que se conduzca únicamente conforme estipula la ley, si no se cumple el proceso o la forma que marca la ley, el acto no adquiere fuerza normativa. Si no se cumplen todos los pasos que determina la Constitución para proceso legislativo, no se crea o modifica una ley.

Ahora bien, los derechos fundamentales representan un límite material, negativo y positivo, al poder del Estado. Se consideran como un coto vedado o una esfera de lo indecible para el propio derecho. Los derechos de libertad aparecen como expectativas de no lesión que obligan al poder Estatal; la autoridad tiene prohibido limitar la libertad de expresión, de tránsito o incluso de propiedad a los individuos. Por otro lado, los derechos sociales representan expectativas de prestación por parte de los poderes públicos, para el disfrute del derecho a la salud es necesaria una actividad positiva por parte del Estado para la construcción de hospitales y la compra de medicamentos suficientes.

Ambos elementos del *Estado de Derecho*, el formal y el material, se encuentran en la Constitución Política mexicana, esta, como norma fundamental del ordenamiento jurídico establece las facultades específicas para los poderes estatales y las formas en que estos se relacionarán entre sí (pesos y contrapesos entre los poderes o la autonomía de las entidades federativas); por otro lado, positiviza un catálogo más o menos amplio de derechos que los órganos y autoridades deberán respetar, promover y garantizar. Como norma fundamental, jerárquicamente superior, otorga validez y legitimidad a todo el ordenamiento jurídico. Además de que establece los medios técnicos jurídicos para la protección del Estado de Derecho, los controles de constitucionalidad: las garantías de los derechos humanos, así como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La independencia del poder judicial es primordial para la protección del Estado de Derecho por medio de los controles de constitucionalidad.

En la Constitución de 1917, que nos rige, se encuentran las decisiones políticas fundamentales, sobre la forma de existencia política concreta del pueblo mexicano (siguiendo a Carl Schmitt).

Es el resultado de una evolución acumulativa constitucional, actualización reformadora, dinámica legislativa, necesidades, intereses y deseos del gobernante y en algunos casos del gobernado.

Está más allá de una simple hoja de papel, es la suma de los factores reales de poder. (Ferdinand Lasalle).

Decir **Estado de Derecho**, es:

- Señalar el predominio del Derecho vigente positivo, resonancia del Derecho natural o de una teología política que acusa poderes jurídicos y de facto. Atiende la norma fundamental y de las leyes que emanan de ahí.

- Asumir el predominio del Estado de Derecho, es hacer que prevalezca la ley. Que se evite o disminuya la discrecionalidad individual, grupal o social.
- Que las reglas de convivencia, de conducta, de actuación, de la ética y la moralidad, estén precisamente reguladas por leyes, y no por el interés de individuos o grupos.
- Que proporcione claridad al individuo y a la sociedad de lo que se puede o no se puede hacer.
- Que el gobierno y sus representantes, en los tres poderes y en los tres niveles, sólo hagan lo que expresamente les permite la ley. Principio de legalidad.
- Que la sociedad o el individuo puedan hacer lo que no está expresamente prohibido. Principio de legitimidad.
- Que la ley sea como Santo Tomás lo estableció.
- Para que no sea vista una ley como injusta, que sea desigual o inhíba sus libertades. Que sea garante de la vida en pleno.
- Que la parte Orgánica (como tradicionalmente se conocía a la constitución en su referencia a como estaba organizada la vida pública, frente a la Dogmática que establecía las garantías individuales y sociales) sea la vía de un gobierno efectivo, una suma de eficacia y eficiencia, que evite abusos y prebendas del gobernante y tienda a resolver los problemas del gobernado, que sea un cumplidor del mandato popular. Que entienda que es el representante de la soberanía popular.

## ESTADO DE DERECHO MEXICANO, ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

### ¿CUÁL ES EL CONTENIDO?

Que todos los órganos del poder público funcionen sobre bases jurídicas sólidas, claras, precisas. De lo contrario, sus actos son nulos. Asimismo, con la insistencia de prioridad al respeto de los derechos de la persona humana. Ello último, consagra la acción del Estado de Derecho.

El viejo Estado de Derecho individualista ya ha sido superado. Gustavo Radbruch habla de un Estado-cultura que comprende política social, relaciones trabajador patrón, servicios educativos y de asistencia pública.

Desde la parcela mexicana, se asumen como **contenidos en el Estado de Derecho**, los siguientes elementos fundamentales:

- Soberanía Nacional y Popular (Art. 39: pueblo soberano, de él emana todo poder público, es inalienable).
- El Poder Constituyente.
- Imperio de la ley.
- Supremacía Constitucional (Art. 133 constl.).
- División de poderes (Art. 49 constl.).
- El Artículo 40 constitucional (forma de estado y de gobierno democrático).
- Régimen federal. Doctrina, desarrollo del Federalismo mexicano (115-122).
- Seguridad jurídica. Principio de legalidad (Art. 14 constl, 16 y 17).
- Fiscalización de la Administración Pública.
- Garantía del derecho de los Derechos Humanos (Art. 1º. Constl.)

## FUENTES CONSULTADAS

Arnáiz Amigo, Aurora, El Estado y sus Fundamentos Institucionales, Trillas, México, 1995, 362 pp.

Burgos, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 9ª Ed., Porrúa, Méx., 1994, 533pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

González Uribe, Héctor, Teoría Política, Porrúa, México, 1995, 599pp.

Habermas, Jürgen, Facticidad y validez; sobre el derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso, 2ª. ed., edit. Trotta, Madrid, 689 pp.

Hegel, J.G.F., Filosofía del Derecho, UNAM, 1975, 347 pp.

Heller, Hermann, Teoría del Estado, FCE, México, 1974, 341pp.

Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, 1995, 478 pp.

Marx, Carlos y F. Engels, La Ideología Alemana, ediciones de Cultura Popular, México, 1978, 750 pp.

Vizarrete, Emilio, Poder y Seguridad Nacional, CESNAV, México, 2014, 582 pp.

Weber, Max, Economía y Sociedad, FCE, México, 1257 pp.

---

## MAESTRO AGUSTÍN EDUARDO CARRILLO

Licenciado y Maestro en Derecho, por la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, con Mención Honorífica, y Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo, por la División de Estudios de Posgrado en Derecho. Estudió el Diplomado en “Arbitraje Comercial Internacional”, en la Escuela Libre de Derecho y el Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio de París, además del Diplomado en “Derecho Electoral”, impartido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM y en la Universidad Anáhuac México-Norte. Ha sido integrante de importantes cuerpos colegiados de la UNAM, y evaluador en el área de las Ciencias Sociales del Programa del Verano de la Investigación Científica de la Academia Mexicana de Ciencias.

Es autor y coautor de diversas publicaciones. Acreedor de reconocimientos académicos tales como: Recipientarios de la Cátedra Especial “César Sepúlveda Gutiérrez”, y de la Cátedra Extraordinaria “Francisco M. Vázquez”, otorgados por el Consejo Técnico de la Facultad de Derecho, de la UNAM. Actualmente, Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. También se ha desempeñado como Subprocurador Jurídico, Director General Jurídico Contencioso y Director General de Arbitraje y Recursos en la PROFECO, entre otros importantes cargos.



---

# EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO. DOS SIGLOS DE EDUCACIÓN

## INTRODUCCIÓN

La presente exposición tiene como hilo conductor la noción del Derecho a la Educación a través de dos siglos de historia nacional. El propósito es realizar un análisis desde la perspectiva histórica de los distintos modelos educativos plasmados en la regulación constitucional de nuestro país, con el objetivo de identificar y resaltar aquellos aspectos que han contribuido a la construcción y el fortalecimiento del andamiaje institucional en materia educativa.

En este sentido, esta exposición se dedica preponderantemente al análisis desde la óptica del desarrollo paulatino del derecho a la educación con miras a identificar la posible influencia de la ideología política sobre la legislación educativa.

Asimismo, se realiza una breve reseña social del contexto en el cual tienen lugar los distintos modelos educativos vigentes en cada periodo de la historia de nuestro país.

A manera de conclusión y con el objeto de ilustrar de manera concreta los grandes cambios del paradigma educativo en México, se plasma en el presente documento una matriz que guiará de manera cronológica al lector a través de todos y cada uno de los cambios que ha sufrido el artículo 3º de nuestra Carta Magna.

## LA LEGISLACIÓN EDUCATIVA EN EL PRIMER PERIODO DE INDEPENDENCIA

En este apartado señalaremos las características más importantes de la legislación educativa vigente durante el primer periodo de independencia nacional, destacando *grosso modo* cuáles eran las condiciones en las que se encontraba el nuevo Estado independiente.

En términos educativos, siguiendo con la clasificación de Rafael Sánchez Vázquez<sup>1</sup>, durante el primer periodo de independencia se utilizó el modelo de enseñanza libre. Este último se mantuvo vigente hasta la Constitución Política de 1857.

En este sentido, el modelo de enseñanza libre fue un intento por organizar la educación sobre la base de una política liberal (liberalismo entendido como la minimización del estado frente a la actividad de los particulares, en este contexto específico, la actividad del clero católico), pero con una fuerte influencia política y económica por parte de la Iglesia católica.

Durante este periodo de la historia no hay que dejar de lado la constante confrontación entre los seguidores del programa liberal y los del conservador, lucha que se prolongó hasta la consolidación de las ideas de corte social de la Constitución de 1917.

Entre los antecedentes legislativos durante este periodo se encuentran el Artículo 50, fracción I, de la Constitución de 1824; Artículo 14, fracciones I, III, IV y el Artículo 25 de la de 1836; y, los Artículos 38, 39 y 117, fracciones VI y X del Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1856<sup>2</sup>.

En términos generales las disposiciones legislativas citadas contemplaban el principio de libertad de enseñanza; es decir, la obligación de impartir educación no era exclusiva del Estado sino que cualquier persona estaba facultada para participar en ella siempre que se cumplieran con los requisitos legales.

También establecían la distribución de facultades entre las autoridades federales y las locales, señalaban la obligación de ambas de fortalecer la enseñanza pública y mantener las escuelas y establecimientos construidos para dichos fines en sus respectivas competencias.

Como resultado del principio de libertad de enseñanza, las escuelas religiosas tuvieron un crecimiento importante, al grado de que un poco más de la mitad de los niños acudían a escuelas de este tipo<sup>3</sup>.

Por otra parte, la agitación política al interior de nuestro país aunada a los conflictos internacionales e incluso las guerras que se suscitaron

---

1 SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael. Derecho y educación. Porrúa, México.

2 MELGAR Adalid, Mario. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, t. 11, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, Porrúa, 1978, p.p. 130, 134 Y 136.

3 LATAPI SARRE, Pablo. La moral regresa a la escuela. UNAM-CESU, México, 1999, p. 70.

impidieron la puesta en práctica de las medidas adoptadas. En este sentido, Josefina Zoraida señala:

“ ... El país iniciaba su vida nacional bajo los más negros augurios si se consideran las condiciones económicas y por supuesto las sociales. A partir de 1804, en que el decreto real del 26 de diciembre ordenaba la enajenación de todos los capitales de capellanías y obras del país, el capital novohispano no había dejado de trasladarse a la metrópoli [...] Por si no fuera suficiente esa sangría económica, la revolución de independencia había reducido la agricultura a la mitad, la minería a una tercera parte y había dañado seriamente a la naciente industria y el comercio”<sup>4</sup>.

Así las cosas, el gobierno mexicano se encontraba en la necesidad de solicitar préstamos para hacer frente a las necesidades que la vida independiente exigía, además la falta de presupuesto no proporcionaba estabilidad a las instituciones creadas por lo que éstas se encontraban constantemente amenazadas.

En cuanto a la sociedad que entraba a la vida independiente cabe señalar que también significó un escollo para el éxito de los ideales políticos.

“La heterogeneidad y el contraste heredados de tres siglos de vida colonial no podían cancelarse con leyes ni disposiciones administrativas, a pesar de lo cual al principio de la era independiente el optimismo contagioso hacía esperar un milagro. La mezcla de diversos grupos humanos se calculaba que resultaba en que de cada 100 habitantes, 18 eran blancos, 22 castas y 60 indios. En la cúspide de la pirámide social habían estado y estaban los blancos”<sup>5</sup>.

Aunado a lo anterior, el panorama nacional durante las tres primeras décadas de vida independiente tuvo que hacer frente a las invasiones y amenazas extranjeras.

En realidad, las tres últimas fueron las que llegaron a ser una verdadera calamidad para nuestro país:

“... las de España, que se *materializaron* en el intento de invasión de 1829; la guerra de independencia de Texas que no puede

---

4 ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina. Historia General de México. Segunda ed., t. 111, COLMEX, México, 1981, p. 10.

5 Ibid, p. 50.

considerarse problema interno por el apoyo abierto que recibió de Estados Unidos; la guerra con Francia de 1838, y la invasión norteamericana de 1847”<sup>6</sup>.

Después de la proclamación de la Constitución de 1824, los ejes que dirigieron el patriotismo fueron la lucha contra los invasores extranjeros y la defensa de la integridad del territorio. El primer efecto de la derrota ante los Estados Unidos fue la aplicación de un programa dedicado a crear símbolos que expresaran el sentimiento nacionalista.

Para lograr lo anterior, las autoridades organizaron en 1854 un certamen para obtener el himno que expresara los sentimientos patrióticos de la población dando como resultado el éxito del poeta Francisco González Bocanegra, el músico Jaime Nunó y el Himno Nacional<sup>7</sup>.

Así mismo; las autoridades se enfrentaban a la necesidad de construir una República asentada en leyes, infundirles a los ciudadanos un sentimiento nacionalista, y establecer los mecanismos que lograran el éxito de estas metas; las cuales fueron la educación, la literatura, las artes, los símbolos nacionales y el fortalecimiento del Estado.

Paralelamente, las autoridades estaban conscientes que enfrentaban la interacción de una gran diversidad étnica en la sociedad, intensas desigualdades económicas, rivalidades políticas y la acometida del imperialismo, por lo que solicitaron la unidad del país por la vía del respeto a la norma constitucional, la educación cívica y la creación de símbolos que apelaran al sentimiento nacional.

## ANTECEDENTES PRE-CONSTITUCIONALES

La Nueva España considerada provincia de ultramar del Reino de España, se encontraba sujeta a las disposiciones constitucionales de la Corona. En este sentido el Artículo 335 de la Constitución Política de la Monarquía Española del 19 de marzo de 1812, establecía lo siguiente:

*“ART. 335. Tocaré á estas diputaciones –  
...Quinto: Promover la educación de la juventud conforme á los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo á los inventores de nuevos descubrimientos en qualquiera de estos ramos”.*

---

6 Ibid, p. 67.

7 Ibid, p. 380.

## INDEPENDENCIA Y CONSTITUCIONALISMO

Una vez firmada la declaración de Independencia de América septentrional en el año 1813; el *Supremo Congreso Mejicano*, reunido en la ciudad de Apatzingán el 22 de octubre de 1814, aprobó y expidió el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana*, conocido también como Constitución de Apatzingán.

### CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

La Constitución de Apatzingán ya hacía claras referencias a la necesidad de instrucción para los ciudadanos. Como tal el concepto de Educación a nivel Constitucional en nuestro país surge hasta el año 1824 con la Constitución Federal de ese año, a saber:

*“Art. 39. La instrucción, como necesaria á todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder”.*

### INDEPENDENCIA CONSUMADA - PRIMER IMPERIO MEXICANO

Consumada la Independencia Nacional, mediante la firma del Acta de Independencia del 28 de septiembre de 1821, se constituyó el primer Imperio Mexicano; el documento rector de la nueva organización política fue un reglamento provisional denominado: *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, a pesar de lo fugaz del primer imperio, en materia, aún de instrucción pública, se rescata lo siguiente:

“Sección octava. De la instrucción y moral pública Capítulo único

Art. 99.- El Gobierno, con el celo que demandan los primeros intereses de la nación, y con la energía que es propia de sus altas facultades expedirá reglamentos y órdenes oportunas conforme las leyes, para promover y hacer que los establecimientos de instrucción y moral pública existentes hoy, llenan los objetos de su institución, debida y provechosamente, en consonancia con el actual sistema político”.

Es claro que la noción de instrucción durante la corta vigencia del primer imperio mexicano no profundizó como parte de los ideales nacionales, sino como un mecanismo de control sobre una sociedad en sus primeros pasos, como nación independiente.

## FEDERALISMO – LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

El breve proyecto de imperio mexicano, rápidamente se vio superado por la idea de una república; el 31 de enero de 1824, la nación mexicana cambia de paradigma político pues, el Soberano Congreso Constituyente Mexicano decretó el *Acta Constitutiva de la Federación*; documento que dictó las bases de la transformación del imperio mexicano en una República Federal.

### CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

Con el Estado mexicano constituido como una República Federal; la Constitución Federal de 1824, viene a formalizar y dotar de contenido a esta nueva organización política.

Esta es la primera ocasión que en un documento de rango constitucional aparece el concepto de educación pública; estableciendo la misma como una facultad de los Estados Federales.

*“Art. 50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes.*

*1ª. Promover la ilustracion, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos á los autores por sus respectivas obras; estableciendo colejos de marina, artilleria é ingenieros; erijiendo uno ó mas establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exâctas, politicas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educacion pública en sus respectivos estados”.*

Observamos que como tal la educación pública viene a ser una facultad residual de los estados, denotando con ello, que aún no figura como una prioridad para la construcción del proyecto político nacional.

### CENTRALISMO Y EDUCACIÓN

El periodo conocido como la República Centralista corre del año 1824 al año 1854; pues si bien, fue hasta el año 1857 que se expidió la Constitución Federal que pone fin formalmente al centralismo, es en 1854 con el Plan de Ayutla que se declara el término del periodo de Santa-Anna como Presidente de la República.

Debemos recordar que, en este periodo, existió una constante confrontación entre el conservadurismo de la época y las ideas liberales de la administración de Santa Anna, encabezadas principalmente por su Vicepresidente Valentín

Gómez Farías, tal es el caso del Plan de Escalada, que fue proclamado en Morelia el 26 de mayo por Ignacio Escalada y que demandaba la restauración de los fueros religiosos y eclesiásticos.

Este conflicto concluye con las batallas de Chilapa y Chilpancingo, en las que Álvarez resultó victorioso a pesar de las bajas sufridas por su Ejército, recobrando para ese Estado los fueros militares y eclesiásticos<sup>8</sup>.

## LAS 7 LEYES CONSTITUCIONALES

A manera de continuación del proyecto conservador del gobierno centralista y con el objeto de ejercer mayor control sobre las estructuras políticas; el Congreso General se erige como Congreso Constituyente para expedir, el 29 de diciembre de 1836, 7 Leyes Constitucionales, las cuales sirven como base para la organización política de la República Federal Centralista.

## LA EDUCACIÓN EN LAS 7 LEYES

La Sexta Ley Constitucional, se refería a todo lo relativo a la organización político-territorial de la República; en ella, se contemplaba la existencia de las Juntas Departamentales, las cuales constituían la autoridad máxima de la célula básica que componía la República, es decir: Los Departamentos.

Una vez más, observamos que la Educación, no constituye, dentro del proyecto político centralista una prioridad o un pilar fundamental en la construcción del mismo; esta situación es consistente con su antecedente constitucional de 1824 y se materializa como una facultad expresamente otorgada a la administración local (Juntas Departamentales), a saber:

*“Art. 14. Toca á las Juntas departamentales:*

*1º Iniciar leyes relativas á impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al art. 26 de la tercera ley constitucional.*

*...*

*3.º Establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su Departamento, dotándolas competentemente de los fondos de propios y arbitrios, donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones donde falten”.*

---

<sup>8</sup> 1833-1842 Los años turbulentos. Véase: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3116/8.pdf> Consultado el 29 de febrero de 2016 a las 17:16 horas. p. 71

## RESTAURACIÓN DEL FEDERALISMO

Como resultado del Plan de Ayutla, la República, una vez más, requería ser restaurada, la necesidad de construir estructuras políticas sólidas que respondieran a los ideales de la nueva República Federal requirió de un nuevo documento rector, estamos hablando de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 05 de febrero de 1857.

### LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857<sup>9</sup>

Por primera vez en un texto constitucional se hace referencia a alguna calidad con la que deba contar la educación; el Artículo 3º lo plantea de la siguiente manera:

*“Art. 3. La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir”.*

Este concepto de libertad en la enseñanza, sentará las bases a efecto de que en la Constitución de 1917, se clarifiquen las calidades de la educación pública.

No obstante lo anterior, esa es la única referencia que hará la Constitución Federal de 1857 relativa a la enseñanza o la educación.

Recordemos que si bien es cierto, la instrucción básica estaba dispuesta como una facultad de las administraciones locales, la estructura política de los años subsecuentes a la independencia, dejaron en manos del clero la enseñanza básica en las localidades.

### LAS LEYES DE REFORMA Y LA EDUCACIÓN (1855-1862)

La última disposición en contemplar la libertad de enseñanza fue el artículo 3 de la Constitución de 1857. Este precepto, al igual que sus precedentes legislativos estableció el principio de libertad de enseñanza sin limitación alguna al señalar que la enseñanza era libre y, contemplaba que las profesiones que requerían título para su ejercicio iban a ser determinadas por ley, así como los requisitos para obtenerlo<sup>10</sup>.

---

9 Se debe tomar en cuenta que para el año 1895, el índice de analfabetismo en el país indicaba que 6 millones de mexicanos mayores de 15 años no sabían leer ni escribir, lo que representaba el 50% de la población mayor de 15 años. (Cifras del Censo General de la República Mexicana levantado en 1895 para cuantificar por primera vez a la población. INEGI. Estadísticas históricas de México, 2009. México, INEGI, 2010.)

10 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Comisión Nacional Editorial. México, 1884, p. 3

Años más tarde, durante la promulgación de las leyes de Reforma, las ideas liberales continúan siendo mayoría, pero el modelo educativo toma un giro importante. Este último se caracteriza por la búsqueda de una educación laica (1874)<sup>11</sup>.

A partir de este momento, la escuela básica se convierte en gratuita, obligatoria y laica, y su objetivo primordial el logro de la unificación educativa nacional en todo el país.

Así mismo, entre 1847 y 1867, surgió un movimiento preocupado por reconocer los rasgos propios de la nación e interesado en asentar en ellos un proyecto de identidad colectiva:

*“Es un impulso que se nutre del patriotismo criollo de fines del siglo XVIII y del nacionalismo de principios del siglo XIX, pero que adquiere nuevos contenidos como resultado del impacto traumático de las luchas internas y de las intervenciones extranjeras”<sup>12</sup>.*

Bajo esta perspectiva, la ideología imperante descansaba en la idea de que la historia y la educación debían ser modeladoras del “carácter nacional”. Posteriormente, cobra fuerza la ideología del positivismo cuyos principios eran el “orden y el progreso.” Sin embargo, este esquema educativo es truncado con la llegada de Don Justo Sierra y, con el movimiento revolucionario. Al respecto, Alvear Acevedo, nos dice:

*“El 2 de diciembre de 1862, el gobierno dio una Ley Orgánica de Instrucción Pública en la que las notas de obligatoriedad, gratuidad y laicismo de la enseñanza elemental, salieron a la luz. Además se cuenta con la promulgación de la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal, dada el 15 de mayo de 1869, esta ley reafirmó a la ley anterior, sobre todo, en cuanto se refiere también a los caracteres de la educación: obligatoria, gratuita y laica. Así mismo, se precisó cuáles eran las metas a seguir, a tono con su orientación filosófica”<sup>13</sup>.*

---

11 LATAPI, La moral regresa a la escuela. Ob.cit., p. 70.

12 FLORESCANO Enrique. Etnia, Estado y Nación. Taurus. México, 2001, p. 378.

13 ALVEAR ACEVEDO. Cil por SÁNCHEZ VÁZQUEZ Rafael. Ob.cit., p. 87.

En cuanto a esta última se refería concretamente al pensamiento positivista. En este sentido, Luis González señala: “Las metas y los caminos a seguir en la reconstrucción de la República, o sea el diseño del nuevo país, queda en manos de los intelectuales”<sup>14</sup>.

De esta manera, desde los tres Poderes, la intelectualidad liberal mexicana consideró como tareas primordiales, por un lado, la homogeneización de la sociedad mexicana y, por otra, era menester poner a la nueva nación moderna a la altura de las potencias contemporáneas. Para lograr lo anterior se requería:

*“...En el orden político, la práctica de la Constitución liberal de 1857, la pacificación del país, el debilitamiento de los profesionales de la violencia y la vigorización de la hacienda pública; en el orden social, la inmigración, el parvifundio y las libertades de asociación y trabajo; en el orden económico, la hechura de caminos, la atracción de capital extranjero, el ejercicio de nuevas siembras y métodos de labranza, el desarrollo de la manufactura y la conversión de México en un puente mercantil entre Europa y el remoto oriente; y en el orden de la cultura las libertades de credo y prensa, el exterminio de lo indígena, la educación que daría a todo México un tesoro nacional común y el nacionalismo en las letras y en las artes”<sup>15</sup>.* Como ya mencionamos, se modificó el modelo de enseñanza libre por el de gratuita, laica y obligatoria y, se pensó forjar el sentimiento nacionalista a través de las letras y el arte.

Tal como lo señala Luis González, se entendía necesario eliminar la herencia prehispánica mediante la transculturación del indígena, en el sentido de que:

*“Así se matarían muchos pájaros a la vez; se le pondría en el camino de su regeneración, dejarían de ser un peligro para la seguridad pública, fortalecería la unidad nacional”<sup>16</sup>.*

Sin embargo, en los hechos los indios no estuvieron incluidos en el proyecto educativo:

*“La transculturación del indio no pasó de ser un buen propósito. A las escuelas comunes no podían asistir los indios porque no hablaban*

---

14 GONZÁLEZ, Luis. Historia General de México. El liberalismo triunfante. Segunda ed., t. 111, COLMEX, México, 1981, p. 174.

15 Ibid., p. 175.

16 Ibid., p. 178.

*español y era difícil encontrar dónde y con quién aprenderlo. Ignacio Ramírez sugirió algo entonces imposible, que se enseñara a cada grupo indígena en su propia lengua”<sup>17</sup>.*

Durante este periodo podemos destacar varios antecedentes legislativos referidos a la materia educativa como: La Ley de 15 de abril de 1861 misma que ratificó la libertad de enseñanza declarada en la Constitución del 57, e hizo gratuita la oficial. La Ley Martínez de Castro, promulgada el 2 de diciembre de 1867 para el Distrito y territorios federales, hizo obligatorio el aprendizaje de las primeras letras y dio a la enseñanza en su conjunto una apariencia positivista, nacionalista y homogeneizante.

Posterior a la publicación de estas leyes tiene lugar la apertura de escuelas y se introducen intensas discusiones en torno a métodos pedagógicos. En 1868, se funda la Escuela Nacional Preparatoria con matices totalmente positivistas.

A partir de este año se multiplican las escuelas primarias y superiores. José Díaz Covarrubias, director de instrucción pública, duplica el número de alumnos en las escuelas oficiales. Las nuevas escuelas fueron oficiales, gratuitas, laicas y devotas de la ciencia y la Patria.

Pasan a segundo término las escuelas religiosas y dentro de lo que fue esta expansión educativa es importante destacar que no logró extenderse hasta el campo y en cuanto a la ciudad, no logró filtrarse más allá de la clase media.

Surge el Decreto mediante el cual, el ejecutivo establece en la Ciudad de México una Escuela Normal de profesores de instrucción primaria, fechado el 17 de diciembre de 1885.

La Ley sobre Enseñanza Primaria en el Distrito Federal y Territorios expedida en diciembre de 1889, fue promovida por el Ministro Baranda quien consideró que la planeación educativa necesitaba una base de sustentación legal que permitiese un esfuerzo dirigido a toda la población deseada de la fisonomía social mexicana que permitiera cristalizar las inquietudes políticas del grupo en el poder.

El reglamento para el establecimiento de la Escuela Normal de Profesoras de Instrucción Primaria de diciembre de 1889. El Decreto que autoriza al Ejecutivo para dictar las disposiciones convenientes a fin de organizar y reglamentar la Instrucción Primaria en el Distrito Federal y Territorios de Tepic y Baja California del 28 de mayo de 1890.

---

17Ibíd., p. 189.

En términos generales la educación oficial estaba dirigida a la clase burguesa citadina. En cuanto a la educación rural e indígena los esfuerzos fueron escasos. Pero las escuelas de enseñanza media se multiplicaron, entre ellas, la Preparatoria Nacional, la cual tuvo varias réplicas en las capitales de las provincias.

Posteriormente, se publica la Ley por la que se crea la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes del 16 de mayo de 1905, quedando al frente de la misma Don Justo Sierra.

Durante su gestión Don Justo Sierra tuvo como propósito la federalización de la educación, el establecimiento de planteles superiores, la reforma de planes y métodos, y propició la Nueva Ley de Educación Primaria dictada en 1908<sup>18</sup>.

Finalmente, su obra se vio concretada en el Congreso Nacional de Educación Primaria de 1910 y con la creación de la Universidad Nacional de México. Durante este periodo la educación se caracteriza por tener un matiz popular y masiva, surgen varios centros pedagógicos importantes y el Estado funge con un carácter omnipresente en las funciones públicas incluyendo las educativas.

Por otra parte, comienzan a gestarse por primera vez las ideas de una revolución social sobre las áreas rurales, y se unifican los planes educativos para toda la Nación. De esta forma, la directriz educativa y la política de gobierno quedan relacionadas íntimamente, con miras a la formación de una ideología nacional y popular.

En este sentido, durante el siglo XIX, la actividad educativa de la sociedad mexicana se establece y desarrolla en presencia de dos corrientes políticas diferentes y contradictorias claramente identificadas.

Por un lado, los conservadores, quienes representan intereses reaccionarios, entre ellos los de la Iglesia católica, los criollos ricos y la milicia que son partidarios de gobiernos de corte centralista y pretenden conservar las relaciones sociales y fuerzas productivas del sistema feudalista y, por lo tanto, se oponen a cualquier cambio estructural. En materia educativa, se preocupaban por seguir conservando una educación dogmática y elitista.

---

18 SIERRA, Justo. Reformas legales a la educación primaria, en Debate pedagógico durante el Porfiriato. Antología preparada por Milda Bazant. El Caballito, SEP. México. 1985

Por el otro lado, los liberales que representaban a la posición más progresista de la sociedad mexicana, estos se inclinaban por gobiernos republicanos y federalistas. Igualmente, se caracterizaron por apoyar el establecimiento y desarrollo de las relaciones sociales y fuerzas productivas del sistema capitalista.

En el ámbito educativo, lucharon por una educación laica, positivista y popular. En este sentido, el triunfo de la ideología liberal trajo consigo la pérdida de la hegemonía que la iglesia católica ejercía en la toma de decisiones sobre las relaciones económicas, sociales, políticas e ideológicas. Por lo tanto, la educación se orientó principalmente bajo el signo del laicismo.

## LA REFORMA

El gobierno de Juárez se propuso convertir a la educación en una función pública, para lo cual encargó al Ministro de Justicia e Instrucción Pública, Antonio Martínez de Castro, que formulara el plan de educación que hiciera realidad ese propósito. Martínez de Castro integró una comisión para que estudiara el problema educativo; en ella figuraba de manera prominente Gabino Barreda, que fue por algún tiempo el principal representante del positivismo en nuestro país<sup>19</sup>.

A los pocos meses, la comisión entregó el documento que se publicó el 2 de diciembre de 1867 con el nombre de Ley Orgánica de Instrucción Pública para el Distrito Federal y territorios, que buscaba la reorganización de la educación nacional. Derivado de ello, se estructuró la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública que siguiendo el espíritu de las Leyes de Reforma le imprime a la enseñanza pública el carácter de laica, gratuita y obligatoria.

De esta forma, los principios del liberalismo pudieron ser incorporados en una política educativa, una teoría pedagógica y un Sistema de Educación Pública con perfiles bien definidos. Dos años más tarde, el 15 de mayo de 1869, el gobierno de Juárez expidió una nueva Ley de Instrucción Pública, en ella se mantuvieron la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, pero se suprimió la enseñanza de la religión, adquiriendo la enseñanza elemental y las características de obligatoria, gratuita y laica que conserva hasta nuestros días.

---

19 MURIEL, Guadalupe. Reformas Educativas de Gabino Barreda. Véase: [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/M54K4NDH6SPU6EUM33SCJQE36V31PB.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/M54K4NDH6SPU6EUM33SCJQE36V31PB.pdf). Consultado el 01 de marzo de 2016 a las 12:50 horas. p.555.

La Reforma como periodo político abonó de manera directa y sustancial al desarrollo de la educación pública como sistema; las reformas constitucionales planteadas dotaron de herramientas para que de manera paulatina el gobierno se erigiera como único administrador de la agenda pública, en la que figuraría más adelante el tema Educativo.

Para el año de 1867 y con Juárez como presidente, se expidió la primer Ley Orgánica de Instrucción Pública, la del Distrito Federal (finalmente aún no cambiaba el esquema de facultades locales). Esta Ley sirvió de base, junto con las propuestas de Reforma Constitucional, para la construcción paulatina de un auténtico Sistema Educativo.

## LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

El Artículo 1º de la *“Ley sobre adiciones y reformas a la Constitución”* que no era otra cosa más que una serie de reformas constitucionales, introdujo al modelo de estructura política la separación iglesia-estado, y con ello las bases del Estado laico, lo que se reflejará años más tarde en la construcción del artículo 3º de la Constitución de 1917:

*“Artículo 1.- El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna”.*

## LA CONSTITUCIÓN DE 1917

El antecedente legislativo de la Constitución de 1917 en materia educativa fue el texto del Artículo 3º Constitucional de 1857 que estableció que la enseñanza sería libre.

Este precepto fue recogido en sus términos por el proyecto de Constitución preparado por Venustiano Carranza y que en opinión del General Francisco J. Múgica dio origen a uno de los debates más apasionados del Congreso Constituyente de 1917.

En este sentido, el texto del Proyecto del Artículo 3º constitucional que preparó para discusión Venustiano Carranza mantenía el principio de libertad de enseñanza sin taxativa y, proponía la laicidad y gratuidad de la enseñanza impartida en establecimientos oficiales de primaria superior que entonces se identificaba con los últimos años de la primaria.

De esta manera, el Artículo 3º Constitucional del Proyecto del Primer Jefe señalaba:

*“Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se de en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos”<sup>20</sup>.*

En cuanto al Proyecto mencionado consideramos que fue congruente con la historia educativa en nuestro País. Por un lado, porque desde sus orígenes la educación siempre estuvo vinculada con las corporaciones religiosas, ya que desde el punto de vista de las posibilidades reales del Estado, este se encontraba muy limitado para hacer frente a un servicio público de tal complejidad.

En este sentido, la reforma de 1992 que veremos más adelante es una confirmación de la imposibilidad de eliminar la injerencia de las corporaciones religiosas en materia educativa. Sin embargo, la Comisión que revisó el Proyecto se opuso a la libertad de enseñanza y defendió el modelo laico. En este sentido, se entendió por enseñanza laica la ajena a toda creencia religiosa, es decir la enseñanza neutra, aquella:

*“que trasmite la verdad y desengaña del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico”<sup>21</sup>.*

Por lo anterior, la Comisión desechó el Proyecto de Carranza y eliminó la libertad de enseñanza, respetando el principio de laicidad en la educación primaria elemental y superior impartida en los establecimientos oficiales y particulares.

A su vez, el Diputado Luis G. Monzón emitió un voto particular en el que daba a conocer un punto único de disenso con respecto al texto propuesto por la Comisión. Monzón propuso que el término laico se sustituyera por el término racional.

*Para el diputado Monzón, el laicismo debía interpretarse en el sentido de no tratar en lo absoluto dentro de las aulas asunto alguno que trascienda a las iglesias y, respetar estrictamente las creencias religiosas del hogar, por erróneas, absurdas e irracionales que sean”<sup>22</sup>.*

---

20 Diario de Debates del Congreso Constituyente. Proyecto de reforma. Querétaro, 1º de diciembre de 1916, p.p. 347.

21 *Ibíd.*, 366 y 367.

22 *Ibíd.*, p. 368.

Conforme a los cánones del siglo XIX, proseguía Monzón, el maestro laicista no debe imbuir creencia alguna en el ánimo del educando; pero tampoco destruir las que traiga del hogar, por absurdas que sean, pues así lo prescriben los decálogos pedagógicos del siglo XIX.

Para Monzón el principal deber del Estado era destruir las hipócritas doctrinas de la escuela laica, de las escuelas de las condescendencias y de las tolerancias inmorales e imponer el modelo de la escuela racional, que destruye la mentira, el error y el absurdo, doquiera que se presenten<sup>23</sup>.

La propuesta de Monzón no prosperó hasta la primera reforma al Artículo 3° Constitucional en 1934 que estableció la necesidad de crear en los educandos un concepto racional y exacto del universo.

En este contexto, el Primer Jefe quería apoyar con su presencia personal el contenido del proyecto. No obstante, su rango político y militar su comparecencia en la sesión deliberativa fue infructuosa.

Entre las razones que motivaron el rechazo del proyecto fue la moderada postura de Carranza sobre el papel de la Iglesia en el proceso educativo porque iba en contra del sentimiento general-radical y anticlerical- de los miembros de la Comisión y de buena parte de la Asamblea Constituyente.

La Comisión de Constitución se integró con los diputados Múgica, Román, Recio, Monzón y Colunga y de inmediato se pronunció en contra del proyecto de Carranza, toda vez que “el clero es el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades” y que su doctrina ha sido y es que los intereses de la Iglesia están antes que los intereses de la Patria.

De esta forma, el primer párrafo del Artículo 3° Constitucional establecía el principio de libertad de enseñanza, pero con limitaciones muy claras. En el mismo párrafo se marcó el principio de laicidad de la educación oficial y particular para los niveles de primaria, elemental y superior.

En el segundo párrafo se implantó la prohibición para los ministros de culto y corporaciones religiosas de tener injerencia en la impartición de la enseñanza primaria. También que la enseñanza primaria particular sólo podía instituirse mediante vigilancia oficial y, por último, la gratuidad de la enseñanza primaria oficial.

---

23 Ibídem

Por lo antes expuesto, el principio de enseñanza libre dejaba de tener sentido ante las limitaciones tan amplias. Por un lado, el laicismo ya no sólo era obligatorio para la enseñanza oficial sino que se extendió a las escuelas particulares. Por otro lado, la prohibición expresa para los ministros de culto o corporaciones religiosas de participar en la tarea educativa.

Asimismo, otra modificación instaurada por la Constitución de 1917 se encuentra en la desaparición del Ministerio de Educación creado en 1905. En este sentido, el Artículo 14 Transitorio constitucional señalaba: “Quedan suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes”.

*La idea de suprimir el Ministerio de Educación era descentralizar la tarea educativa dejándola a cargo de los municipios, ya que al no existir ninguna facultad exclusiva de la Federación en materia educativa, perdía sentido el Ministerio de Educación. Sin embargo, dicho propósito fue infructuoso, por ello José Vasconcelos propuso años después restaurar la Secretaría de Educación Pública<sup>24</sup>.*

Por otra parte, un aspecto que no quedó bien definido en el artículo 3º Constitucional fue la distribución de competencias entre los Poderes Federal, Estatal y Municipal, en materia educativa.

*Para subsanar esta omisión se recurrió al Artículo 73 fracción XXVII de la Constitución que facultaba al Congreso Federal para: “establecer escuelas profesionales de investigación científica” y demás Institutos concernientes a la cultura superior de los habitantes de la República”, disponiéndose además que esas facultades no serían exclusivas de la Federación.*

En este sentido, la primera aplicación del artículo 3º tuvo lugar bajo los regímenes de los Presidentes Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, y remataría esta etapa con expresiones más radicales durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas.

El 8 de julio de 1921 se reformó la entonces fracción XXVII del Artículo 73, para dotar al Congreso de nuevas facultades en materia educativa, y también el 14 Transitorio, a fin de retirar a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes de la relación de dependencias que la Constitución de 1917 había suprimido.

---

24 Historia de la SEP. Véase: [http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1\\_Historia\\_de\\_la\\_SEP#.VuGnyPnhCM8](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Historia_de_la_SEP#.VuGnyPnhCM8) Consultado el 23 de febrero de 2016 a las 17:40 horas.

En consecuencia, el 5 de septiembre de 1921, se creó la Secretaría de Educación Pública. Esta reforma al Artículo 73 Constitucional constituyó un cambio importante en el Sistema Federal establecido en la Constitución de 1917.

En este sentido, la reforma confirió al Congreso de la Unión la facultad de establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, aparte de las que originalmente le habían sido conferidas y de legislar en todo lo referido a dichas instituciones.

Asimismo, esta encomienda reconocía idéntica potestad a los estados respecto de las escuelas que establecieran.

## REVOLUCIÓN - CONSTITUCIÓN DE 1917

La consumación del movimiento revolucionario trajo consigo la consolidación de las instituciones políticas, con el fin de lograr estabilidad y continuidad en el gobierno.

La necesidad de reunir las diversas voces en una sola expresión ideológica y política, se consumaron, aunque de manera formal, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, firmada por el Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro el 05 de febrero de 1917.

## LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución de 1917, a comparación de sus antecesoras, por ser el resultado directo de la culminación de una lucha armada construida fundamentalmente con el apoyo de las bases sociales del campesinado mexicano, así como de los grupos más marginados del país, tenía inmersa una notable carga social; la cual en última instancia, se manifestaba a manera de ideario político. Así las cosas, la educación no fue ajena a este cambio de paradigma; retratándose en un artículo 3º redactado como sigue:

*“Art. 3.— 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”.*

Resulta evidente la manera en que la Constitución de 1917 se vio influenciada por los procesos de rectificación histórica; la laicidad del Estado, la libertad como presupuesto básico de la enseñanza, la “oficialidad” de la educación mexicana.

Si bien el Artículo 3º no establecía la obligatoriedad de la educación, el Artículo 31 de la propia Constitución en su primera fracción sí contemplaba la obligación de hacer asistir a la escuela a hijos y pupilos, a saber:

*“Art. 31.—Son obligaciones de los mexicanos:  
I.— Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurren 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”.*

No obstante lo anterior, esto solo era el inicio de una escalada, que si bien se dio de manera gradual, poco a poco fue constituyendo las bases formales de una política educativa en forma.

En total, el Artículo 3º Constitucional ha sufrido 10 reformas, comenzando en 1934 con la Educación Socialista y concluyendo en 2013 con la Educación de Calidad; resulta fundamental la revisión de estos cambios paradigmáticos en la educación para entender por medio de ellos, la historia, no sólo de la educación, sino de nuestro país.

Resulta evidente la manera en que la Constitución de 1917 se vio influenciada por los procesos de rectificación histórica; la laicidad del Estado, la libertad como presupuesto básico de la enseñanza, la “oficialidad” de la educación mexicana.

No obstante, esto solo era el inicio de una serie de cambios, que si bien se dieron de manera gradual, poco a poco fueron constituyendo las bases formales de una política educativa en forma.

## EVOLUCIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL

Son ya casi 100 años desde la promulgación de nuestra Carta Magna; los cambios de paradigma en las estructuras políticas del México contemporáneo han dado forma a las instituciones que hoy día, son la base del desarrollo nacional y la cartografía en la que se desarrolla el ejercicio de derechos de nuestra sociedad.

Tal es el caso del Derecho a la Educación, el cual, en este periodo no tan breve, ha evolucionado, respondiendo en sus determinados periodos específicos, a las exigencias políticas y sociales de nuestra Nación; aquí un breve retrato de esos significativos pasos hacia la construcción del modelo de prerrogativa educativa actual.

FECHA DE LA REFORMA	CONTENIDO DE LA REFORMA
<b>1ª Reforma DOF 13-12-1934</b>	Conocida como la reforma de la educación socialista; otorgó esta calidad a toda la educación que se impartiese, tanto por particulares como por el estado; este cambio de paradigma constitucional excluyó por completo de la educación pública, a cualquier doctrina religiosa indistintamente si la misma era impartida por el estado que por particulares. Se establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria.
<b>2ª Reforma DOF 30-12-1946</b>	Con el objeto de proyectar una imagen de modernidad y sanear las posibles interpretaciones de radicalización política de la Carta Magna, se reforma el artículo 3º con el objeto de derogar el término socialista como calidad de la educación. A cambio, se establece una serie de calidades que la educación pública debe reunir, a saber: democrática, nacional, y contribuir a la mejor convivencia humana. Se mantiene la exclusión de los ministros religiosos de la materia educativa y se sujeta a las calidades antes mencionadas a todos los tipos y modalidades de educación, constriéndolos a los planes y programas oficiales.

FECHA DE LA REFORMA	CONTENIDO DE LA REFORMA
<p><b>3ª Reforma DOF</b> <b>09-06-1980</b></p>	<p>Se adiciona una fracción al Artículo 3º Constitucional, con el objetivo de reconocer la autonomía de las Universidades e instituciones de educación superior que gocen de esta calidad de acuerdo con la Ley. De igual modo, se reconoce la libertad de cátedra, investigación, libre examen y discusión de las ideas en dichas instituciones. Asimismo, las posibilitan para determinar sus propios planes y programas.</p>
<p><b>4ª Reforma DOF</b> <b>28-01-1992</b></p>	<p>Se modifica la fracción III del Artículo 3º para derogar la posibilidad del Estado de revocar en cualquier tiempo la autorización otorgada a particulares para impartir educación en cualquier tipo o modalidad. De igual modo al retirar dicha posibilidad al Estado, se deroga el carácter inatacable que revestían dichas determinaciones.</p>
<p><b>5ª Reforma DOF</b> <b>05-03-1993</b></p>	<p>Establece la obligatoriedad de la educación secundaria.</p>
<p><b>6ª Reforma DOF</b> <b>12-11-2002</b></p>	<p>Establece la obligatoriedad de la educación preescolar, conformándose con ello la clasificación de educación básica, comprendiendo esta, el preescolar, primaria y secundaria.</p> <p>Establece también la atribución del Ejecutivo Federal de determinar los planes y programas en educación básica y normal, con la consigna de considerar la opinión de los gobiernos locales y los diversos sociales involucrados en el proceso educativo</p>
<p><b>7ª Reforma DOF</b> <b>10-06-2011</b></p>	<p>En materia de Derechos Humanos, se fija como uno de los objetivos de la educación pública el fomentar el respeto a estos Derechos.</p>

FECHA DE LA REFORMA	CONTENIDO DE LA REFORMA
<p><b>8ª Reforma DOF</b> 09-02-2012</p>	<p>Instituye como obligatoria la educación media superior. Modifica uno de los objetivos de la educación pública, ampliándolo en materia de convivencia social, haciendo hincapié en el respeto y aprecio por la diversidad (Materia de no discriminación).</p>
<p><b>9ª Reforma DOF</b> 26-02-2013</p>	<p>Se dicta que la evaluación de la educación tiene una función central en el cumplimiento de los principios de calidad y equidad de la educación a los que el Estado se ha comprometido; en sí misma la evaluación no mejora la educación, pero orienta las medidas para lograrlo. Con la reforma del artículo 3º constitucional, y la adecuación de las leyes secundarias, se construye el soporte legal que le permiten al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación existir y coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y valorar la calidad, el desempeño y resultados de la educación obligatoria en México. Las modificaciones a la Ley General de Educación y la creación de la Ley General del Servicio Profesional Docente fortalecen las funciones de análisis y planeación para el diseño de políticas educativas pertinentes y oportunas, a corto y largo plazos. También implican normar el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de docentes y directivos escolares, ordenar su situación laboral y otorgarles estabilidad.</p>
<p><b>10ª Reforma DOF</b> 29-01-2016</p>	<p>Con motivo de la reforma política del Distrito Federal a nivel constitucional, la naturaleza jurídica de esta entidad, así como su denominación cambió, con ello la redacción del artículo 3o fue modificada para adecuar las referencias al Distrito Federal, refiriéndose ahora a la capital como Ciudad de México.</p>

## POSTURA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Como todo cambio de paradigma, el de la calidad en la educación trajo consigo inconformidad de sectores específicos del magisterio. Con la entrada en vigor de la reforma al Artículo 3º. constitucional de fecha 26 de febrero de 2013, los docentes acudieron ante las instancias judiciales federales, a efecto de que se determinase si las leyes que reglamentan la nueva redacción del artículo 3º constitucional eran o no apegadas a Derecho, estos criterios del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que corren de la tesis jurisprudencial P./J. 30/2015 (10a.) a la P./J. 37/2015 (10a.) determinaron por vía de Jurisprudencia que la aplicación de la normas reglamentarias no es violatoria de derechos laborales, del principio de debido proceso (específicamente la garantía de audiencia), de la garantía de irretroactividad en perjuicio del particular, del principio de dignidad de la persona y de estabilidad en el empleo<sup>25</sup>.

La Suprema Corte, resolviendo las inconformidades de los docentes, privilegió el derecho de las niñas, niños y adolescentes a una educación de calidad sobre los derechos laborales adquiridos de los docentes.

En este sentido, se destaca la labor de la Corte de asumir que medidas proporcionales para impulsar derechos de carácter colectivo deben ser privilegiadas en todo momento, sobre todo, tratándose de una población objetivo mayoritariamente menor de edad.

---

25 Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 22, t. I. septiembre de 2015. Véase: [http://www.scjn.gob.mx/libreria/Decima2013Docs/22\\_SEP.pdf](http://www.scjn.gob.mx/libreria/Decima2013Docs/22_SEP.pdf). Consultado el 18 de febrero de 2016 a las 14:20 horas. pp. 5-17.

## FUENTES CONSULTADAS

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. 2ª ed. Porrúa. México 2001.

FLORESCANO Enrique. Etnia, Estado y Nación. 1ª ed. Taurus. México, 2001.

GONZÁLEZ, Luis. Historia General de México. El liberalismo triunfante. 2ª ed., t. 111, COLMEX, México, 1981. LATAPI SARRE, Pablo. La moral regresa a la escuela. UNAM-CESU, México, 1999.

MELGAR Adalid, Mario. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, t. 11, 1ª ed. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, Porrúa, 1978.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael. Derecho y educación. 2ª ed. Porrúa, México. 1991.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando. La vida constitucional de México. 1ª ed. Fondo de Cultura Económica. México. 2007.

SIERRA, Justo. Reformas legales a la educación primaria” en Debate pedagógico durante el Porfiriato”. Antología preparada por Milda Bazant. El Caballito, SEP. México. 1985

ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina. Historia General de México. 2ª ed., t. 111, COLMEX, México, 1981.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1812A.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

[http://www.inegi.org.mx/eventos/2013/RDE\\_07/Doctos/RDE\\_07\\_Art1.pdf](http://www.inegi.org.mx/eventos/2013/RDE_07/Doctos/RDE_07_Art1.pdf)

[http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1\\_Historia\\_de\\_la\\_SEP#.VuGnyPnhCM8](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Historia_de_la_SEP#.VuGnyPnhCM8)

[http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/M54K4NDH6SPU6EUM33SCJQE36V31PB.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/M54K4NDH6SPU6EUM33SCJQE36V31PB.pdf)

[https://www.scjn.gob.mx/libreria/Decima2013Docs/22\\_SEP.pdf](https://www.scjn.gob.mx/libreria/Decima2013Docs/22_SEP.pdf)

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3116/8.pdf>

---

## DOCTOR GUSTAVO RENDÓN HUERTA

Es Licenciado, Maestro y Doctor en Derecho, con Especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo, por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; obteniendo Mención Honorífica en los exámenes de grado y de titulación correspondientes.

La División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM lo distinguió con la medalla “Ignacio L. Vallarta” al mérito estudiantil. En la misma UNAM fungió como miembro propietario en el Consejo Universitario.

En el sector público se ha desempeñado como Director General Adjunto de Integración e Información Presupuestal en la Secretaría de Desarrollo Social; Director General Adjunto de Garantías y Procedimientos Legales y Director Jurídico Consultivo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Subprocurador de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados en la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal; Subdirector de Estudios Jurídicos y Subdirector de Evaluación, Certificación y Seguimiento en la Secretaría de Gobernación, en el marco del Programa Nacional de Seguridad Pública, y Jefe del Departamento de Inspección a Comercios y Servicios en la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En el sector privado ha sido abogado litigante y consultor especialista en materia administrativa y fiscal. Tiene 21 años como profesor por oposición de los cursos de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la UNAM y profesor de asignatura en la División de Estudios de Posgrado de la misma Facultad. Ha sido ponente e impartido cursos sobre temas de Derecho Administrativo, Federalismo y Coordinación Fiscal, Planeación Económica y Presupuesto, en diversas universidades públicas del país, así como en instituciones de carácter público y privado.



---

# LA CONSTITUCIÓN Y LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO

## INTRODUCCIÓN

Nuestra Constitución Política es la base del estatuto jurídico del Estado mexicano, pero también, representa la enorme carga ideológica y de aspiraciones de la Nación que como tradición se ha legado de generación en generación, desde que se conformó en un Estado independiente de la corona española. Como expresa el constitucionalista Diego Valadés, “como estatuto jurídico del poder, una Constitución plasma el acuerdo en el que se fundamentan la sociedad política y su organización estatal”<sup>1</sup>.

La Constitución es entonces un documento que contiene las aspiraciones de toda una Nación organizada políticamente de manera soberana y que puede, inclusive, contener propósitos aún no realizables en el momento de su elaboración. Así lo refieren autores como Miguel Carbonell al señalar: “...muchas veces las Constituciones incluyen entre su articulado pretensiones que pueden resultar utópicas en el momento de su creación, deseos realizables a futuro más que realidades concretas del presente, ideales de gobernantes y gobernados que, aunque imposibles de realizar en lo inmediato, tienen la virtud de servir de guía en el cotidiano quehacer de unos y otros”<sup>2</sup>.

De acuerdo con el autor español Manuel Aragón, esas pretensiones sirven de marco de referencia de lo que una sociedad entiende como deseable para sí misma en el futuro, de aquello que se comprende como metas que se tienen que ir logrando a partir de la nueva organización jurídica – política y también de parámetro de legitimación del poder público<sup>3</sup>.

Aquí, es importante detenerse en la existencia del poder de facto que instaure un nuevo sistema a través de una Constitución, así como en la distinción que hace la doctrina entre “Constitución formal” y “Constitución material”. Constantino Mortari y Lucas Verdú señalan al respecto: “por Constitución formal se entiende el complejo de normas diferenciadas de las otras por vía de contraseñas exteriores y formando

---

1 VALADÉS, Diego. ¿Qué hacer con la Constitución? Colaboración Diario Reforma. Sección Opinión, martes 2 de febrero, 2016.

2 CARBONELL, Miguel. Una aproximación al concepto Constitución. El Foro. Revista del Colegio de Abogados, A.C. Décima época. Tomo XI. No. 1. 1er semestre. México, 1998, pág. 6.

3 ARAGÓN, Manuel. Sobre las Nociones de Supremacía y Suprallegalidad Constitucional. Revista de Estudios Políticos. No 50, enero-marzo. Madrid, 1986. Pág. 11.

*de ese modo un todo unitario, independientemente de su contenido; por Constitución material convencionalmente se entiende el conjunto de fuerzas sociales y espirituales que operan dentro del Estado y que confluyen en la creación de la Constitución formal*<sup>4</sup>.

Como lo expresan los estudiosos del constitucionalismo mexicano, la preocupación de quienes tenían la alta responsabilidad de crear una Constitución era primero, definir su estructura política (forma de Estado y forma de Gobierno); después, salvaguardar los derechos y garantías de las personas y por último normar su desarrollo económico y social.

Cada constituyente se propuso construir el edificio del Estado Mexicano, influenciado por las ideas y pensamiento de la época, pero con el ingrediente de su propia experiencia en la comprensión de los anhelos y deseos del pueblo de México. En su obra “Historia de las Constituciones Mexicanas”, Emilio O. Rabasa destaca los puntos esenciales de las Constituciones liberales<sup>5</sup>:

- Federalismo y soberanía popular fueron los grandes temas del Constituyente de 1823–1824, además de la construcción de una República, representativa y popular.
- Derechos del hombre, soberanía nacional, juicio de amparo y libertad religiosa constituyen la gran aportación del Congreso Constituyente de 1856–1857.
- Confirmación de las garantías individuales, reforzamiento del juicio de amparo, fortalecimiento del municipio, liderazgo del titular del Poder Ejecutivo como jefe de Estado y de Gobierno, autonomía del Poder Judicial, pero sobre todo, las adiciones a los artículos 3º, 27, 123 y 130, hicieron del constituyente de 1916–1917 el creador de la primera Constitución liberal-social del siglo XX.

La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 propuso un nuevo proyecto de Nación con marcada intervención del Estado y fortalecimiento de la Presidencia de la República. La piedra angular de esta nueva estructura constitucional quedó caracterizada con la supremacía del interés público. A partir de entonces, México, sin dejar de reconocer y proteger las garantías individuales, de garantizar la propiedad privada y la libre concurrencia, impuso en su norma fundamental la preeminencia del interés público.

---

4 Referencia en Carbonell, Miguel. Una aproximación al concepto Constitución. Op. Cit. Pág. 5.

5 RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones Mexicanas. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie A. 1ª reimpresión. México, 1997.

Por lo mismo, atribuyó al Estado la posibilidad de establecer limitaciones al uso de esas libertades individuales o de grupo, con la finalidad de hacerlas compatibles con los superiores intereses de la Nación, imponiendo modalidades a la propiedad privada y ejerciendo una intervención cada vez más amplia y directa en el desarrollo económico y social. Cuatro son sus objetivos básicos:

1. Aprovechamiento racional y eficiente de los vastos recursos naturales.
2. Distribución equitativa de la riqueza, evitando la concentración y acaparamiento de recursos, bienes y servicios.
3. Desarrollo equitativo y equilibrado del país.
4. Mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

## RECTORÍA ECONÓMICA Y PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

En la historia de las doctrinas económicas, donde los autores han tratado de circunscribir escuelas y corrientes del pensamiento económico, se ha considerado el fenómeno de la intervención del Estado como una consecuencia gradual ante el desenfreno y rapacidad del sistema capitalista.

En una primera fase, en el denominado “*liberalismo económico*”, el Estado debía reducir al mínimo su intervención en la vida económica, a efecto de no entorpecer la producción y comercialización de bienes y servicios. Para 1776, en la obra “La Riqueza de las Naciones”, Adam Smith (filósofo y economista británico) sintetiza la premisa del sistema liberal con estas palabras: “*el interés personal es aquél que mantiene el orden económico, el cual nace de manera espontánea de la acción de todos los miembros de la sociedad. Luego entonces, si la acción e iniciativa del individuo es el motor de la economía al generar riqueza, la esencia del Estado es garantizar, salvaguardar y proteger esa iniciativa*”<sup>6</sup>.

En el campo del Derecho, era claro que el sistema jurídico creado por el Estado tendía a ser el conducto para garantizar esa protección. Así, el derecho público (que lleva en sí mismo fines específicos de interés general), no tenía ninguna participación en la vida económica. Por consiguiente, el derecho privado (de los particulares), prevalecía en todos los campos.

1. De acuerdo con estas ideas, se le reconocían al Estado únicamente tres funciones básicas:
2. Administración de justicia.

---

6 GÓMEZ GRANILLO, Moisés. “Breve Historia de las Doctrinas Económicas”. Editorial Esfinge. 8ª edición. México, 1979. Pág. 65.

3. Defensa del país.
4. Promoción y sostenimiento de aquellas instituciones que no eran de interés para la iniciativa privada por no ser lucrativas<sup>7</sup>.

Un siglo después, con el crecimiento acelerado que trajo la Revolución Industrial, algo inesperado precipitó el error en los cálculos teóricos sobre la riqueza y prosperidad de las naciones. De acuerdo con los historiadores, durante ese periodo se vivió el mayor conjunto de transformaciones económicas, tecnológicas y sociales de la historia de la humanidad desde el período Neolítico, que vio el paso de una economía rural basada fundamentalmente en la agricultura y el comercio, a una economía de carácter urbano, industrializada y mecanizada.

Tanta acumulación de capital en pocas manos produjo esencialmente dos fenómenos que claramente identifican los investigadores del tema:

- El empobrecimiento y degeneración de las masas de obreros, y
- El inicio de las grandes crisis de sobreproducción<sup>8</sup>.

Autores como Gerard Farjat, sostienen que el fenómeno objetivo de la concentración capitalista sobre la riqueza de las naciones provocó una transformación de las funciones del Estado, constituyendo el factor determinante para su intervención en la economía. El mismo autor define la concentración de capital *“como el proceso que lleva de manera relativa y a veces absoluta a la posesión y al control de masas cada vez más grandes de capital y de poder económico por una cantidad cada día más reducida de personas”*<sup>9</sup>. Dicho proceso sigue tres caminos: acumulación de capital, control financiero y control de mercados.

De esta forma se explica el hecho de que siendo el Estado la organización política soberana de la sociedad, una de sus misiones es precisamente garantizar la paz y el orden social. El Estado deja de ser mero espectador de los fenómenos económicos para involucrarse en la vida económica nacional, en diversos grados, desde simples regulaciones de mercado hasta la dirección general y conducción económicas.

---

7 GÓMEZ GRANILLO, Moisés. “Breve Historia de las Doctrinas Económicas”. Op. Cit. Pág. 66.

8 RANGEL COUTO, Hugo. Derecho Económico. Editorial Porrúa. 1ª edición. México, 1980. Pág. 22.

9 FARJAT, Gerard. Droit Economique. Themis, Press Universitaires dux France. 443 pp. Reseña bibliográfica y traducción al español por Hugo Rangel Couto. Revista de la Facultad de Derecho. UNAM. Tomo XXVIII, enero-abril 1978. No. 109. Págs. 284 y 285.

El profesor Jorge Fernández Ruiz expresa el escenario que determinó el nuevo esquema de intervención del Estado: “Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se creó el ambiente propicio para el desarrollo a nivel mundial de un Estado intervencionista, solidario y benefactor, o sea, un Estado social de derecho generador del bienestar de su pueblo, en sustitución del Estado policía”<sup>10</sup>.

Reconocidos investigadores como Marcos Kaplan, relacionan el fenómeno del “*intervencionismo estatal*” a las condiciones del desarrollo de las naciones, pero con una premisa común: “*El Estado (se) presenta como instancia universal y encarnación del interés colectivo. La intervención del Estado comienza por ser complementaria de las grandes empresas, asumiendo las funciones y tareas que aquellas no pueden o no quieren cumplir.... El Estado acumula viejas y nuevas funciones, absorbe problemas y conflictos que se interiorizan y reproducen en su seno bajo forma política. El Estado y los grupos que lo operan, fortalecen sus poderes, tienden al monopolio político, logran un grado considerable de independencia relativa, se convierten en el actor central de la sociedad y en factor fundamental de su estructuración y reproducción...*”<sup>11</sup>

El fenómeno hizo necesaria la adopción de técnicas e instrumentos jurídico-administrativos que permitieran dirección y eficacia. De acuerdo con el economista sueco Gunnard Myrdal “...el encadenamiento lógico de los hechos es lo que provoca el nacimiento de la planeación, porque como las intervenciones estatales fueron aumentando cada vez en más sectores, hubo que hacer intentos para coordinarlas racionalmente, así que la planeación resultaba la alternativa mejor en medio del ‘caos’ resultante de las múltiples intervenciones estatales sin coordinación y promotoras del desorden”<sup>12</sup>.

De esta forma, la planeación no es en sí misma el fin del desarrollo, sino tan sólo un importante y necesario instrumento que el Estado tiene a su alcance para reconocer, identificar y fijar objetivos y prioridades, así como señalar metas a plazos determinados y realizar evaluaciones periódicas de los resultados obtenidos.

---

10 FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. El Derecho Administrativo Mexicano en el umbral del Tercer Milenio. Estudios en Homenaje Ignacio Burgoa Orihuela. Facultad de Derecho. UNAM. Editorial Porrúa. 1ª edición. México, 2004. Pág. 204.

11 KAPLAN, Marcos. Intervencionismo del Estado y Empresa Pública en la América Latina Contemporánea. Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXX. Enero-Abril 1980. No. 115. UNAM. 1ª edición. México, 1982. Pág. 107.

12 RANGEL COUTO, Hugo. Derecho Económico. Op. Cit. pág. 24.

El destacado investigador Jorge Witker así lo expresa: *“La planeación económica constituye el estudio superior de las técnicas de intervención estatal, que parte de un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político y de sus leyes y que, inserta en la Carta Fundamental (Constitución), define un proyecto nacional en función de objetivos, precisamente estampados en una ideología constitucional y política... . En tal tesitura, la planeación supone la convergencia de tres aspectos o variables esenciales: el político, entendido como la actividad que consiste en coordinar las conductas de un cuerpo social hacia metas o proyectos; el económico, entendido como la técnica que somete la economía a un plan, y el jurídico, que regula las instancias del plan y lo integra al concepto de Estado de Derecho en el orden normativo”*<sup>13</sup>.

Al reconocerse que el Estado es necesario para equilibrar las diferencias sociales que genera la desigual distribución y concentración de la riqueza, así como para instrumentar mecanismos de apoyo a los grupos más débiles y vulnerables, se justifica su función directiva en el desarrollo.

Hoy en día, la doctrina económica reconoce dos tipos de planeación: A) planeación imperativa, compulsiva, autoritaria o inflexible, y B) planeación indicativa, flexible o democrática. La diferencia entre una y otra radica fundamentalmente en la manera en que el Estado se relaciona e interrelaciona con los grupos económicos, ya sea de manera obligatoria en el primer caso, o de forma inducida y concertada en el segundo. Claro está que esa graduación depende del matiz ideológico y político del grupo gobernante así como del sistema económico previsto en su norma fundamental.

La mayoría de los autores reconocen como el origen de la planeación moderna a la de tipo imperativa que se dio en la entonces Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) entre 1928 y 1929 con la elaboración e instrumentación del Primer Plan Quinquenal. Por esa razón y como reconocen autores como Gunnar Myrdal, *“se satanizó el término planeación o planificación, como símbolo de los sistemas autoritarios comunistas o nacionalistas del primer cuarto del siglo XX”*<sup>14</sup>.

Afortunadamente, al reconocerse la importancia de un sistema de planeación por básico o mínimo que sea, aplicado a cualquier sistema político o económico, se ha dejado atrás esa connotación para evolucionar

---

13 WITKER, Jorge. La Coordinación Estatal y Municipal en el contexto de la Planificación en México. Estudios de Derecho Económico V. Serie I. No. 14. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1ª edición. México, 1986. Pág. 83.

14 RANGEL COUTO, Hugo.- “El Derecho Económico”. Op. Cit. Págs. 255 y 256.

a un concepto moderno universal. Jan Tinbergen, considerado como el más importante autor en materia de planificación económica en el mundo, sostiene que el modelo de planeación pasó del imperativo al indicativo, dado que resultaba nocivo el enfrentamiento social cuando la meta al final de cuentas, es el progreso general de un país<sup>15</sup>.

En síntesis, el autor reconoce que a cualquier organización estatal de tipo capitalista o socialista, le interesa una política económica del desarrollo sin la cual no es posible garantizar el mínimo de bienestar a la mayoría de su población<sup>16</sup>. La planeación se convierte en ese contexto en una herramienta necesaria y, sobre todo, útil para apoyar la política del desarrollo.

### LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

En México debemos reconocer que la Planeación, como proceso formal para impulsar el desarrollo nacional, llegó tarde a nuestro sistema constitucional.

Hubo algunos bosquejos a manera de antecedente, pero muy alejados de lo que es una auténtica Planeación Nacional del Desarrollo. Tal es el caso de la “*Ley Sobre Planeación General de la República*” de 12 de julio de 1930 que creó la “*Comisión Nacional de Planeación*” y la “*Comisión de Programa*”. Esta ley definió la planeación como un medio para coordinar y encauzar las actividades de la administración pública y así conseguir el desarrollo material y “*constructivo*” del país de acuerdo con sus características topográficas, climáticas, geográficas, demográficas y económicas. Para ese efecto propuso la creación de un documento técnico, sumamente complejo, que comprendiera todos esos factores del país: el “*Plano Nacional de México*”.

Del análisis realizado a dicho documento legislativo, se concluye que más que del establecimiento de un auténtico sistema de planeación, se trató de un proyecto de programa de ordenación y reestructuración de las actividades de la administración pública, así como para la elaboración de estudios técnicos, con la finalidad de conocer la realidad del México de esa época ante la nula existencia de datos estadísticos.

---

15 TINBERGEN, Jan.- “La Planeación del Desarrollo”. Fondo de Cultura Económica. 7ª reimpresión. México, 1982. Págs. 7 a 12.

16 *Ibíd.* Pág. 13.

Poco después vinieron los Planes Sexenales de 1934-1940 y de 1940-1946. Sin embargo, lo cierto es que en realidad se trató de programas de gobierno elaborados con escasa metodología desde las oficinas de campaña del partido político gobernante.

Así lo sintetiza la investigadora Chapoy Bonifaz al señalar: *“El Plan 1934-1940 se inspiró en la política de intervención estatal que los países occidentales más desarrollados habían adoptado como respuesta a la crisis económica mundial, y en parte en lo que se sabía de la planeación soviética. El documento fue elaborado y ratificado por el Partido Nacional Revolucionario siguiendo instrucciones del expresidente Calles –que todavía detentaba el poder político–, y no era más que un bosquejo general de la política económica que debía seguir su sucesor, Cárdenas, quién no participó en su redacción...”*<sup>17</sup>

Posteriormente, y sin ningún sustento constitucional, desde la sede administrativa del Ejecutivo Federal, aparecieron dependencias y entidades que tratarían de fijar bases de ordenación en la gestión administrativa, desde la perspectiva de la asignación de recursos para inversión pública y programación del gasto público: en 1948 la *“Comisión Nacional de Inversiones”*; en 1953, la *“Comisión de Inversiones”*, dependiente primero, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y después, directamente de la oficina del Presidente de la República; en 1959, la Dirección General de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia; el 2 de marzo de 1962 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo Presidencial que crea la *“Comisión Intersecretarial para formular Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social del País, a corto y largo plazo”* que dio como resultado el *“Plan de Acción Inmediata 1962-1964”* y, posteriormente, el *“Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970”*; finalmente, desde la plataforma institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto (surgida en 1976), en 1980 se publica el *“Plan Global de Desarrollo 1980-1982”*<sup>18</sup>.

No fue sino hasta el 3 de febrero de 1983, cuando, después de una vehemente discusión en el Congreso de la Unión, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales a los artículos 25, 26 y 73, fracción XXIX-D. Con ello quedó establecido el denominado *“Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional”*, así como el *“Plan Nacional de Desarrollo”*, y se otorgaron facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

---

17 CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. “Planeación, Programación y Presupuestación”. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Serie Doctrina Jurídica No. 145. 1ª edición. México, 2003. Pág. 4.

18 VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel.- Evolución Histórica de los Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. En “Aspectos Jurídicos de la Planeación en México”. Secretaría de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa. 1ª edición. México, 1981.

Con este antecedente y la vigencia de la Ley de Planeación de ese mismo año de 1983, surge el primero de los seis documentos que (cada uno en su periodo de vigencia) llegan hasta nuestros días: el “*Plan Nacional del Desarrollo.*”

## ¿CÓMO ESTÁ REGULADO EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN EN NUESTRA CONSTITUCIÓN?

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 25 y 26 A, establece las bases generales:

**Artículo 25.** *Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.*

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

*Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas del desarrollo. Habrá un plan nacional del desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.*

Del análisis a lo preceptuado en esos artículos de nuestra Norma Fundamental, encontramos lo siguiente:

1. Rectoría en el Desarrollo Nacional.- El Estado tiene a su cargo la rectoría del progreso nacional; es decir, el Estado es la máxima autoridad en materia de desarrollo. Pero con una justificación: dicha rectoría debe garantizar que el avance nacional sea integral y sustentable, para conseguir el fortalecimiento de:
  - a. La Soberanía Nacional.
  - b. El régimen democrático.

- c. El crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.
2. Acciones derivadas de la Función Rectora.- Esa rectoría del desarrollo nacional se traduce en actividades concretas del Estado con respecto a la actividad económica:
  - a. Planeación;
  - b. Conducción;
  - c. Coordinación, y
  - d. Orientación.
3. Sistema de Economía Mixta.- En el desarrollo económico nacional concurren el sector público, el sector social y el sector privado. Las áreas estratégicas del desarrollo son exclusivas del sector público, mientras que en las prioritarias pueden participar todos los sectores económicos.
4. Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo.- En la actividad de planeación derivada de la rectoría económica, el Estado organiza un sistema nacional de planeación democrática del desarrollo, el cual tiene por objetivo conseguir el crecimiento económico -y que éste sea sólido, dinámico, permanente y equitativo-, para lograr la independencia y democratización -política, social y cultural- del país.

Dicho sistema presenta las siguientes características: Sus objetivos serán determinados por los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución.

- a. Será democrática, por la participación de los diversos sectores de la sociedad, considerando sus aspiraciones y demandas para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo. Dicha participación se traduce en un procedimiento de consulta popular.

- b. Habrá un Plan Nacional del Desarrollo, el cual es obligatorio para la actividad de la Administración Pública Federal; los gobiernos estatales lo observarán mediante la coordinación establecida a través de convenios, y los particulares participarán mediante la inducción y concertación con el Ejecutivo Federal.

- c. El Poder Legislativo Federal tendrá participación en el sistema de planeación de acuerdo a lo que establezca la ley.

No obstante, es necesario precisar que el esfuerzo por establecer un auténtico Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo aún se encuentra lejano aunque las bases están dispuestas. Será necesario que en lo futuro, algún constituyente reformador e innovador se decida a concluir con el

proceso, para que México cuente con una sólida herramienta de planeación que, independientemente de las luchas políticas y partidistas, encamine el desarrollo nacional hacia los grandes objetivos plasmados en nuestra misma Constitución.

En otras naciones, con altos índices de desarrollo, no por nada el tema de la planeación nacional es prioritario y, podría decirse, hasta estratégico. Sólo como ejemplo y para concluir, se hace referencia a lo que sucede en Francia, la cual consolida su régimen de República Parlamentaria a raíz de la instauración de la "V" República que encuentra su fundamento en la Constitución del 4 de octubre de 1958. El Título XI de la Constitución (artículos 69 a 71) da fundamento al denominado *Consejo Económico y Social (CES)*, órgano asesor del gobierno respecto de cualquier asunto relacionado con el desarrollo del país; de hecho, es la tercera asamblea constitucional de la República junto con el Parlamento (integrado por la Asamblea Nacional y el Senado) y el Consejo Constitucional.

La Constitución hace del *CES* una asamblea constitucional, lo que garantiza su independencia frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo; una asamblea representativa, compuesta fundamentalmente de miembros designados por las organizaciones socio-profesionales nacionales, y una asamblea consultiva que entrega opiniones a los poderes públicos en cuestiones económicas y sociales.

El *CES* emite opiniones destinadas a los poderes públicos e interviene en particular en el proceso legislativo de los proyectos de ley sometidos a las asambleas parlamentarias.

Todo plan y proyecto de ley relacionados con esa materia deben pasar por el *CES* para su aprobación. La misión que los textos confían al Consejo es triple: permitir la participación de las fuerzas vivas de la Nación en la política económica y social del Gobierno, examinar los problemas planteados y sugerir soluciones a cualquier cuestión de tipo económico y social (con exclusión de la materia fiscal, por cuanto sólo votan los impuestos las asambleas designadas por votación popular) y favorecer el diálogo entre las diferentes categorías profesionales.

Con este fin, el Consejo entrega opiniones y elabora informes y estudios que deben resultar de la concertación entre los representantes de las organizaciones profesionales y sociales y que, por lo tanto, deben ser votados. Estos documentos expresan la opinión de la mayoría resultante de la votación.

De esta forma y no importando la ideología o tendencia política del partido en el poder, en Francia el desarrollo nacional es una función estratégica del Estado, cuya planeación, discusión y propuesta corresponde a este órgano colegiado de alta especialización en la materia.

### COROLARIO

Siendo la Constitución la norma fundamental del Estado, tema como la Planeación Nacional del Desarrollo (que determina la evolución social, cultural, económica y política de la Nación), deben retomarse como una prioridad en el futuro inmediato.

Por ello, cobra más sentido y fuerza la aseveración contenida en el texto de la Ley Romana de las XII Tablas -que Don Emilio O. Rabasa utiliza en la introducción de su obra “Historia de las Constituciones Mexicanas”-:

*Salus populi suprema lex est.*  
(sea la ley suprema la salvación del pueblo).

---

## MAESTRA VANESSA MARISOL SUÁREZ SOLORZA

Abogada por la Escuela Libre de Derecho, con Mención Honorífica por el examen sustentado; Maestra en Derecho Constitucional y Amparo por la Barra Nacional de Abogados.

En el ámbito académico, fue profesora en la Universidad Humanitas durante seis años, impartiendo entre otras, la materia de Derecho Constitucional. Participó en el año 2012 en la Obra Jurídica Enciclopédica de la Escuela Libre de Derecho, publicada por editorial Porrúa, en el volumen de Derecho Constitucional. También ha intervenido como ponente en el foro denominado “La Garantía de los Derechos de niñas y niños en estancias de cuidados alternativos”, organizado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y en la mesa de análisis del nuevo marco Constitucional en materia de Derechos Humanos que tuvo lugar en marzo de 2013 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Su experiencia profesional ha sido en el ámbito privado, como abogada en despacho y de empresa; así como en el sector público. Actualmente labora como Directora de Normatividad en el Instituto Federal de Telecomunicaciones.



---

# LA CONSTITUCIÓN, LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN ESTA MATERIA

## INTRODUCCIÓN

La reforma Constitucional en materia de derechos humanos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, con motivo de ella es importante analizar la Constitución a la luz de estos cambios y en específico nuestras obligaciones al respecto como servidores públicos.

Cuando se habla del tema de derechos humanos, por lo regular se considera algo abstracto. En los últimos años hemos escuchado mucho del asunto y tenemos en mente la protección de los derechos humanos como un tópico no muy cercano, propio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en nuestro país a las Comisiones de Derechos Humanos, de la materia penal. En mi perspectiva el tema se ve como un asunto teórico, que no nos atañe directamente, que le corresponde a los encargados de impartir justicia y es, en mi perspectiva la desvinculación entre teoría y práctica en donde radica uno de los problemas para su aplicación y vigencia en nuestro día a día.

Por ello, es fundamental el estudio académico y práctico de nuestra Constitución a la luz de los derechos humanos aunque un análisis de este tipo es muy ambicioso, ya que implica el estudio de normatividad nacional, internacional, casos prácticos y resoluciones de órganos competentes, por lo que en una aproximación al tema, este trabajo se concentra en los tres primeros párrafos del Artículo 1º constitucional.

Actualmente, el Artículo 1º, del Capítulo I, del Título Primero de nuestra Constitución, se denomina “De los Derechos Humanos y sus garantías”, antes nombrado “De las Garantías Individuales”. Modificación nominal que va mucho más allá de un simple cambio nominal.

Por otra parte, nuestra Constitución vigente ha sufrido múltiples reformas; si habláramos del número de modificaciones según la información que puede consultarse en la página de la Cámara de Diputados;<sup>1</sup> se han publicado 255 decretos de reforma. Ahora bien, si analizamos reformas por Artículos, hay Artículos como el 73 que ha tenido 75 modificaciones. En cambio otros, como el artículo 1º ha tenido tres reformas, siendo la tercera, la del 10 de junio de 2011.

---

1 Ver [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm) 10 de febrero de 2016.

Para entender la reforma constitucional es importante tomar en cuenta los cambios que ha tenido el multicitado artículo 1º; inicialmente lo conformaba un párrafo, actualmente tiene cinco, lo cual significa que no sólo es más extenso sino también que ahora se incluyen temas como el control de convencionalidad, la interpretación conforme, el principio *pro personae*, los principios en materia de derechos humanos, y las obligaciones de las autoridades y del Estado en la materia.

A continuación se presenta una tabla, que permite apreciar las adiciones en el artículo:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857	Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2001	Diario Oficial de la Federación del 04 12 2006	Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011
	Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al Artículo 1º...	Decreto por el que se reforma el Artículo 1º, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	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.
DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES	DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES	DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES	
Art. 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.	Art. 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.	Art. 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.	
	Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.		Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
	Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, 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.	Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, 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.	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 humanos, en los términos que establezca la ley.
			Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el 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.

Como puede observarse, es hasta el 2001 que hay un cambio importante y es en los últimos diez años, en los que puede vislumbrarse una ampliación en el enfoque legal del tema. De ahí, que si no nos sentamos a reflexionar de su contenido y alcance, su aplicación llevará muchos años más.

Previo a la reforma Constitucional de 2011, la Organización de las Naciones Unidas en el año 2010<sup>2</sup> emitió una serie de observaciones a México en materia de derechos humanos, citaré sólo a manera de ejemplos dos que me parecen relevantes para este estudio:

- Continuar con la realización de cursos de capacitación sobre derechos humanos y género, en especial para los funcionarios policiales y el personal militar.
- El Estado parte no tiene una ley que reconozca el derecho de objeción de conciencia y no tenga intención de promulgar una.

Si bien, no sólo estos puntos son relevantes; el primero, desde mi punto de vista es esencial. De nada sirven las mejores leyes si no pueden cumplirse, y existe imposibilidad de hacerlo si los obligados no conocen su alcance y las entienden a cabalidad. Es por ello, que la capacitación y el conocimiento del tema de los derechos humanos es un elemento clave para que la reforma Constitucional de 2011 sea real.

El Artículo 1º constitucional establece un marco para regular las obligaciones de todas las autoridades en el tema de los derechos humanos, punto clave para que la reforma citada sea efectiva; si los obligados no estamos conscientes de nuestras obligaciones existirá imposibilidad de aplicarla; en el mejor de los casos, se generará responsabilidad al Servidor Público y por ende al Estado.

A partir de la reforma constitucional de 2011, a todos los Servidores Públicos se establece una serie de obligaciones con motivo de los derechos humanos. Por ello, el objetivo de este trabajo se centra en la aplicación del Artículo 1º dentro de la labor diaria; para tal fin, es necesario responder las siguientes preguntas: ¿qué debemos entender por derechos humanos?, ¿Cuáles son esas obligaciones reguladas en el Artículo 1º de la Constitución?, ¿Qué es lo mínimo, si es posible hablar de mínimos, que debemos saber sobre los derechos humanos?

---

2 Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. En <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8485.pdf?view=1> consultada el 19 de febrero de 2016.

## ¿QUÉ DEBEMOS ENTENDER POR DERECHOS HUMANOS?

Dar una respuesta es muy ambicioso, no pretendo un estudio a profundidad, sino una comprensión del término que nos permita utilizarlo.

Para tal fin, comenzaremos con la lectura del Artículo 1º, que dispone en su primer párrafo lo siguiente:

*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 los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece<sup>3</sup>.*

De su lectura observamos que nuestra Constitución reconoce los derechos humanos (antes de la reforma el Artículo Primero se otorgaba garantías) al establecer que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección<sup>4</sup>.

También es de notar que hay un cambio en el uso del término individuo al de persona, sin considerar los estudios filosóficos sobre el tema, en la doctrina se ha dicho que la persona no está definida en tanto miembro de una construcción social sobre nación, sino en atributos inalienables; es decir, la persona no se reduce al individuo<sup>5</sup>. En términos muy simples el concepto de persona es acorde con el de derechos humanos y sus características; no puede hablarse de universalidad de los derechos humanos y después pretender acotar los derechos según la ubicación o nacionalidad del sujeto.

---

3 Párrafo reformado, según publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10-06-2011 en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) consultada el 20 de febrero de 2016.

4 Décima época, instancia primera sala, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 17, abril de 2015, Tomo I, Materia Constitucional, página 240. Derechos Humanos Reconocidos tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en los Tratados Internacionales. Para determinar su contenido y alcance debe acudir a ambas fuentes, favoreciendo a las personas la protección más amplia. Acorde con lo sostenido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, ya que se integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional. Por tanto, cuando un derecho humano esté reconocido tanto en la Constitución Federal, como en los tratados internacionales, debe acudir a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; en el entendido de que cuando exista en la Constitución una restricción expresa al ejercicio de un derecho humano, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.

5 MORALES GIL DE LA TORRE, Héctor. Derechos Humanos: Dignidad y conflicto, p.81. Universidad Iberoamericana, Centro de Integración Universitaria, México 1996.

En el análisis del primer párrafo del Artículo Primero es esencial tener presente ¿qué diferencia hay entre derechos humanos, derechos fundamentales y, garantías individuales? Sin duda este tema no es nuevo y cada concepto nos llevaría largas horas de estudio y podemos encontrar interesantes aspectos en la doctrina<sup>6</sup>. Según Luis Ferrajoli garantía “es una expresión del léxico jurídico con la que se designa cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo”<sup>7</sup>. En tanto Carbonell menciona que los derechos humanos suelen venir entendidos como *un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional. La noción de derechos fundamentales tiende a aludir a derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada*<sup>8</sup>.

Si bien estas definiciones nos dan un panorama excelente para su comprensión, el enfoque que se busca tener es más práctico, por lo que presento el siguiente esquema:

Imaginemos que en un círculo están anotados los derechos inherentes al ser humano: a la vida, a la libertad, a la salud, a un ambiente adecuado, al progreso, acceso a la tecnología y cualquier otro, que se considere debería poder gozar una persona. Dentro de este círculo hay uno más pequeño, el de los derechos fundamentales, por tanto, parte de los derechos humanos corresponden con los derechos fundamentales, pero como este último es menor no abarca a todos, sino sólo aquellos que para efectos prácticos señalaremos como “el mínimo”, por ejemplo: derecho a la vida, derecho a la salud, derecho a libertad.

6 Antes de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, las voces “derechos humanos y sus garantías”, eran términos que solían confundirse, ambigüedad que posiblemente derivaba de la anterior denominación del Capítulo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, titulado “De las garantías individuales”. Sin embargo, el Poder Reformador de la Constitución, con las citadas reformas, elevó a rango constitucional su distinción, se especificó que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por infracción a los derechos humanos y las “garantías otorgadas para su protección”. Luego, para el Constituyente Permanente los derechos y sus garantías no son lo mismo, ya que éstas se otorgan para proteger los derechos humanos; constituyen, según Luigi Ferrajoli, los “deberes consistentes en obligaciones de prestación o en prohibiciones de lesión, según que los derechos garantizados sean derechos positivos o derechos negativos”; de ahí que exista una relación de subordinación entre ambos conceptos, pues las garantías sólo existen en función de los derechos que protegen; de tal suerte que pueden existir derechos sin garantías pero no garantías sin derechos. Ver la Tesis: XXVII.3o. J/14 Derechos Humanos sus Garantías, y su distinción en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2005681&Clase=DetalleSemenarioBL>

7 FERRAJOLI, Luigi. Garantías”, Jueces para la democracia, Madrid, julio de 2002, p.39.

8 CARBONELL, Miguel. Los Derechos Fundamentales en México, 2004, Universidad Autónoma de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, p. 9.

Finalmente, dentro del círculo grande, que incluye al de menor tamaño, el Estado ha creado un mecanismo para defender algunos de los derechos; solemos identificar este medio de defensa como garantías individuales.

También sirve para aclarar estos conceptos, la clasificación de los derechos humanos en generaciones; sin embargo, sobre el particular, en mi parecer, la distinción es útil para efectos académicos<sup>9</sup>, pero a veces no permite centrarnos en el aspecto práctico, por ello sólo señalaremos algunos puntos que pueden ayudar a nuestro fin, bajo este enfoque encontramos:

- Derechos de primera generación: Son aquellos que surgen con la Revolución Francesa, como rebelión contra el absolutismo. Los derechos civiles y políticos, que se relacionan con las atribuciones del individuo para disfrutar de la vida, la propiedad, la libertad, la igualdad, organizarse políticamente, entre otros.
- Derechos de segunda generación: Surgen como resultado de la Revolución Industrial. Se comprende a los derechos económicos y sociales, resultaron de nuevas demandas en sectores sociales de diversos países, a la paz, a un ambiente sano, trabajo en condiciones dignas, vivienda, educación.
- Derechos de tercera generación: Se puede decir que son resultado de la necesidad de cooperación entre las naciones. Se les suele identificar como los derechos de solidaridad o de los pueblos. Esta generación de derechos viene a responder a nuevas necesidades de la sociedad que no habían aparecido antes y en el contexto de nuevas libertades, del uso de nuevas tecnologías y avances en las ciencias. En algunos casos se trata de derechos ya enunciados y regulados pero redefinidos por las nuevas condiciones de la sociedad<sup>10</sup>.

---

9 <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/69-70-71/las-generaciones-de-derechos-humanos-la-teoria-y-el-cliche.pdf> consultada el 17 de febrero de 2016.

10 Es la visión que sostienen algunos estudiosos españoles respecto a este nuevo campo de reflexión de derechos. Una de las clasificaciones realizadas de esta generación los divide en tres subgrupos: a) Derechos del hombre relativos a la protección al ecosistema, para garantizar la pervivencia futura de la vida humana en el planeta, y al patrimonio de la humanidad, dentro de estos los derechos culturales y de autonomía de los pueblos indígenas. Se trata en algunos casos de derechos encaminados a las generaciones futuras. Incluye derechos ya definidos en la anterior generación, como el derecho al medio ambiente. b) Un segundo subgrupo de esta nueva generación de derechos corresponde a aquellos relativos a un nuevo estatuto jurídico para la vida humana como resultado de las nuevas condiciones de las tecnologías biomédicas. Dentro de ellos se encuentra el derecho a la vida, pero, al igual que en caso anterior, se trata de un derecho que por los avances recientes de la ciencia es necesario redefinir. c) El tercer subgrupo corresponde a los derechos derivados de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información.

Como puede observarse, los derechos de tercera generación nos permiten comprender con mayor precisión el concepto de derechos humanos, pues son todos los inherentes a las personas, aunque pueden no estar reconocidos en los textos legales. En cambio los de primera generación suelen coincidir con los derechos fundamentales, debido al momento histórico y su evolución.

Con lo expuesto, podemos responder nuestra primera pregunta y concluir que podemos entender por derechos humanos, en forma muy sencilla, que son aquellos derechos que corresponden a la naturaleza de cualquier persona; son derechos fundamentales los derechos humanos protegidos en la normatividad de un país y las garantías individuales el mecanismo establecido por los sistemas jurídicos para que los derechos fundamentales sean respetados.

### **¿QUÉ ES LO MÍNIMO, SI ES POSIBLE HABLAR DE MÍNIMOS, QUE DEBEMOS SABER SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS?**

Es necesario continuar con el estudio del artículo 1º constitucional y revisar cómo nuestra Constitución lo regula, a manera de ejemplo en el Artículo 2º, encontramos los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, derivado de una reforma en el año 2001; en el Artículo 3º el derecho a la educación; en el Artículo 4º el derecho a la salud, al desarrollo familiar, la igualdad; en el Artículo 5º la libertad de trabajo; en el artículo 6º el derecho a la información, con motivo de una reforma en 2013; en el artículo 7º, la libertad de expresión; en el 8º el derecho de petición; en el artículo 9º la libertad de asociación, libertad de poseer armas para seguridad y legítima defensa, y en el Artículo 11 la libertad de tránsito. Podemos seguir enumerando derechos fundamentales en la parte dogmática de nuestra Constitución, en cada artículo hay un marco de protección, en algunos casos se incluyen sus limitaciones y los mecanismos para su exigencia; es decir, las garantías individuales.

Pero los derechos fundamentales no deben considerarse solo los previstos en la Constitución, sino en los tratados internacionales. En esta tesitura, el segundo párrafo de nuestro artículo primero constitucional dispone:

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia<sup>11</sup>.

---

11 Párrafo adicionado ver publicación en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011 en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)

Asimismo, encontramos en este párrafo conceptos básicos: Interpretación conforme, control de convencionalidad y el principio pro persona<sup>12</sup>.

De acuerdo con la cláusula de interpretación conforme, las normas relativas a los derechos humanos deberán ser siempre interpretadas de modo que su contenido armonice con el de nuestra Constitución, y para el caso que esto no sea posible y exista una discrepancia entre la norma interna y la externa, de acuerdo con el principio *pro persona*, deberá aplicarse aquella que más beneficie<sup>13</sup>.

En forma sintética, debemos decir que el propósito fundamental del control de convencionalidad, y por tanto de la cláusula de interpretación conforme, es resolver problemas de colisión normativa y permitir la expansión de los derechos, su integración para que exista una armonización entre el plano nacional con el parámetro convencional<sup>14</sup>.

Si bien es importante entenderlo, esta labor corresponderá en forma específica a todos aquellos que imparten justicia y no directamente a todo servidor público. Sin embargo, entender estos conceptos permitirá comprender los principios que rigen los derechos humanos, y estar en posibilidad de cumplir con la obligación que impone a todos el Artículo 1º constitucional.

Párrafo tercero, considerado la parte fundamental de este análisis, dispone:

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

---

12 Décima Época, Instancia Pleno, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 16, Marzo de 2015, Tomo I, Constitucional, página: 117 Principio de interpretación más favorable a la persona. Es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que sean titulares las personas. MORALES. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, no prevé distinción alguna, por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, las que gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines. En consecuencia, el principio de interpretación más favorable a la persona, que como imperativo establece el párrafo segundo del citado precepto, es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que gocen las personas morales, por lo que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto.

13 Cj ponencia magistrado, <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2005681&Clase=DetalleSemanarioBL>

14 CABALLERO OCHOA, José Luis. "La cláusula de interpretación conforme y el Principio pro persona (artículo 1º., segundo párrafo, de la Constitución), p. 120, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias y ¿qué debe entenderse por autoridades?, ¿quiénes son?, ¿qué significa en el ámbito de sus competencias?

Al revisar el texto constitucional en su conjunto, nos damos cuenta de que el Artículo 124 Constitucional, nos permite entender las competencias entre los distintos ámbitos. Algunos aspectos de la distribución competencial en materia de derechos fundamentales está establecido de forma clara; en algunas materias el conocimiento es exclusivo de la Federación y otro de nivel local. Así el artículo 123 constitucional en materia de derecho laboral indica que corresponde a las autoridades locales y a las federales, lo mismo sucede con el derecho a la educación, entre otros.

Nos señala Carbonell<sup>15</sup> que en el párrafo tercero del artículo en análisis podemos encontrar tres niveles de problema: el primero corresponde a las obligaciones a cargo de las autoridades del Estado mexicano, quienes deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos; el segundo, con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y el tercero, es lo que debe hacer el Estado mexicano.

Es claro que como autoridad queda comprendido tanto el ámbito federal, estatal y municipal, por tanto los servidores públicos que laboran en cada uno de ellos serán directamente responsables ante el incumplimiento de su obligación y de ahí que también ante su incumplimiento existe una responsabilidad para el Estado.

Resulta importante considerar que el concepto de autoridad también ha evolucionado, con la nueva Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 2 de abril de 2013, lo regulado jurisprudencialmente respecto de la autoridad responsable se lleva a nivel de la ley y el Artículo 5, que señala quiénes son parte en el juicio de amparo, en su fracción II nos indica quiénes tienen el carácter de autoridad responsable:

---

15 CARBONELL, Miguel. "Las obligaciones del Estado en el artículo 1º. de la Constitución Mexicana".

*II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.*

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

Por tanto, debe considerarse como autoridad en materia de derechos humanos a los servidores públicos de cualquier nivel de gobierno: llámese Administración Pública Centralizada, Paraestatal, es decir, Poder Ejecutivo en general; Legislativo, Judicial, Órganos Autónomos; tanto en el ámbito federal, estatal y municipal, incluso a los particulares que realicen actos equivalentes a los de la autoridad.

En síntesis, en el párrafo tercero del artículo primero, se establece la obligación del Estado mexicano, en todos sus niveles de gobierno, sin excepción, la tarea de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; es decir, existe una obligación desde el Servidor Público que labora en una ventanilla de atención al público, como a los jueces, diputados, senadores, magistrados.

Delimitado el concepto de autoridad, es importante establecer que las autoridades tienen cuatro obligaciones consistentes en:

- a. Respetar;
- b. Proteger;
- c. Garantizar; y,
- d. Promover los derechos humanos<sup>16</sup>.

---

16 Décima Época, Primera Sala, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Noviembre de 2015, Tomo I, Constitucional, página 971 Derechos humanos. todas las autoridades están obligadas a cumplir con las obligaciones de respeto y garantía. Del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como de los artículos 1.1 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es claro que todas las autoridades se encuentran obligadas a cumplir con el mandato constitucional y convencional de respeto y garantía -dentro de esta última se encuentra la obligación de reparar- de los derechos humanos. Así, todas las autoridades tienen que respetar los derechos humanos y, en el ámbito de su competencia, garantizar su ejercicio y reparar cuando se cometen violaciones contra estos derechos. El deber de respeto presupone obligaciones negativas, es decir, que las autoridades no perpetren violaciones de derechos humanos; por su parte, el deber de garantía presupone obligaciones positivas, que implica que las autoridades tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos humanos reconocidos a través de ese precepto constitucional. Dentro del deber de garantía se encuentran los aspectos de prevención, protección, investigación y reparación.

Ahora bien ¿qué debemos entender en cada una de ellas? Acorde con la doctrina y tesis de nuestro Poder Judicial:

Respetar consiste en el deber de la autoridad que le impide interferir con el ejercicio de los derechos o ponerlos en peligro, ya sea por acción u omisión<sup>17</sup>.

Proteger<sup>18</sup> es el deber que tienen los órganos del Estado, dentro del margen de sus atribuciones, de prevenir violaciones a los derechos fundamentales, ya sea que provengan de una autoridad o de algún particular y, por ello, debe contarse tanto con mecanismos de vigilancia como de reacción ante el riesgo de vulneración del derecho, de forma que se impida la consumación de la violación<sup>19</sup>.

---

17 Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III, Constitucional, Tesis: XXVII.3o. J/23 (10a.), página: 2257 Derechos humanos. obligación de respetarlos en términos del Artículo 1o., párrafo tercero, de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

18 Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo III, Materia(s): Constitucional, Tesis: XXVII.3o.3 CS (10a.), Página: 2840 Derechos Humanos. Obligación de protegerlos en términos del Artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado Mexicano las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de protegerlos. Ésta puede caracterizarse como el deber que tienen los órganos del Estado, dentro del margen de sus atribuciones, de prevenir violaciones a los derechos fundamentales, ya sea que provengan de una autoridad o de algún particular y, por ello, debe contarse tanto con mecanismos de vigilancia como de reacción ante el riesgo de vulneración del derecho, de forma que se impida la consumación de la violación. En este último sentido, su cumplimiento es inmediatamente exigible, ya que como la conducta estatal debe encaminarse a resguardar a las personas de las interferencias a sus derechos provenientes de los propios agentes del Estado como de otros particulares, este fin se logra, en principio, mediante la actividad legislativa y de vigilancia en su cumplimiento y, si esto es insuficiente, mediante las acciones necesarias para impedir la consumación de la violación a los derechos. De ahí que, una vez conocido el riesgo de vulneración a un derecho humano, el Estado incumple su obligación si no realiza acción alguna, sobre todo, porque, en el caso de sus propios agentes, está obligado a saber todo lo que hacen.

19 Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III, Constitucional, página: 2256 Derechos humanos. obligación de respetarlos en términos del Artículo 1o., párrafo tercero, de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Garantizar implica la eliminación de restricciones al ejercicio de los derechos, así como la provisión de recursos o la facilitación de actividades que tiendan a lograr que todos se encuentren en aptitud de ejercer sus derechos fundamentales<sup>20</sup>.

Acorde con lo señalado por Víctor Abramovich, las obligaciones de respetar se definen por el deber del Estado de no obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de garantizar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien<sup>21</sup>.

Como hemos señalado la teoría es fundamental; sin embargo, trataré de esquematizar con un ejemplo nuestra obligación de protección, promoción, respeto y garantía.

---

20 Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III, Constitucional, página 2254. D Derechos humanos. obligación de respetarlos en términos del Artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado Mexicano las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de garantizarlos; y como la finalidad de esta obligación es la realización del derecho fundamental, requiere la eliminación de restricciones al ejercicio de los derechos, así como la provisión de recursos o la facilitación de actividades que tiendan a lograr que todos se encuentren en aptitud de ejercer sus derechos fundamentales. La índole de las acciones dependerá del contexto de cada caso en particular; así, la contextualización del caso particular requiere que el órgano del Estado encargado de garantizar la realización del derecho tenga conocimiento de las necesidades de las personas o grupos involucrados, lo que significa que debe atender a la situación previa de tales grupos o personas y a las demandas de reivindicación de sus derechos. Para ello, el órgano estatal, dentro de su ámbito de facultades, se encuentra obligado a investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos que advierta, de forma que su conducta consistirá en todo lo necesario para lograr la restitución del derecho humano violentado. Por tanto, su cumplimiento puede exigirse de inmediato (mediante la reparación del daño) o ser progresivo. En este último sentido, la solución que se adopte debe atender no sólo al interés en resolver la violación a derechos humanos que enfrente en ese momento, sino también a la finalidad de estructurar un entorno político y social sustentado en derechos humanos. Esto implica pensar en formas de reparación que, si bien tienen que ver con el caso concreto, deben ser aptas para guiar más allá de éste.

21 ABRAMOVICH, Víctor. "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales." en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parceros y Rodolfo Vázquez. Derechos sociales y derechos de las minorías. Segunda edición. México 2001, Porrúa / UNAM. pp. 26-27.

Pensemos en un ejemplo sencillo para esquematizar nuestras obligaciones como servidores públicos:

Una persona que quiere obtener información pública de una dependencia (tiene derecho de acceso a la información regulado y protegido por la Constitución y las leyes secundarias) decide acudir a una dependencia “X”, pero la información que requiere es información de “Y”, el Servidor Público deberá informarle porque no es competente. Si el Servidor Público sabe quién es la autoridad competente y la solicitud puede realizarse vía electrónica; por ejemplo, usando el sistema Infomex, debe incluso auxiliarlo. En este caso, el respeto a su derecho de acceso a la información implica que la autoridad no sea omiso, si conoce quién es la autoridad competente deberá orientarlo, pues de lo contrario puede implicar una omisión al deber de respeto.

En este mismo ejemplo pensemos que la información corresponde a la dependencia a la que acude el particular, la protección implicaría que se cuente con los medios (personal, infraestructura, entre otros) para que la persona pueda acceder a la información.

Garantizar, en el mismo ejemplo, implica que el Servidor Público no le pida requisitos adicionales a lo previsto en la normatividad de la materia (preguntar para que requiere la información, acreditar nacionalidad, entre otros).

Finalmente, la promoción se da previo al ejercicio de los derechos y continúa en el tiempo, para ello, los Servidores Públicos previamente fueron capacitados sobre el alcance y las características del derecho de acceso a la información, para que en esa dependencia existan las condiciones que permitan a una persona acceder a ese su derecho; ya que ante el desconocimiento se puede negar información que tiene naturaleza pública.

Los Servidores Públicos somos poco conscientes de estas obligaciones, seguramente en un alto porcentaje el primer elemento en nuestra mente es lo dispuesto en el Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de sus veinticuatro fracciones, dos esencialmente hacen referencia a derechos humanos, dicha mención es en el sentido de proporcionar en forma oportuna y veraz, la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.

Sin embargo, es importante recordar que la obligación general regulada por la fracción XXIV, del Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con relación a nuestro artículo 1º Constitucional, implica que se pueda exigir responsabilidad al Servidor Público que no cumplió con su deber de respeto, garantía, promoción y protección de los derechos humanos.

Ahora bien, las obligaciones en materia de derechos humanos deberán cumplirse a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos. Por lo que es esencial entender en qué consiste cada uno.

“La universalidad de los derechos humanos, implica aceptar que tales derechos se adscriben a todos los seres humanos con independencia de cualquier contexto y que son predicables respecto de todos los seres humanos, precisamente porque dicha adscripción se realiza al margen de cualquier circunstancia temporal, espacial, política o cultural”<sup>22</sup>.

En tanto, la interdependencia, según la doctrina, “señala la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de otro grupo de derechos.

La interdependencia comprende, al menos, un par de relaciones donde:

- a) Un derecho depende de otro(s) derecho(s) para existir y,
- b) Dos derechos (o grupos de derechos) son mutuamente dependientes para su realización.

En este sentido, el respeto, garantía, protección y promoción de uno de los derechos tendrá impacto en él o los otros y/o viceversa”<sup>23</sup>.

La indivisibilidad “se asocia a su fundamento único, la dignidad humana, así como a su unidad conceptual y al rechazo a cualquier posible jerarquización entre los derechos humanos”<sup>24</sup>.

---

22 (BLANC, 2001, p. 15).

23 (SERRANO y VÁZQUEZ, 2012, p. 38)

24 (BLANC, 2001, p. 31).

En tanto la progresividad<sup>25</sup> implica “que los derechos humanos codificados en tratados internacionales no son más que un mínimo, su progresión está en manos de los Estados, por lo que las medidas que adopten deben ser deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones”<sup>26</sup>.

Para dar respuesta a nuestro segundo cuestionamiento es esencial recordar:

- Obligaciones de todos los Servidores Públicos.
- Principio pro personae.
- Interpretación conforme.
- Principios de los derechos humanos.

---

25 Décima Época, Registro: 2010361 ,Instancia: Segunda Sala ,Tipo de Tesis: Aislada ,Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo II ,Materia(s): Constitucional Tesis: 2a. CXXVII/2015 (10a.) ,Página: 1298 Principio de progresividad de los derechos humanos. Su naturaleza y función en el Estado Mexicano. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.

26 (SERRANO y VÁZQUEZ, 2012, p. 90).



---

## DOCTORA ERÉNDIRA SALGADO LEDESMA

Licenciada, Especialista, Maestra y Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Especialista en Finanzas Públicas por la UNAM; en Amparo, por el Instituto de la Judicatura Federal y en Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales por la Universidad Castilla-La Mancha de Toledo, España.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT): autora de 7 libros en lo individual; 5 en coautoría, ha publicado 71 artículos en revistas especializadas.

Docente-Investigadora en la Universidad Anáhuac y en la División de Estudios de Posgrado en Derecho de la UNAM en las áreas administrativa y constitucional. En el servicio público se ha desempeñado como Directora Jurídica de Radio, Televisión y Cinematografía y del Instituto Nacional de Antropología e Historia; Directora General Jurídica del Programa Oportunidades y de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, así como Directora General Jurídica y de Estudios Legislativos del Gobierno del Distrito Federal. En el Poder Judicial Federal fue Secretaria de Ministro en la 2ª Sala y Secretaria del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



---

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN (TAREA INACABADA)

## INTRODUCCIÓN

El 11 de junio de 2013, en el Diario Oficial de la Federación fue publicada la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones<sup>1</sup>. La misma adiciona o reforma diversas disposiciones contenidas en los Artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aun y cuando su rubro no lo señala, también impacta la radiodifusión, pues aborda otros temas de interés nacional como los servicios públicos de radio y televisión que deben prestarse en condiciones de competencia, calidad, pluralidad y veracidad. Bajo la supervisión del Estado, unos y otros pretenden garantizar un nuevo derecho de carácter derivado: el acceso a la banda ancha y el internet (TIC)<sup>2</sup>. Todo lo anterior bajo una lógica que amplía el desarrollo normativo de la libertad de pensamiento y expresión para alcanzar la eficacia que la Carta Suprema postula.

La reforma fue resultado del denominado “Pacto por México”. En él se sumaron las posturas del Ejecutivo Federal y de las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, los que en conjunto acordaron diversos compromisos con la finalidad de impulsar el crecimiento económico, el empleo y la competitividad en el país, entre otros: reforzar la autonomía de la Comisión Federal de Telecomunicaciones dotada de facultades amplias de promoción, regulación y supervisión de los mercados, ajena a criterios de índole política, bajo una nueva teoría y forma organizativa administrativa que pretende garantizar la independencia en su funcionamiento y la neutralidad en el proceso de toma de decisiones, al margen de coyunturas políticas o partidarias o intereses de otra índole, ya que su objetivo último se orienta a la preservación de la organización y el funcionamiento constitucional. De ahí que se transforme (deja de ser órgano desconcentrado del sector central) para dar paso a un organismo

---

1 En el rubro se omite la referencia a la radiodifusión: radio y televisión, que es un tema diverso.

2 “Conjunto de servicios, redes, software y aparatos que tienen como fin la mejora de la calidad de vida de las personas dentro de un entorno, y que se integran a un sistema de información interconectado y complementario”, en <http://www.monografias.com/trabajos67/tics/tics.shtml#ixzz428H7Hble>

dotado de autonomía constitucional<sup>3</sup>, además de fortalecer la Comisión Federal de Competencia y crear tribunales especializados en la materia. Estos dos entes constitucionales autónomos tienen a su cargo funciones trascendentes para el Estado que deben permanecer alejadas del control tradicional jerárquico (ejecutivo, legislativo y judicial), de ahí que se separen de los poderes clásicos para asegurar sus fines<sup>4</sup>. El ejecutivo no concederá ya las concesiones de forma vertical.

Como se afirma en el libro *Nuevo marco regulatorio en telecomunicaciones y radiodifusión* (coordinado en forma conjunta con Agustín Ramírez): “no puede desconocerse la importancia del pacto, pues gracias a él se consiguió el respaldo en temas que por décadas y debido a circunstancias diversas, no habían generado los consensos necesarios en las cámaras legislativas”<sup>5</sup>. Por ejemplo, los compromisos signados con los números 37 a 45: desarrollar una red troncal de telecomunicaciones; adoptar medidas de fomento y de apertura en la competencia en radio, televisión, telefonía y servicios de datos, además de impulsar la agenda digital que posibilite ampliar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, dado su potencial para impulsar la actividad económica de modo transversal.

Los esfuerzos para actualizar estos sectores comenzaron en 2011, pero todavía no se alcanzan las metas que sitúan a México en un lugar menos rezagado dentro de los países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>6</sup>. A petición del Estado mexicano, el organismo internacional realizó un estudio en 2012<sup>7</sup>. En él reportó como los principales puntos débiles en materia de telecomunicaciones los siguientes:

- a. Legislación anticuada e inadecuada que no dota de facultades suficientes a la instancia reguladora.

---

3 Sobre la justificación de la creación de órganos constitucionales dotados de autonomía véase García Pelayo, M. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, pp. 121-148.

4 Para mayor amplitud sobre este último tema, véase la obra de Jorge Fernández Ruiz, “Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, IJ-UNAM, <http://juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/99/art/art1.htm> y Jaime Cárdenas, *una Constitución para la democracia*, México, IJ.UNAM, 2000.

5 SALGADO E. y RAMÍREZ, A. *Estudio introductorio, Nuevo marco regulatorio en telecomunicaciones y radiodifusión* (coords. Salgado, E. y Ramírez A.), México, Porrúa-Anáhuac, 2015, p. XVII.

6 Cuando se aprobó la reforma, México se encontraba en niveles bajos en materia de conectividad e inversión sólo superado por economías más modestas; por ejemplo, en telefonía móvil la penetración era apenas comparable a Cuba y Haití, véase Bravo, J. *El México digital en el escenario de América Latina*, en *Nuevo marco regulatorio en telecomunicaciones y radiodifusión*, op. cit., p. 77-96.

7 OCDE (2012), *Estudio sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*, OECD, Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790>

- b. Títulos de concesión deficientes en cuanto a las obligaciones del particular.
- c. Falta de evaluación y cumplimiento de la autoridad.
- d. Sanciones poco disuasivas.
- e. Falta de transparencia y rendición de cuentas en los procedimientos reguladores, lo que aumenta las impugnaciones legales.
- f. Un juicio (amparo) que posibilita suspender y/o desestimar las decisiones en materia de regulación.
- g. Restricción a la inversión extranjera en el mercado de líneas fijas y percepción de contar con un mercado complicado.
- h. Ausencia de regulación asimétrica, uno de los pocos países miembros de la OCDE, sin ella.

Las condiciones en la industria de la radiodifusión no eran diferentes, pues ni la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ni la de Gobernación tenían capacidad suficiente (o interés) en controlar a los concesionarios de la radio y de la televisión (salvo el control político) ni la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 dotaba a la autoridad de herramientas para actuar con contundencia<sup>8</sup>. Ejemplifico: la violación reiterada a la ley facultaba a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, dependiente de la Secretaría de Gobernación (RTC) para imponer al concesionario multas agravadas por su reincidencia, pero el monto de éstas equivalía —en el mejor de los casos— al costo de un minuto de publicidad en horario triple A (en el que hay mayor audiencia). De ahí que violentar la normativa les resultara barato, y retirar una concesión: impensable.

Con apoyo en el diagnóstico referido, la reforma constitucional pretendió armonizar las disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión con las actuales tendencias internacionales en torno a la convergencia tecnológica, en una lógica de aprovechamiento del espectro radioeléctrico en beneficio del Estado, por tratarse de sectores estratégicos para el desarrollo nacional, y en razón de que el bien que se concesiona (espectro radioeléctrico)<sup>9</sup> se haya bajo su dominio directo, como lo ordena el Artículo 27 de la Constitución; de ahí la competencia federal en esta materia. Este aprovechamiento tampoco puede desligarse de la aptitud de los concesionarios para obtener beneficios económicos, debido a que invierten sus recursos económicos y sus capacidades en el desarrollo de la

---

8 Estas limitaciones las viví como Directora Jurídica de Radio Televisión y Cinematografía, cuando los esfuerzos de la autoridad para vigilar la observancia de la legislación eran desesperanzadores ante la fuerza de los medios.

9 El observatorio de las telecomunicaciones en México lo define como el medio en el cual “se propagan las ondas electromagnéticas que son empleadas [...] para transmitir información (datos, imágenes, voz, sonido, etc.)”, en [http://www.observatel.org/telecomunicaciones/Qu\\_es\\_el\\_espectro\\_radioel\\_ctrico.php](http://www.observatel.org/telecomunicaciones/Qu_es_el_espectro_radioel_ctrico.php)

actividad, con tal finalidad. Menos aún alejarse de los beneficios directos que deben producirse para los usuarios, debido a su naturaleza de servicios públicos de interés general, como lo señala la Constitución. Y con mayor razón por vincularse con un nuevo derecho humano de forma derivada: el acceso al internet y a la banda ancha, y de otro resguardado desde la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: la libertad de pensamiento y expresión. De aquí puede inferirse la trascendencia de los acuerdos alcanzados por los principales partidos representados en el Congreso de la Unión, entre otros:

- Fortalecer los derechos fundamentales de libertad de expresión y derecho a la información<sup>10</sup> acorde con diversos instrumentos internacionales en la materia.
- Declarar las telecomunicaciones y la radiodifusión servicios públicos de interés general.
- Aprobar una ordenación jurídica de naturaleza convergente que toma en consideración los avances tecnológicos, de tal suerte que evite la prestación de los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión a través de diferentes plataformas, en aras de un mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico y de las redes de telecomunicaciones y en función de que dichos servicios tengan efectos positivos para los usuarios y las audiencias, sin detrimento de los intereses económicos de los operadores.
- Fijar las particularidades que deben orientar la operación de los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión, entre ellos: contar con independencia editorial, autonomía de gestión financiera, garantías de participación ciudadana, reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas, defensa de sus contenidos, opciones de financiamiento, pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.

---

10 El derecho a la información mantiene un vínculo relevante con la libertad de expresión; podría decirse que son complementarios en virtud del origen primigenio de ambos, la libertad de pensamiento. Desde la incorporación de la frase “el derecho a la información será garantizado por el estado” cobra vigencia normativa la idea de esta relación. Tanto el artículo 6º constitucional como el 7º regulaban aspectos sustanciales de la libertad de expresión, pero con la adición señalada se genera un entendimiento normativo de la regulación de ambos derechos fundamentales; los que son indivisibles, según criterio interpretativo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De ahí que la restricción de uno implica la limitación del otro.

- Homologar las autorizaciones para aprovechar el espectro radioeléctrico bajo la figura de la concesión acorde con categorías en términos de sus usos respectivos: comercial, público, privado y social. Con anterioridad se distinguía entre concesión y permiso.
- Reconocer la operación de medios comunitarios e indígenas.

Sin embargo, el abordaje de la reforma, en la legislación secundaria, resultaría incompleto y en algunos temas evidencia un retroceso. Por ejemplo, en materia de competencia económica no se recogieron los principios sobre límites en la concentración de frecuencias y en propiedad cruzada, sino que se promueve un esquema regulatorio que fortalece la concentración en la televisión de paga, pues no obstante que en la Constitución se insertó una figura novedosa "agente económico preponderante", en la ley secundaria no se incorporaron mecanismos que posibiliten eliminar barreras a la competencia y libre concurrencia, por lo que las investigaciones sobre poder sustancial de mercado habrán de prevalecer como el instrumento idóneo de naturaleza regulatoria.

Las disposiciones relacionadas con los medios públicos no atienden lo señalado en la reforma constitucional y los de uso social fueron afectados en su tratamiento, pese a su reconocimiento formal. Como señalan, Graciela Martínez y María Eugenia Chávez, los medios de uso público o social requerían de un permiso para funcionar acorde con la ley abrogada, ahora necesitan de una concesión, misma que otorga el Instituto Federal de Telecomunicaciones, encargado de emitir los lineamientos para transitar al nuevo esquema mediante criterios de asignación directa; sin embargo, mientras las concesiones de uso comercial se otorgan por 20 años, estas últimas se restringen a 15 en su vigencia, sin que se justifique el trato desigual<sup>11</sup>. Nos parece que debería ser a la inversa.

Otro tema que se desprotegió fueron los derechos de las audiencias, pues pese a su rango constitucional, acorde con el texto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión constituyen sólo principios de carácter general cuya satisfacción se somete a la vigencia de los códigos de ética que los propios concesionarios deben formular. Esta figura, traída del sistema anglosajón, no responde a la idiosincrasia local; de ahí que su "tropicalización" se estime un error de envergadura. La Constitución ya orientó los principios que deben sujetar las telecomunicaciones:

---

11 MARTÍNEZ, G. y CHÁVEZ, M. E. "Insuficiencias en la regulación de los medios comunitarios e indígenas", en Nuevo marco regulatorio en telecomunicaciones y radiodifusión, op. cit, nota 5, pp. 165-166.

competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias. La radiodifusión también debe prestarse en condiciones de competencia y calidad, además de brindar los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, el fomento de los valores de la identidad nacional y contribuir a los fines establecidos en el artículo 3º<sup>12</sup>. Y ambas deben sujetarse a reglas claras. Como bien señala Jorge Bravo, no se trata sólo de garantizar el derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y conectar a los mexicanos (dotarlos de equipamiento tecnológico, así como de redes de infraestructura y servicios de banda ancha), sino también de incrementar los niveles educativos y generar puestos nuevos de trabajo, desarrollo y crecimiento económico<sup>13</sup>.

El servicio público, como actividad técnica destinada a satisfacer de manera regular, continua y uniforme una necesidad de carácter general debe quedar sujeto a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, no a reglas del derecho privado, y mucho menos a las decisiones de los particulares, pues regulan una cuestión de orden público. La noción se integra por dos elementos esenciales: a) Un régimen jurídico especial y b) Una organización y funcionamiento modificables en todo momento por la legislación, con el objeto de facilitar la actividad de modo regular y continuo. A éstos se adiciona su carácter técnico con miras a ministrarlos de forma permanente, uniforme y adecuada para la satisfacción de las necesidades colectivas de interés general. De ninguna manera se trata, como se señaló desde el principio, de una simple actividad mercantil realizada para la búsqueda del beneficio de un particular ni mucho menos éste puede fijar las reglas ni las modalidades que los regirán, pues éstas vienen predeterminadas en el contrato-concesión.

Las actividades de radio y televisión, con anterioridad a la reforma constitucional que se comenta, no se consideraban servicios públicos —aun cuando la doctrina los estimara de tal modo—, sino como un servicio público impropio o virtual, pues satisfacían necesidades de carácter general: “De información y esparcimiento, en el caso de radioescuchas y televidentes; de difusión de anuncios y mensajes comerciales, en el caso de los anunciantes”<sup>14</sup>. Sin embargo, por decisión del Constituyente permanente,

---

12 CPEUM: “Tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.

13 Cfr., BRAVO, J. op. cit, nota 6, pp. 177-196.

14 FERNÁNDEZ RUÍZ, J. Régimen jurídico de las concesiones de radio y televisión, IJ-UNAM, 2005, p. 41, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/318/6.pdf>

el nuevo texto del artículo 6° B determinó que las telecomunicaciones y la radiodifusión sean servicios públicos de interés general, por lo que al Estado —no al concesionario— le corresponde garantizar que se presten en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias, tal y como ordena la Constitución. Luego, ¿cuál es la garantía en su satisfacción acorde al texto de la ley? ¿Cuál es el mecanismo constitucional para asegurar la eficacia del derecho humano? Aun y cuando la Constitución quedó alineada con los estándares internacionales en este rubro<sup>15</sup>, la legislación secundaria todavía no, pues retrocede en la redacción de sus disposiciones.

Bajo la misma lógica resulta cuestionable la figura del defensor de las audiencias, incorporado en el artículo 259 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (*DOF* 14-07-14), que impone al concesionario la obligación de contar con uno; que podrá ser subalterno; de forma conjunta con otros concesionarios, o tenerlo a través de organismos de representación. Surge otra pregunta: ¿con qué grado de objetividad podrá actuar un defensor de este tipo al dar seguimiento a las observaciones, las quejas y las sugerencias de las personas que componen la audiencia (por ejemplo), si depende del mismo concesionario del que pretendo quejarme? Peor, ni aún las escasas obligaciones de los concesionarios quedan fijas ni claras en la ley secundaria, pues la norma, a su vez, remite a la observancia de lineamientos que deberá expedir el Instituto Federal de Telecomunicaciones: un instrumento de esta índole no es el medio idóneo para fijar obligaciones de un tercero, mucho menos de un concesionario de bienes estatales. Bajo qué argumento resulta sostenible el nivel de desprotección sujeto a la vigencia de códigos de ética y la participación de defensores que dependen del propio concesionario a fin de garantizar disposiciones que incorporó y reforzó la Constitución en los Artículos 6° y 7°. De qué modo se puede sostener que este nivel de atención constituya una garantía para preservar la eficacia de los nuevos derechos constitucionales, así como de la libertad de expresión, uno de los derechos más tutelados en el orden internacional, como lo demuestran no sólo múltiples instrumentos internacionales, sino incluso los propios fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>16</sup>.

15 Entre otros con los instrumentos siguientes: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, y Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad.

16 Corte IDH, "caso Herrera Ulloa versus Costa Rica", Sentencia del 2 de julio de 2004, en [https://www.cpj.org/news/2004/seriec\\_107\\_esp.pdf](https://www.cpj.org/news/2004/seriec_107_esp.pdf); "caso Baruch Ivcher Bronstein versus Perú", sentencia de 6 de febrero de 2001, serie C, núm. 74, en [www.cidh.oas.org/Relatoria/showDocument.asp?DocumentID044](http://www.cidh.oas.org/Relatoria/showDocument.asp?DocumentID044)

Otro tema sensible tiene que ver con la privacidad de los usuarios, que también son derechos humanos de rango máximo. El artículo 145 de la ley federal en la materia dispone como obligación de los concesionarios preservar la privacidad de los usuarios y la seguridad de la red y de abstenerse de obstruir, interferir, inspeccionar, filtrar o discriminar contenidos, aplicaciones o servicios; pero, por otra parte, en el artículo 189 les fija, entre otros, la obligación de atender obligaciones en materia de seguridad y justicia y, a tal fin deben colaborar con las instancias de seguridad, procuración y administración de justicia en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil, en los términos que establezcan las leyes.

Dentro de sus obligaciones destaca la de conservar un registro y control de comunicaciones que se realicen desde cualquier tipo de línea que utilice numeración propia o arrendada, bajo cualquier modalidad, que permitan identificar con precisión lo siguiente:

a) El nombre, denominación o razón social y domicilio del suscriptor; b) El tipo de comunicación (transmisión de voz, buzón vocal, conferencia, datos), servicios suplementarios (incluidos el reenvío o transferencia de llamada) o servicios de mensajería o multimedia empleados, incluidos los servicios de mensajes cortos, servicios multimedia y avanzados; c) Los datos necesarios para rastrear e identificar el origen y destino de las comunicaciones de telefonía móvil, número de destino, modalidad de líneas con contrato o plan tarifario, como en la modalidad de líneas de prepago, y d) Los datos necesarios para determinar la fecha, hora y duración de la comunicación, así como el servicio de mensajería o multimedia.

Los concesionarios —habida la solicitud— deben realizar la entrega en tiempo real de los datos e información referidos; luego, su actuación no implica ninguna obligación frente a los usuarios de los servicios ni potencia los derechos de aquéllos, sino al contrario. Conviene contrastar esta disposición con la postura que adoptó la empresa *Apple*, en Estados Unidos de América, llevada a juicio por negarse a entregar al FBI (Oficina Federal de Investigaciones) los datos necesarios para “descriptar” un *iPhone*, pese a que se sostenía la necesidad de atender un caso probable de terrorismo. Un juzgado de Nueva York determinó la prevalencia de la privacidad de las telecomunicaciones, dada su jerarquía, pese a que ningún artículo constitucional la tutela, sino que se sustenta en la Cuarta Enmienda acorde con una interpretación de la Suprema Corte en un fallo de 1877:

“Ninguna ley del Congreso puede poner en manos de los funcionarios relacionados con el servicio postal ninguna autoridad para invadir la privacidad de la correspondencia, los paquetes sellados en el correo y todos los reglamentos aprobados para el correo y de este tipo de cuestiones deben estar en subordinación al gran principio consagrado en la cuarta enmienda de la constitución”<sup>17</sup>.

Las garantías a la neutralidad de red son igual de inciertas, ya que la definición del término en la ley es imprecisa, como refiere Alonso Ruíz, situación que permitirá a los concesionarios limitar discrecionalmente el libre acceso a todos los servicios de internet<sup>18</sup>. Otro tema que preocupa es que a casi tres años de vigencia de la reforma, no deja de sorprendernos la inmovilidad en la satisfacción de la tan anhelada conectividad. De ello da cuenta el amparo interpuesto por la comunidad indígena Hñähñu de Hidalgo por deficiencias en los servicios de comunicación telefónica e internet de la empresa Telmex, proveedor de la zona. Los agravios se hicieron consistir en violaciones directas a la Constitución por la vulneración a la libertad de expresión y al acceso a la información, a la igualdad ante la ley y al derecho al trabajo. La comunidad argumentó que no puede ejercer esos derechos y libertades, porque no cuentan con un servicio continuo y permanente de telefonía fija ni de internet, lo que les permitiría hacerlos efectivos. De acuerdo con los afectados, la empresa presta los servicios de telecomunicaciones de modo deficiente, pues no los ofrece de forma continua ni permanente y mucho menos de calidad a fin de que les permita ejercer sus derechos y libertades<sup>19</sup>. Este es un tema que justifica la necesidad de contar con empresas estatales que satisfagan ciertos servicios públicos, pues no siempre su suministro puede abordarse bajo perspectiva económica, la óptica de los particulares. Recuerdo el argumento del ministro Juan Díaz Romero (+) respecto de la pertinencia de una empresa del Estado (CFE) para satisfacer los servicios de electricidad en poblaciones pequeñas y aisladas donde el número de habitantes desalienta la inversión de particulares. Si bien él lo refería a Putla, su lugar de origen en la Sierra de Oaxaca, el ejemplo resulta universal.

---

17 Fourth Amendment to the United States Constitution: “The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no Warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized”.

18 RUÍZ, A. “Naturaleza del órgano regulador”, en Nuevo marco regulatorio en telecomunicaciones y radiodifusión, op. cit, nota 5, pp. 97 y ss.

19 Al momento noticias RM, en <http://www.almomento.mx/ratifica-la-scjn-procedencia-de-un-amparo-contra-telmex/>

Pese a las críticas, tampoco es menor ni puede despreciar el esfuerzo realizado hasta ahora para actualizar el marco normativo en la materia, después de sesenta años de inmovilidad y con la dificultad de exigirse mayoría calificada del legislativo para impulsarla. Sin embargo sus resultados deben ser evaluados no sólo por este logro, ni sólo atentos al desarrollo del sector y a la consolidación de estos mercados para una mayor competitividad en nuestro país, sino también en términos de su impacto en el fortalecimiento de los derechos que le dan sustento. Para ello todavía se necesitan realizar ajustes a la legislación secundaria y no dejar los beneficios de la reforma constitucional como metas inacabadas: deben “aterrizarse”. Ésa es la principal crítica que podemos realizar todavía a esta fecha. Si bien es factible que los empresarios del sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión se den por satisfechos con la regulación de los medios, tal como está, no ocurre de modo similar con los temas referidos a los derechos humanos en general ni de las audiencias en particular. Debe avanzarse en ajustar la legislación secundaria, todavía imperfecta, aunada a la puesta en marcha de políticas públicas concretas que posibiliten llenar el espacio “entre el reconocimiento de derechos y su real ejercicio”<sup>20</sup>.

En una democracia, los aniversarios permiten hacer balances históricos. Son momentos propicios para la reflexión, en los que debemos sustraernos de lo circunstancial, para vernos como parte de una sociedad compleja que a lo largo del tiempo ha sabido construir las reglas que nos permiten vivir en libertad, respetar nuestras diferencias, enriquecer la vida común con el diálogo y procurar objetivos colectivos de justicia y de bienestar.

---

20 Una de las conclusiones expresadas por el grupo de expertos en materia de telecomunicaciones que participó en la Reunión Nacional: Hacia dónde va la ciencia en México, convocada por el CONACYT, la Academia Mexicana de Ciencias y el Consejo Consultivo de Ciencias de la Presidencia de la República (del que se forma parte).

---

## MAESTRO JOSÉ LUIS MANCILLA ROSALES

Es Maestro en Administración Pública, por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho y Diplomado en Seguridad Nacional, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), así como en Historia Política de México, por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM).

Se ha desempeñado como profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; en la Facultad de Derecho de esa misma Casa de Estudios y de la Universidad Latina. Asimismo, ha impartido cursos de actualización en materia de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, Derecho Administrativo y Derecho Constitucional en diversas instituciones públicas.

En el ámbito laboral, se ha desempeñado como abogado litigante en diversos despachos, como asesor en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y en la Facultad de Derecho de la UNAM. También fue Subdirector de Apoyo Jurídico y Subdirector de Bienes Muebles en la Tesorería de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Actualmente es Director Jurídico Consultivo en el Instituto Federal de Telecomunicaciones.



---

# LO ESTRATÉGICO EN LA CONSTITUCIÓN

## INTRODUCCIÓN

En el texto traducido al español como *La Constitución de Alemania*, Hegel refiere la idea de una Constitución Estatal frente al (según Fioravanti), catastro de los derechos constitucionales más diversos, adquiridos a la manera del derecho privado<sup>1</sup>. De permanecer en ese estatus, según Hegel, Alemania estaba condenada a un proceso de decadencia política, ya que no sería capaz de expresarse de manera unitaria como nación a través de la autoridad de un Estado legitimado para actuar directamente sobre los alemanes, al menos en materias esenciales como la militar y la tributaria.

Para el filósofo, Alemania estaba destinada a la destrucción en el plano político porque tenía una “Constitución Jurídica”, establecida contractualmente y como tal exigible por los individuos ante los tribunales, pero no tenía una “Constitución Estatal” en la que se expresase la existencia de un Estado, de un principio político común dotado de autoridad propia<sup>2</sup>.

Desde la perspectiva de Hegel, Francia tenía un Estado y tras la Revolución buscaba una constitución; por su parte, Alemania tenía una constitución, pero se obstinaba en no buscar lo que necesitaba para existir políticamente; es decir, un Estado.

En ese orden, la Constitución Estatal es la norma de derecho público que está llamada a imponerse sobre la tradicional estructura privada de la Constitución Estamental y Feudal, pero además tiene como finalidad combatir todo tipo de privatismo; en particular, el que deriva de una concepción general de la Constitución que ve en ella una norma pura de garantía de las propiedades y de los derechos de los individuos.

Así, para Hegel la Constitución Estatal combate el antiguo privatismo de los estamentos, pero también el moderno privatismo de los individuos, puesto que uno y otro, desde su postura, destruyen el principio de unidad política, reduciendo el Estado a mero resultado de un contrato entre distintas partes, que siempre puede ser revocado por ellas. De ahí que lo que produce la afirmación de la Constitución Estatal es la “Soberanía

---

1 Cfr. FIORAVANTI Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, 2ª reimpresión, Editorial Trotta, pp. 122-142.

2 *Ibidem*.

del Estado”, que hace impensable la soberanía de cualquier sujeto político fuera de la constitución, sea el monarca o el mismo pueblo, que solo en el Estado y en su Constitución encuentra orden y forma y, por ello, capacidad de existir en el plano constitucional.

De acuerdo con Maurizio Fioravanti, el mensaje era claro: una Constitución fuerte, representativa de un sólido vínculo entre las fuerzas sociales, llamada a producir un poder público igualmente fuerte, un Estado soberano capaz de imponer la primacía del interés general sobre los intereses particulares.

Aquí, la base de un constitucionalismo moderno, occidental y sólido, que va a permitir, posteriormente con Lassalle y Loewenstein generar los conceptos real, formal y material de la Constitución. Pero que aparentemente puede impactar al concepto de constitución convencionalizada, producto, principalmente, del proceso de globalización de los derechos humanos.

### BREVE MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

“La palabra Constitución, como dice Carla Huerta, aun en el lenguaje jurídico, es utilizada en sentidos diversos a pesar de que en principio refiere el documento fundante de un Estado de carácter jurídico-político. El significado de este término depende de su contextualización histórica, temporal e incluso cultural, además de que el constitucionalismo, entendido como conjunto de factores que pretenden calificar una Constitución, es un conjunto de ideas o principios que se basa en determinada filosofía política. No obstante, se puede decir que en términos generales este vocablo, en un sentido amplio, se utiliza para referirse a la Constitución como la norma jurídica que establece las bases organizativas de un Estado”<sup>3</sup>.

Así, en sentido formal, la Constitución es la norma fundamental y suprema del sistema jurídico, lo que refiere su posición y fuerza en el orden legal. Por ello, Loewenstein menciona que en el sentido formal la Constitución es “...un documento escrito y unificado por normas fundamentales” y “dispositivo fundamental para el control del proceso del poder”.

Por otra parte, la Constitución en sentido material debe establecer los principios generales respecto de los órganos, los procedimientos y los contenidos, elementos que integran la Constitución como sostiene Kelsen, ya que su función es controlar el ejercicio del poder. De ahí

---

3 HUERTA OCHOA, Carla, “Constitución en sentido formal” en Ferrer McGregor, Eduardo et. al. (coordinadores), Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, tomo I, Consejo de la Judicatura Federal e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, p. 193.

que la Constitución sea la norma suprema con eficacia práctica, y para asegurar su aplicación existen medios de control de la constitucionalidad y tribunales constitucionales, intérpretes últimos de la Constitución. La Constitución establece los principios básicos de la producción de las demás normas jurídicas del sistema que se subordinan a la Constitución, éste es su sentido legal. En los sistemas que se desarrollan en el marco de un Estado de derecho se puede afirmar que **una Constitución posee una estructura común, formada por una o varias instituciones básicas.**

A esta estructura corresponden en primera instancia **los derechos fundamentales y la distribución funcional que se expresa mediante el principio de división de poderes, así como el control de la constitucionalidad.**

En este orden de ideas, para Lasalle la Constitución real se integra por los factores reales y efectivos de poder, por lo que, en su opinión, la Constitución escrita sólo tiene valor si realmente expresa los factores de poder que rigen en el país, pues de lo contrario la Constitución escrita sería una mera hoja de papel en blanco<sup>4</sup>.

Por su parte, Loewenstein asegura que los elementos fundamentales mínimos de una Constitución en sentido material, que garantizan el libre desarrollo político de un Estado, son la diferenciación y asignación de funciones estatales a diferentes órganos para evitar la concentración de poder; los mecanismos de cooperación de los órganos de poder; la distribución y limitación del poder político mediante dispositivos e instituciones en forma de frenos y contrapesos; los mecanismos que eviten bloqueos entre los órganos de poder autónomos para impedir que en caso de no cooperar, se resuelva el *impasse* por sus propios medios; un método de reforma racional que evite la ilegalidad, la fuerza o la revolución, y el reconocimiento a la autodeterminación individual; es decir, a derechos individuales y libertades fundamentales, y su protección frente a quienes ejercen el poder<sup>5</sup>.

Con independencia de lo anterior, en el contexto del proceso de globalización, y particularmente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en especial dentro del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, se hace necesario hablar del concepto de Constitución convencionalizada, que en palabras de Néstor Pedro Sagüés, “es la Constitución nacional, pero armonizada, conformada, reciclada,

---

4 Cfr. LASALLE, Ferdinand, ¿Qué es una Constitución?, 2ª edición, Editorial Ariel, Barcelona, España, 2002, 183 pp.

5 HUERTA OCHOA, Carla, “Constitución en sentido material” en Ferrer McGregor, Eduardo et. al. (coordinadores), Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, tomo I, Consejo de la Judicatura Federal e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, p. 195.

mediante operativos de inaplicabilidad de alguna de sus cláusulas, de selección de interpretaciones, o de construcción de interpretaciones (mutativas por adición, sustracción o mixtas), a fin de adecuarla al nuevo estado de cosas. Es un texto fluido, en el sentido de que experimenta transformaciones en la medida en que despliega el derecho convencional de los derechos humanos, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Y, es el instrumento para efectivizar el control de constitucionalidad respecto del derecho interno, con más, el control de convencionalidad”<sup>6</sup>.

Así, el concepto de Constitución no solo se constriñe a los derechos fundamentales previstos en la misma, ni tampoco a la estructura y organización del Estado, sino también a las normas convencionales.

En ese sintético marco teórico-conceptual, que salta en el tiempo y en el espacio, haré referencia a algunos datos relacionados con la cultura de la constitucionalidad en México, resaltando tres factores que impactan en la vida cotidiana de los mexicanos, de lo que se puede desprender la necesidad de continuar estudiando los asuntos constitucionales desde una visión estratégica.

### APROXIMACIÓN A LA CULTURA DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO

En efecto, desde la perspectiva formal, nuestro País cuenta con su Constitución, cuyo contenido, no es exactamente el mismo que el de la publicada el 5 de febrero de 1917, como tampoco las circunstancias y realidades de México son como las de aquel entonces. Los individuos y las sociedades somos cambiantes, y en esa tesitura, el derecho, la norma jurídica, la norma fundamental, también cambia.

En ese orden, como bien señala Clicerio Coello, la Constitución debe conciliar o al menos intentar conciliar entre la necesaria estabilidad del sistema y las aspiraciones y necesidades de una realidad social, y nos recuerda la expresión **“La Constitución es Constitución en el tiempo”**.

Lo es así porque precisamente la Constitución, al ser un producto humano y cultural, debe estar a la altura de las necesidades de la sociedad y de los tiempos.

A pesar de que el tiempo es un factor que avanza, tenemos una gran y diversa agenda de temas, asuntos y problemas idénticos a los que existían

---

6 PEDRO SAGÜÉS, Néstor, “Constitución convencionalizada”, en Ferrer McGregor, Eduardo et. al. (coordinadores), Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, tomo I, Consejo de la Judicatura Federal e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, p. 189.

en aquel 1917: pobreza, que trae consigo desigualdad y falta de cobertura de la educación pública básica; problemas de legalidad y de legitimidad, entre otros. Aspectos propios de la perspectiva material del concepto constitución, pero que determinan la constitución real.

Además, en el México del 2016 se han posicionado temas que desafortunadamente se corresponden con nuestra realidad, como son principalmente, la **impunidad**, la **corrupción**, la **inseguridad** y la **desconfianza** en las instituciones públicas, principalmente, en aquellas que derivan de nuestra democracia. Rubros que impactan en la vida diaria de los mexicanos, al margen incluso del marco constitucional vigente, esto es, la **violación a derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución Federal**, no sólo por algunas autoridades sino también de particulares.

Lo anterior, enmarcado en la concepción real de la constitución, y que no necesariamente se armoniza con la idea hegeliana de constitución que hemos señalado, principalmente, derivado del desconocimiento de los derechos y de la estructura estatal que esta última dispone. Por lo que debemos insistir en el conocimiento, difusión y realización de los principios y metas establecidas en la constitución estatal.

Esto último, lo menciono en ocasión de algunos datos interesantes resultado de la **Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional**<sup>7</sup> realizada por el entonces Instituto Federal Electoral, hoy INE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el año 2011.

A la pregunta: *¿Qué tanto considera usted conocer la Constitución: mucho, poco o nada?* El **65.1%** de los entrevistados contestó **Poco**; el **27.7%** contestó **Nada** y sólo el **3.6%** respondió **Mucho**. Esto es, entre los que dijeron que conocen poco y nada el contenido de nuestra Constitución hacen un alarmante 92.8%. Respecto de la pregunta *¿Qué tanto cree que se cumple la Constitución en México?* El **59.3%** de los entrevistados contestó **Poco**; el **21.4%** **Nada**; el **6.7%** contestó **Depende**, y sólo el **5.9%** respondió **Mucho**.

Al planteamiento: *En general ¿qué tanto considera usted que se habla de la Constitución: mucho o poco?* El **58.1%** de los entrevistados contestó **Poco**; el 26.7% contestó **Nada**, y sólo el 6.6% respondió **Mucho**.

No obstante los anteriores datos, cuando a los entrevistados se les planteó: *Por lo que usted piensa, ¿la Constitución que tenemos ahora es...?* El **56.5%**

---

7 Recuperable en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/>

respondió **Ya no responde a las necesidades del país**; el **27.8%** contestó que es **Adecuada para las necesidades que tiene el país**, y el **11.5%** **No contestó**.

Aunado a lo anterior, al planteamiento: *En su opinión, ¿qué sería preferible: hacer una constitución nueva, cambiarla sólo en parte o dejarla como está?* El **50.1%** respondió **Cambiarla sólo en parte**; el **22.5%** contestó **Dejarla como está**, y el **18.6%** respondió **Hacer una constitución nueva**.

Otro dato interesante, cuando a los entrevistados se les planteó: *Las personas que no saben de leyes ¿deben o no deben opinar sobre los cambios a la Constitución?* El **48.3%** respondió **Sí deben**; el **24.7%** respondió **No deben**, y el **22.3%** contestó **Sí, en parte**.

A la pregunta: *¿En dónde escucha hablar más de la Constitución hoy?* El **27.7%** de los entrevistados respondió que en los **Medios**; el **24.5%** en la **Escuela**; el **14%** en el **Trabajo**, un **12.2%** en la **Casa**; otro **12.2%** contestó **Ninguno**, y un **3%** en la **Iglesia o Templo**.

En otros rubros, pero que también indirectamente tienen que ver con la cultura constitucional, la **Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional** arrojó los siguientes datos:

Al planteamiento: *A usted, ¿le interesan o no los asuntos que se discuten en el Congreso (Diputados y Senadores)?* El **49%** de los entrevistados respondió **No me interesan**; el **31.1%** respondió **Sí me interesan**; el **10.6%** contestó **Depende**.

Con relación al planteamiento: *Por lo que usted piensa en el combate al narcotráfico, el Ejército debe actuar bajo el mando de una autoridad civil o bajo el mando de una autoridad militar*, el **57%** de los entrevistados respondió bajo una autoridad **Militar**; el **18.5%** contestó bajo **Ambas** (civil y militar) y el **17.9%** respondió bajo una autoridad **Civil**.

Respecto al cuestionamiento: *Por lo que usted ha visto, ¿quién viola más las leyes?* El **23.2%** de los entrevistados respondió **Los políticos**; el **21.9%** contestó **Los policías**; el **15.5%** respondió **La gente**; el **15.1%** contestó **Los funcionarios**; el **11%** respondió por **Los jueces**; el **9%** respondió **Los abogados**, y un **2.2%** respondió por **Todos**.

Por último, y como un dato muy interesante cuando a los encuestados se les planteó: *En una escala de 0 a 10, donde 0 es no confío en nada y 10 es confío mucho*, **Las universidades públicas** obtuvieron una escala de **7.1**; **Los maestros**, un **7**; el **Ejército 6.8.**, y la **Comisión Nacional de los**

**Derechos Humanos**, un 6.7. Por el contrario, **La policía** y **Los servidores públicos** obtuvieron una escala de 5.4 y **Los partidos políticos** y **Los diputados federales**, obtuvieron una escala de 5.5 y 5.6, respectivamente.

De los anteriores resultados, se desprende que existe un gran desconocimiento sobre la Constitución, no obstante, se afirma la necesidad de su observancia y respeto, así como de su reforma y, en su caso, la emisión de una nueva. Además, se refleja la percepción de que el respeto a la Constitución en el país es negativa, igualmente lo es su cumplimiento. Destaca la preocupación por efectuar cambios a la Constitución, dado que se considera que ya no responde a las necesidades del país.

Sin perjuicio de que los datos se generaron en el 2011, es de señalarse que respecto de los obtenidos en la **Primera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional** realizada por las mismas instituciones, pero en el 2003, la diferencia en los resultados no varía mucho.

De ahí, la urgencia e importancia de una política estatal para generar una cultura de la constitucionalidad. Porque una sociedad que no tiene una cultura constitucional, no conoce sus derechos y difícilmente los ejerce y los exige, pero además difícilmente conocerá la estructura de su Estado y de su gobierno, así como las funciones que desempeñan, lo cual también entorpece la realización de las metas constitucionales. Máxime si nos referimos a una Constitución Estatal, en la visión hegeliana.

Además, cómo saber si efectivamente el contenido de una Constitución es vigente, válido, eficaz, o si se requiere de un nuevo marco constitucional o de un cambio parcial al que se tiene, si no se conoce. En este contexto, los individuos y la sociedad somos vulnerables a anteponer una concepción real de la Constitución.

Si bien con lo anterior estaríamos retomando la idea de Constitución Estatal de Hegel, el conocimiento del contenido de la Constitución no sólo puede ayudar al ejercicio pleno de los derechos fundamentales sino abonar al orden fundamental de la convivencia civil, construido a partir de las voluntades particulares de las concretas fuerzas sociales y de los mismos individuos, pero de manera que al final produciría la supremacía de lo universal, del interés general, de la soberanía del Estado.

Por otra parte, en paralelo a los datos de la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, existe información importante sobre la pobreza, la corrupción y la violación a derechos humanos en nuestro país, que impactan sobre los principios y metas de la constitución estatal.

Las cifras y estadísticas de instituciones públicas de México y de organismos internacionales de los cuales el Estado mexicano forma parte y ha aceptado su jurisdicción, indican datos que nos obligan a ver con ojos del siglo XXI tales problemáticas para enfrentarlas de la mejor manera, siempre en el marco constitucional y legal que nos hemos dado.

Pobreza, de acuerdo a la información de la UNICEF, los datos de 2008 en México revelaban que a 50.6 millones de mexicanos no les alcanzaban sus ingresos para cubrir las necesidades básicas respecto a salud, educación, alimentación, vivienda, vestido o transporte público, incluso dedicando todos sus recursos a estos términos<sup>8</sup>.

Debemos recordar que en 2014, con la adición del apartado C al Artículo 26 constitucional, se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL) que tiene a su cargo la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política del desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establece las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

Según el CONEVAL, la población en pobreza aumentó de 53.3 a 55.3 millones de personas; y la pobreza extrema se redujo de 11.5 a 11.4 millones de personas entre 2012 y 2014<sup>9</sup>.

Corrupción, de acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción 2015<sup>10</sup>, publicado recientemente por Transparencia Internacional, México ocupa el primer lugar como el país más corrupto de los que integran a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En este rubro, es de resaltarse que en mayo de 2015, se publicó una importante reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, misma que se encuentra en proceso de implementación, puesto que existen compromisos puntuales para la emisión de legislación secundaria respectiva.

Violación a Derechos Humanos, México se encuentra en una situación complicada, a pesar de la reforma constitucional en dicha materia, publicada en junio de 2011<sup>11</sup>.

---

8 UNICEF, Pobreza y desigualdad, recuperable en <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17046.htm>

9 CONEVAL, Resultados de la medición de pobreza 2014, recuperable en [http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf)

10 Recuperable en <http://transparencia.org.es/ipc-2015/>

11 Ver los distintos informes sobre el particular, por ejemplo, los visibles en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2014/country-chapters/260113>; <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>; [http://www.cndh.org.mx/Informes\\_Especiales](http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales); y <http://www.hchr.org.mx>

Los datos anteriores –que desde luego no son los únicos, pero nos dan información que nos ayuda para este ejercicio– son una referencia importante para los estudios constitucionales en estos tiempos, y pasar de simplemente analizar o revisar la Constitución desde una perspectiva jurídica o política, a un ejercicio más integral, estratégico, sin perder de vista la concepción de una Constitución Estatal.

### EL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO APLICADO AL ESTUDIO DE LO CONSTITUCIONAL, UNA APROXIMACIÓN

En este orden de ideas, es de considerarse la posibilidad de pensar estratégicamente la Constitución desde nuestro contexto real, de la nueva interrelación entre los individuos, entre estos, la estructura y organización del Estado mexicano, así como desde las nuevas formas que surgen de esa interacción, sin olvidar los impactos del proceso de globalización.

También se hace necesario relacionar y vincular los distintos y diversos intereses en juego, así como reconocer la variedad de comportamientos del entorno con sus condiciones y exigencias.

Para este ejercicio, tomo de referencia el concepto que ofrece Paula Andrea López<sup>12</sup>, de la Universidad Militar Nueva Granada, Colombia, para quien el pensamiento estratégico es *la capacidad del ser humano de situar a la organización en una perspectiva futura, a partir de la interrelación de las condiciones del ambiente con su identidad, intereses, capacidades y recursos; lo que permite diseñar alternativas de acción que conduzcan a la construcción de la apuesta de futuro.*

De esa forma, sin alejarnos de la idea hegeliana de Constitución Estatal podríamos pensar estratégicamente la Constitución y vislumbrar un presente y un futuro mejor para nuestro país.

---

12 LÓPEZ LÓPEZ, Paula Andrea, “Una aproximación al campo de estudio del pensamiento estratégico desde las publicaciones académicas: de lo predecible a lo emergente” en Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión, volumen XXI, número 1, junio 2013, pp. 217-241, Bogotá, Colombia.

## FUENTES CONSULTADAS

CONEVAL, *Resultados de la medición de pobreza 2014*, recuperable en [http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf)

FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, traducción de Manuel Martínez Neira, 2ª reimpresión, Editorial Trotta, España, 2011, 170 pp.

HEGEL, G.W.F., *La Constitución de Alemania*, Estudio preliminar, traducción y notas de Dalmacio Negro Pavón, Editorial Tecnos, Madrid, España, 2010, 248 pp.

HUERTA OCHOA, CARLA, “Constitución en sentido formal” en Ferrer McGregor, Eduardo et. al. (coordinadores), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, tomo I, Consejo de la Judicatura Federal e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, p. 193.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, 2011, visible y recuperable en [www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/](http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/)

LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, 2ª edición, Editorial Ariel, Barcelona, España, 2002, 183 pp.

LÓPEZ LÓPEZ, Paula Andrea, “Una aproximación al campo de estudio del pensamiento estratégico desde las publicaciones académicas: de lo predecible a lo emergente” en Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión, volumen XXI, número 1, junio 2013, pp. 217-241, Bogotá, Colombia.

PEDRO SAGÜÉS, NÉSTOR, “Constitución convencionalizada”, en Ferrer McGregor, Eduardo et. al. (coordinadores), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, tomo I, Consejo de la Judicatura Federal e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, p. 189.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Índice de Percepción de la Corrupción 2015*, visible y recuperable en [transparencia.org.es/ipc-2015/](http://transparencia.org.es/ipc-2015/)

UNICEF, Pobreza y desigualdad, recuperable en <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17046.htm>.

---

## DOCTOR JACINTO HÉCTOR PINO MUÑOZ

Abogado chileno mexicano con doctorado en Ciencias Políticas y Sociales por el Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos, tiene una Maestría en Derecho por la Universidad Anáhuac del Sur. Es Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Concepción, Chile.

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2014, nivel I. En el Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos, CIDHEM, es profesor de posgrado en instituciones políticas y administrativas; economía y finanzas públicas. Sus áreas de investigación son: México desde el punto de vista interdisciplinario; derecho constitucional; y derecho de la aviación. En la Universidad Nacional Autónoma de México, (UNAM), ha impartido clases de posgrado y de licenciatura sobre: Derecho aéreo y espacial; planes de emergencia, aeropuertos y convenios internacionales y en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, derecho constitucional.

En la UNAM, tiene publicado sus libros Legislación Aérea; Teoría y reforma constitucional; y Una nueva Constitución para México aprobada por el pueblo soberano, 2016. Trabajó como consultor en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en materia de aviación civil, en Panamá y en la Organización de Aviación Civil Internacional de Naciones Unidas en México. Tiene más de 35 años en México elaborando proyectos de reformas constitucionales, leyes y reglamentos en distintas Secretarías de Estado. En Chile fue profesor e investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile en el Seminario de Derecho Público, en derecho aéreo y derecho de la integración en América Latina.



---

# UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

## INTRODUCCIÓN

Hay una tendencia a pensar que muchos de los problemas del País se pueden solucionar a través de leyes o de reformas constitucionales que contribuyan a ello. La verdad es que el derecho puede ser un obstáculo al desarrollo o bien ser un factor que favorezca el crecimiento sustentable y el bienestar del pueblo.

Una moderna Constitución puede ser importante para la construcción de un nuevo pacto social para México que ayude a construir una sociedad más justa, más solidaria y con mayor paz y seguridad para sus habitantes.

No es una tarea fácil poner de acuerdo a la mayor parte de la sociedad mexicana en este proyecto, pero es necesario intentarlo por la vía institucional debido a que la gravedad de los problemas que hay que solucionar requiere de un acuerdo de esta naturaleza y categoría.

La idea de una nueva Constitución para México aprobada por el pueblo soberano la expuso el autor de este trabajo por primera vez en forma resumida al presentar su tesis de Maestría en Derecho en el año 2007, y más tarde al publicar un libro en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en 2011 que llevó por título *Prolegómenos a la teoría y a la reforma constitucional*, prologado por el Doctor Salvador O. Nava Gomar, Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En ese libro se propone que la nueva Constitución sea breve y sencillamente redactada, a modo de que la pueda entender cualquier persona que sepa leer y escribir y que la acompañe una ley de jerarquía constitucional que la complemente y recoja las complejidades jurídicas, políticas o sociales que sean necesarias. Ambas deberían ser redactadas por una Asamblea Constituyente, elegida por los ciudadanos y aprobadas por referéndum del pueblo soberano.

En octubre de 2013, se entregó al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM un nuevo libro que se titula "Una nueva constitución para México" aprobada por el pueblo soberano que fue prologada por el Dr. Edgard Corzo Sosa, Investigador del IIJ y 5° Visitador de la CNDH. En ese libro se desarrolla en detalle el contenido que podría tener la nueva Constitución, obra que fue puesta al día en enero de 2015.

## LAS RAZONES QUE JUSTIFICAN UNA NUEVA CONSTITUCIÓN Y UNA LEY DE JERARQUÍA CONSTITUCIONAL QUE LA COMPLEMENTE

Hay muchas razones para justificar y hacer necesaria una nueva Constitución, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes: El texto vigente es demasiado extenso y complejo; hay serias contradicciones entre sus disposiciones por obedecer algunas de éstas a concepciones políticas muy distintas; su contenido es demasiado reglamentario, impropio de una Constitución que debe contener normas muy generales y en varios casos, es muy desordenado. Lo que no se puede expresar es que sea un texto muy atrasado y sin ninguna utilidad; pero si se puede afirmar que su grado de cumplimiento es bajo y que no existe el debido conocimiento y el suficiente respaldo de los ciudadanos del país.

Hay tres razones muy importantes que conviene resaltar y por las que se requiere una nueva Constitución. La primera es que el Art. 39 constitucional señala que: *la Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.* Y resulta que a la Constitución, al 29 de enero de 2016, se le han efectuado 697 reformas a través de 227 decretos de modificación, muchas de gran trascendencia, sin intervención, ni consulta alguna al pueblo soberano. De estas modificaciones, 98 decretos con 213 reformas se efectuaron entre las presidencias de Álvaro Obregón y José López Portillo; y se agregaron 129 decretos con 484 reformas efectuadas entre las presidencias de Miguel de la Madrid Hurtado y Enrique Peña Nieto. O sea que el 69.4 % de las reformas se hicieron en estos últimos 6 sexenios.

La segunda razón es que frente a la magnitud de los problemas que tiene el país y lo difícil que será solucionarlos, una nueva Constitución que involucre un gran apoyo ciudadano ayudaría a construir una sociedad donde podamos vivir en paz; nos alejemos de las profundas desigualdades existentes; se acote seriamente la corrupción y la impunidad; y la inmensa mayoría de la población tenga ciertos derechos básicos asegurados como la salud, la educación, un trabajo decente, una vivienda con servicios y un retiro digno.

La tercera razón por la cual es menester una nueva ley suprema es que toda sociedad debe tener cohesión social e identidad nacional. La cohesión social, en sociología, es la percepción de pertenencia a un proyecto o destino común y la deben tener tanto los gobernantes como los gobernados,

la grave desigualdad existente en México revela una ausencia o carencia de cohesión. Igualmente hay también un menoscabo de la identidad nacional, existen muy claramente los regionalismos, pero al parecer se está perdiendo el sentimiento de identidad nacional. La Constitución debe constituir un nuevo pacto social y desde ese punto de vista es una meta que nos puede ayudar a mejorar las condiciones de vida y de trabajo del pueblo de México, pero también es un camino porque en esta tarea de formar un gran movimiento social que promueva la aprobación de una nueva Carta Suprema, se puede ir enterando a la población sobre los grandes problemas nacionales, cómo solucionarlos, y luchar de antemano por incorporar algunas disposiciones que mejoren el orden jurídico vigente.

### **¿CÓMO SE APROBARÍA Y REFORMARÍA LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y LA LEY DE JERARQUÍA CONSTITUCIONAL QUE LA COMPLEMENTE?**

Sería breve y muy sencillamente redactada, de tal manera que la pueda entender cualquier persona que sepa leer y escribir, así como escrita de manera didáctica como las leyes antiguas.

La acompañaría una Ley de Jerarquía Constitucional complementaria que contenga las complejidades jurídicas, políticas y sociales que sean necesarias redactada y aprobada en la misma forma.

Modificar el Artículo 135 de la Constitución con el propósito de poder convocar a elecciones en el País para elegir una Asamblea Constituyente y designar un representante; por ejemplo, por cada 600 mil habitantes o una fracción que no baje de 300 mil en cada una de las Entidades Federativas. Esa Asamblea redactaría la Constitución y la ley de jerarquía constitucional que la complemente, las que una vez aprobadas se someterían a referéndum de los ciudadanos.

La Constitución y la ley de jerarquía constitucional, una vez que estén vigentes, se reformarían por un procedimiento que consistiría en lo siguiente: Presentación de iniciativas de reforma a la nueva Constitución por parte del Presidente con la firma de su gabinete; el Congreso por mayoría de sus miembros presentes; la mayoría de las Legislaturas de las Entidades Federativas, incluyendo la de la Ciudad de México; la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los asuntos de competencia del Poder Judicial Federal por la mayoría de los integrantes del Pleno; y los ciudadanos con al menos el 2 % de la lista nominal de electores. Corresponde al Congreso de la Unión analizar las propuestas y aprobarlas por la mayoría

de sus miembros y después someterlas a referéndum con la organización y participación del Instituto Nacional Electoral. La competencia para analizar la constitucionalidad del procedimiento de enmiendas y la congruencia de las reformas con los derechos de los habitantes de la república o de quienes transitan por él con los convenios internacionales que establecen derechos sería de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Presentación de iniciativas de reforma de la ley de jerarquía constitucional.- Por el Presidente; un tercio de los miembros presentes de cualquiera de las Cámaras; un tercio de las Legislaturas Estatales, incluyendo la de la Ciudad de México; la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los asuntos de competencia del Poder Judicial Federal por la mayoría de los integrantes del Pleno; y los ciudadanos con al menos el 2 % de la lista nominal de electores. El Congreso de la Unión aprueba las enmiendas por la mayoría de sus miembros y con la participación de la mayoría de las Legislaturas Estatales en un procedimiento similar al contenido en el Artículo 135 de la Constitución. La competencia para analizar la constitucionalidad del procedimiento de reforma y el respeto de las enmiendas a las normas de la nueva Constitución y a los Convenios Internacionales es también de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se estima que con los procedimientos y las normas propuestas pueden quedar algunos asuntos pendientes de resolver. Por ejemplo, si el Congreso de la Unión puede o no modificar las propuestas de reforma que recibe o si solo puede aprobarlas o rechazarlas. Debido a las reservas que el Estado mexicano puede realizar respecto a las normas de algunos convenios internacionales que establecen derechos, también habría que determinar si se pueden restringir algunos de esos derechos por la nueva Constitución, como sucede; por ejemplo, con el arraigo tratándose de delitos de delincuencia organizada.

<b>NUEVA CONSTITUCIÓN proponen reformas</b>	<b>LEY DE JERARQUÍA CONSTITUCIONAL proponen reformas</b>
Presidente con su gabinete	Presidente
Congreso de la Unión con mayoría de los miembros presentes.	Un tercio de los miembros presentes de cualquiera de las Cámaras.
Mayoría de la Legislaturas de Entidades Federativas.	Un tercio de las Legislaturas de Entidades Federativas.
La Suprema Corte de Justicia de la Nación.	La Suprema Corte de Justicia de la Nación en asuntos de su competencia.
Al menos el 2% de lista nominal de electores.	Al menos el 2% de lista nominal de electores.
Aprueba el Congreso por mayoría de sus miembros y somete a referéndum.	Aprueba el Congreso por mayoría de sus miembros y mayoría de Legislaturas de Entidades Federativas.
INE organiza el referéndum que se aprueba por mayoría.	

Cuadro. Resumen de los procedimientos de reformas

### **¿CÓMO DEBE SER LA ESTRUCTURA Y EL CONTENIDO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN?**

La nueva Constitución debería, en resumen, tener la siguiente estructura:

1. La exposición de motivos en que se señalen las razones que hacen necesario un nuevo texto constitucional.
2. Los principios que deben regir a la sociedad mexicana y que deben incorporarse a la nueva Constitución.
3. Los Derechos humanos, sociales, políticos y los deberes de los habitantes de la república. Frente a la magnitud de los problemas existentes en México es necesario una mayor participación de los ciudadanos no sólo a través de las organizaciones no gubernamentales sino también, a través de una mayor organización del servicio social, sin que se adopten medidas que cercenen las libertades.

4. La organización básica del Estado en sus tres Poderes; en sus niveles Federal, Estatal y Municipal; y los Órganos Constitucionales Autónomos.
5. La Transparencia, el Sistema de Rendición de Cuentas y responsabilidades; la reforma y abrogación de la Constitución; y otras normas y prevenciones especiales.

La estructura y el contenido de la ley de jerarquía constitucional deben ser similares al de la nueva Constitución y deben complementarla.

Los principios que por regir a la sociedad mexicana e incluirse en la nueva Constitución deberían ser los siguientes:

1. La utopía que queremos como sociedad.
2. La soberanía popular con amplia participación ciudadana.
3. La democracia política, jurídica, social y económica como sistema de vida.
4. El fortalecimiento del Federalismo.
5. El Estado rector del desarrollo nacional con participación ciudadana.
6. La defensa y el perfeccionamiento del medio ambiente y de la biodiversidad.
7. La protección de la cultura nacional y regional y de las zonas culturales protegidas.
8. La protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Además de que se deben incluir nuevos principios como:

9. La protección del interés superior del pueblo mexicano.
10. El desarrollo equilibrado de las Entidades Federativas, y
11. La protección y el respeto a los derechos de las generaciones futuras.

## **EL INTERÉS SUPERIOR DEL PUEBLO MEXICANO**

Hay una serie de Artículos de la Constitución que refieren al interés general, entre ellos los Arts. 3º, fracción II, c) que en materia de educación señala el fortalecimiento de la convicción del interés general de la sociedad; el 6º fracción III que dispone que la radiodifusión es un servicio público de interés general; el 25, que determina que el Estado debe regular y fomentar las actividades que demande el interés general; el 73 fracción XXV, que exige al Congreso legislar para conservar los monumentos de interés nacional o fracción XXIX que requiere legislar sobre Información Estadística y Geográfica de Interés Nacional.

## ¿CUÁNDO HAY UN INTERÉS SUPERIOR DEL PUEBLO DE MÉXICO?

Si existe un beneficio de importancia para el pueblo.

Más que intentar un concepto, resulta preferible ejemplificar en que se respetó o no el interés superior de un pueblo. Habría que recordar el rescate bancario denominado Fobaproa que se hizo en México y un rescate bancario que hizo el Presidente Barack Obama en EE.UU. en años recientes. En el primer caso, durante la gestión del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se salvaron los recursos de los ahorradores en México, lo cual era correcto, pero se favorecieron también los intereses de los banqueros en perjuicio del interés superior del pueblo mexicano que pagó los altos costos de ese rescate. En cambio, el Presidente Barack Obama hizo el rescate adquiriendo acciones a bajo costo de los bancos en problemas, y una vez que éstos se recuperaron, se vendieron a un precio superior, respetando el interés superior del pueblo de EE.UU.

En la actualidad, habría que examinar si es conveniente aprobar el Tratado Transpacífico de Asociación Económica, (TPP), que ya fue suscrito por México, pero no ha sido aprobado por el Senado. Joseph Stiglitz, premio Nobel de economía, en una reciente visita a México, expresó la no conveniencia de dicho tratado.

Los analistas de ese acuerdo han señalado, entre otras críticas, que: encarecerá los precios de los medicamentos al no permitir la compraventa de los productos genéricos; que podrá perjudicar -más adelante- a los productores del campo en México; y que las normas de arbitraje que establece han favorecido generalmente a las empresas transnacionales en deterioro de los intereses de los países en desarrollo.

## ¿POR QUÉ UN DESARROLLO MÁS EQUILIBRADO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS?

Por una razón de humanidad, porque no es justo que existan tantas diferencias ni una desigualdad tan abismal entre los habitantes de las diversas Entidades Federativas; porque fortalecería el mercado interno, ayudaría a mejorar la seguridad y la paz en la República; así como no se dependería -en tan gran medida- de lo que suceda en la economía de EE.UU. ni en el entorno internacional.

Algunos datos pueden servir para entender la necesidad y la conveniencia de tener un desarrollo más equilibrado en las distintas entidades federativas.

Ciudad de México	\$ 318,290
Nuevo León	245,944
Campeche	167,184
Guerrero	72,863 23% Cd. Mex.
Oaxaca	67,453 21% Cd. Mex.
Chiapas	59.368 18% Cd. Mex.

[www.inegi.org.mx/prod\\_serv/Contenidos/español/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/2006-2010/PIBE2010.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/Contenidos/español/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/2006-2010/PIBE2010.pdf)

PIB *Per capita* promedio anual de ciertas entidades:

<b>Mortalidad infantil:</b>	<b>Muertos por cada mil nacidos vivos en el primer año de vida</b>
Sinaloa	12.3
Aguascalientes	13.9
Campeche	13.9
Oaxaca	14.9
Chiapas	21.1
Guerrero	22.8
Ciudad de México	10.5
Nuevo León	9.8
Coahuila	9.5
Guerrero	7.3
Oaxaca	6.9
Chiapas	6.7

### **EL RESPETO Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS GENERACIONES FUTURAS**

Este principio significa que se deben tener presente esos derechos, lo cual involucra: Que se debe tener respeto por el medio ambiente y la biodiversidad; que no se puede tener un sistema de pensiones que no pueda ser financiado y que a futuro sea una gran carga; que no se debe enriquecer a una generación a costa de extraer la mayor parte de los recursos naturales no renovables; y que no se deben contraer deudas para gasto corriente que constituyan una pesada carga para las generaciones futuras.

## FUENTES CONSULTADAS

CÁRDENAS GRACIA, JAIME, Transición política y reforma constitucional en México, México D.F., UNAM-IIJ, 2005.

CALVA, JOSÉ LUIS, Coordinador, Análisis estratégico para el desarrollo, 18 volúmenes, Consejo Nacional de Universitarios, J. Pablos Edit. U. de Guadalajara etc. México, 2012.

DWORKIN, RONALD, Virtud soberana. Teoría y práctica de la igualdad, Barcelona, Paidós, 2003.

FIX FIERRO, HÉCTOR, Evolución de la organización político constitucional de México, 1975-2010, IJ-UNAM, D.F. 2012.

FIX FIERRO, HÉCTOR y VALADÉS DIEGO, coordinadores, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado, IJ-UNAM, Iberoamericano de D. Constitucional, Cámara de Diputados D.F., 2015.

HABERMAS, JÜRGEN, Facticidad y validez, Trotta, Madrid, 2001.

KLEIN, NOAMI, Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima, PAIDOS, D.F. 2014.

KRUGMANN, PAUL, ¡*Detengamos esta crisis ya!*, CRÍTICA, Barcelona, 2012.

NATAREN NANDAYAMA, CARLOS, La tutela de los derechos fundamentales de naturaleza procesal, México D.F. UNAM-IIJ, 2006.

PIKETTY, THOMAS, *El capital en el siglo XXI, F.C.E., México D.F., 2014.*

PINO MUÑOZ, JACINTO H., *Prolegómenos a la teoría y reforma constitucional*, México D.F., UNAM-IIJ, 2011.

PINO MUÑOZ, JACINTO H., *Los derechos de libertad e igualdad en la Constitución Mexicana*, Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos, Cuernavaca, Morelos, 2013.

ROS BOSCH, JAIME, Cómo salir de la trampa de lento crecimiento y alta desigualdad, UNAM-COLMEX, D.F. 2015.

STIGLITZ, JOSEPH E., *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita. México D.F., Santillana Ediciones Generales, 2012; La creación de la sociedad del aprendizaje*, PAIDOS, D.F. 2014.

VALADÉS, DIEGO, *El control del poder, UNAM-Porrúa, D.F. 2000.*

WITKER, JORGE, *Introducción al Derecho Económico, Distribución Publillex, D.F., 2015.*

---

## DOCTOR RAÚL BENÍTEZ MANAUT

Es investigador en el Centro de Investigaciones sobre América del Norte, de la Universidad Nacional Autónoma de México, (UNAM). También es Presidente de la Organización no gubernamental “Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. A.C.”. Cuenta con estudios de Sociología, en la UNAM, de Maestría en Economía y Política Internacional, en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, (CIDE), y de doctorado en Estudios Latinoamericanos, en la UNAM.

Ha sido académico visitante del Woodrow Wilson Center, y profesor de la Universidad de Columbia, en Nueva York; de American University, en Washington; y del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa de la National Defense University de Washington.

Es profesor, entre otras instituciones, del Centro de Estudios Superiores Navales, del Instituto Tecnológico Autónomo de México y del Instituto Matías Romero. Entre sus publicaciones están *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, 1989; y *México and the New Challenges of Hemispheric Security*, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2004. Es coeditor del libro *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Universidad de Bologna, Buenos Aires, 2006, CASEDE, México, 2009; y editor del *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE, México, 2010. De igual manera, fue editor del *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*, durante el 2009 y el 2012.



---

# LA CONSTITUCIÓN DE 1917, LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLÍTICA. UNA REFLEXIÓN CIEN AÑOS DESPUÉS

## INTRODUCCIÓN

En el ensayo sobre la relación entre la Constitución, las Fuerzas Armadas y la política, se parte de la tesis de que México no logra desarrollar sus instituciones de gobierno de forma profesional, lo que lleva a éstas a desarrollar múltiples misiones, que no necesariamente todas son constitucionales. Se enumeran 19 misiones que realizan de forma cotidiana. Se analiza el desenlace de la Revolución, el periodo de militarización que se da entre 1917 y 1946, y el periodo de desmilitarización iniciado desde que se traspasó el poder ejecutivo a las elites civiles. Se menciona en el ensayo que el movimiento estudiantil de 1968, y el alzamiento zapatista de 1994 fueron decisivos para delimitar la doctrina militar, uno en un periodo de guerra fría, y otro, el zapatista, donde al haberse iniciado la democratización del país era imposible recurrir al empleo de la fuerza militar de forma directa. Se concluye en la necesidad de que se modernicen y profesionalicen las estructuras civiles del Estado mexicano para pasar a una reducción de las misiones militares.

La Constitución de 1917, como documento fundamental que regula la vida institucional, política, social, económica e internacional de México, es un aparato normativo que necesita ser revisado a la luz de la distancia en que fue escrita. Recupera las Constituciones liberales del siglo XIX, la de 1824 y la de 1857, e incorpora los deseos y aspiraciones de las distintas facciones en pugna derivadas de la revolución de 1917. Nuestra hipótesis es que la Constitución como marco jurídico está alejada de la forma real de construcción del poder político en México.

En el tema que nos ocupa, el de la Constitución Política y las Fuerzas Armadas, durante la Revolución se emiten los postulados fundamentales que van a guiar la relación entre civiles y militares; sobre todo, a partir del hecho fundacional de la construcción del Ejército Constitucionalista en febrero de 1913, emitida por Venustiano Carranza. Sin embargo, como toda guerra, los hechos armados turnaron el balance militar favorable hacia los líderes y caudillos militares. A su vez, en la gesta armada, la correlación de fuerzas se inclinó hacia los líderes del norte del país. En este sentido, la fracción constitucionalista encabezada por el exgobernador del estado de Coahuila, Venustiano Carranza se fue imponiendo en lo político y lo militar.

Aquí es notable señalar cómo se establecieron las relaciones entre los dirigentes civiles y militares, lo que se denomina la “relación cívico-militar”. Esta relación de liderazgo civil ejercido por Carranza entre 1913 y 1920, se vio interrumpida por un periodo de “militarismo directo” entre 1920 y 1946. Posteriormente, se vuelven a construir relaciones cívico-militares nuevas con equilibrios y balances políticos que poco tienen que ver con lo escrito en el texto regulador constitucional.

Un elemento que define a las Fuerzas Armadas es la precariedad de sus estructuras para la defensa externa de la nación. Esto se desprende de una doctrina de defensa, conocida como DN1, que implica que el país solo se “defiende” en su territorio y que las Fuerzas Armadas no desarrollarán estructuras ofensivas, o acciones extraterritoriales. En diversos momentos estos planes de defensa han sido puestos en práctica, y es preciso mencionar que también en situaciones graves, se debe tener presente cuándo no se pusieron en práctica, y se optó por no emplear a las Fuerzas Armadas. Ejemplos de ello son, en el caso del plan DN1, la histórica defensa del territorio de la nación en el siglo XIX y principios del siglo XX: guerra con Estados Unidos en 1846-1847; intervención francesa en 1860-1862; y la intervención de Estados Unidos en Veracruz en 1914. Estos acontecimientos, si bien no fueron enfrentados por el actual Ejército, y en esos años no se asumieron explícitamente como el actual plan de defensa DN1, sí son los que inspiraron su posterior elaboración conceptual.

Este plan de defensa es el que se adoptó durante la Segunda Guerra Mundial para apoyar la causa de los aliados y permitió la reinserción de México al sistema internacional, tras 25 años de un casi total aislamiento, aunque hay que tener presente que durante la Segunda Guerra Mundial, desde la declaración de guerra a las Potencias del Eje en mayo de 1942, a la participación de tropas en los campos de batalla en 1945 casi al final de la

guerra, pasaron casi tres años. En otras palabras, la acción militar fuera del territorio fue “acompañando” otra Fuerza Armada, la de Estados Unidos, en una contienda que estaba casi definida en su correlación de fuerzas.

### ENTRE EL MILITARISMO, LA PROFESIONALIDAD Y LA REVUELTA POPULAR: 1870-1920

El principal elemento a tener presente es que el ejército profesional mexicano construido por Porfirio Díaz después de la ocupación francesa a partir de los años setenta del siglo XIX, conocido como “Ejército Federal” (o “Los Federales”), fue desmantelado por el influjo popular revolucionario<sup>1</sup>. El nuevo Ejército surgido de la Revolución se construye a partir de las milicias, caudillos y líderes, por lo que es un ejército popular, con grados no regulados a través de ascensos en una carrera militar, sino obtenidos al calor de los éxitos de cada líder en combate.

En los años de la Revolución fue clara la subordinación de los militares al mando político, desde que Álvaro Obregón reconoció el Plan de Guadalupe en 1913. Esta relación fue un hecho que se trasladó a la relación entre los líderes militares y civiles en los últimos cien años. Esto distinguió a México del resto de los países latinoamericanos, signados por graves conflictos entre las elites civiles y las militares que derivaron en cruentos golpes de Estado en la gran mayoría de los países<sup>2</sup>.

Por lo anterior, el Ejército Constitucionalista de los años 1913 a 1920 es el pilar que define cómo se van a subordinar las elites castrenses a las civiles, la base del actual Ejército Mexicano<sup>3</sup>. En 1917, el país estaba dividido y el rol del presidente Carranza fue tratar de unificar ejércitos dispersos a lo largo y ancho del territorio nacional. Al mismo tiempo, debido a que los ejércitos que triunfaron sostuvieron su conducción sobre el liderazgo personal de sus líderes, lo que los historiadores y politólogos definen como caudillismo”, Venustiano Carranza era el único líder que ostentaba una conducción y una perspectiva de “Estado”<sup>4</sup>.

---

1 RAMÍREZ RANCAÑO, Mario, “La disolución del ejército federal (1914, Teoloyucan)”, en Javier Garcíadiego (coordinador) *El Ejército mexicano. 100 años de historia*, El Colegio de México, México, 2014, p. 163.

2 LIEUWEN, Edwin, *Mexican Militarism, 1910-1940. The political rise and fall of the revolutionary army*, The University of New Mexico Press, Albuquerque, New Mexico, 1968.

3 MATUTE, Álvaro, “Del Ejército Constitucionalista al Ejército Nacional”, en *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, UNAM, IIH, 1977, Vol. VI.

4 GARCÍA DIEGO, Javier, “La política militar del presidente Carranza”, en *Cincuenta años de Historia en México en el Cincuentenario del Centro de Estudios Históricos*, México, El Colegio de México, 1991, Vol. II, p. 439.

El primero de mayo de 1917 Carranza rindió protesta como presidente constitucional, y buscó implementar algunos de los principios de la Constitución de 1917, aunque las disposiciones militares, basadas en la concentración de poder en el presidente, lo que se ha denominado el “presidencialismo”, fueron similares a la Constitución de 1857. Se recuperó el concepto de que entre las facultades del presidente estaba el nombrar a los generales y jefes superiores, y que el mando queda bajo las órdenes del presidente. La visión política civilista de Carranza quedó clara al no aceptar grado militar.

En México, la historia oficial registra el último golpe de Estado en México perpetrado contra el presidente Francisco I. Madero el 19 de febrero de 1913, por el General Victoriano Huerta<sup>5</sup>. Sin embargo, la forma cómo se desarrolló la caída del presidente Venustiano Carranza en mayo de 1920, huyendo de la capital del país por una conspiración –conocida como Plan de Agua Prieta, que desconocía a Carranza– donde participaron los tres principales caudillos militares del país: Adolfo de la Huerta, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, se podría interpretar también como un “golpe de Estado”. Carranza murió fusilado y abandonado en un paraje de Puebla el 21 de mayo de 1920. Con el asesinato de Carranza se declaró el triunfo de la Rebelión de Agua Prieta, y la presidencia pasó de forma interina a manos de Adolfo de la Huerta el primero de junio de 1920. Hacia el primero de diciembre de 1920, el General Álvaro Obregón asumió el cargo de Presidente de la República. Con esto gobernarían el tercer decenio del siglo XX, intercalándose el gobierno, los dos principales caudillos militares de la Revolución: Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles<sup>6</sup>.

Producto de este golpe de Estado no reconocido por los historiadores oficiales (tanto los civiles, por ejemplo, en los “Libros de Texto” de la Secretaría de Educación Pública, como los militares) el país vivió una etapa de “militarismo” casi absoluto. O sea, la muerte de Carranza rompió siete años de liderazgo civil sobre las Fuerzas Armadas revolucionarias, entre 1913 a 1920, y derivó el epicentro del poder hacia las elites castrenses triunfantes.

### **MILITARISMO MEXICANO EN EL SIGLO XX: DEL PODER DIRECTO AL EQUILIBRIO CÍVICO-MILITAR: 1920-1946**

Después del gobierno civil de Carranza en 1920 y su trágico final en mayo del mismo año, los militares tuvieron el control del Estado y la política

---

5 Ver por ejemplo el libro de la SEDENA 100 años del Ejército Mexicano. Cien años de lealtad y vida institucional 1913-2013, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2013.

6 General GARFIAS MAGAÑA, Luis, “El Ejército Mexicano de 1913 a 1938”, en El Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1979, Tomo 2, p. 448.

hasta 1946. Los militares en un principio ejercían el poder de forma directa desde la presidencia hasta los cargos locales de presidente municipal. Eran predominantes en el poder legislativo federal, las gubernaturas se otorgaban a los caudillos como forma de centralizar el país, estos a su vez derivaban en control hacia las legislaturas estatales y gobiernos municipales. Los procesos de construcción de instituciones del Estado se regulaban en un principio por los caudillos militares. A medida en que el país se pacificaba e institucionalizaba, fue emergiendo una elite civil, ligada a la ideología de la Revolución, que finalmente recibe el poder principal del Estado a través de la presidencia en 1946.

Una definición de “militarismo” la elaboró el sociólogo Samuel Huntington con la integración de cuatro factores: 1) Rol institucional, en la medida que controlan recursos sociales, entre los cuáles están hombres y recursos financieros del Estado; 2) Rol político, a medida que controlan altos cargos de gobierno y realizan actividades políticas de forma directa; 3) Rol instrumental, por su participación política de forma directa, superior a la de los civiles, tanto en política interna como internacional, en cargos públicos y en el caso de gobiernos con posesión de empresas productivas, en la dirección de dichas empresas; y 4) Rol ideológico, que es cuando los militares logran influir sobre las clases dominantes económicas e intelectuales, así como en las clases trabajadoras<sup>7</sup>. Estos cuatro roles los ejercía el ejército de forma directa entre 1920 y 1946, e indirecta –a través de la multiplicidad de funciones no militares- de 1946 en adelante.

El principal problema político-militar que tenían los generales triunfantes de la Revolución era convertir el ejército popular, sin profesionalismo, producto de las batallas primero contra el ejército federal, y luego entre las diferentes facciones, en un ejército profesional.

En los años veinte se emitieron las principales leyes reguladoras de la milicia, la Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales, 15 de marzo de 1926. El 12 de marzo de 1930 se emitió la Ley Orgánica del Ministerio Público y Cuerpo de Defensores Militares; la Ley Orgánica de los Tribunales Militares y la Ley de Procedimientos Penales en el Fuero de Guerra. Esto para adaptar con legislación precisa lo estipulado en el Artículo 13 de la Constitución de 1917, sobre la existencia de un “Fuero de Guerra”<sup>8</sup>.

---

7 HUNTINGTON, Samuel, *The Soldier and the State: the theory and politics of civil military relations*, New York, Vintage Books, 1974, p. 75.

8 SAUCEDO LÓPEZ, Antonio, *Los Tribunales Militares en México*, Trillas, México, 2002, p. 37.

De la legislación anterior, integrando sus disposiciones dispersas en varias leyes, se derivó la ley más importante de todas, el Código de Justicia Militar el 28 de diciembre de 1932, entrando en vigor el primero de enero de 1934<sup>9</sup>. La acción complementaria que se constituye para la profesionalización de las fuerzas armadas es la creación, también en 1932, de la Escuela Superior de Guerra.

A pesar de que se despolitiza lentamente el ejército, se va configurando una ideología cuyo motor sería la acción del Partido Nacional Revolucionario (PNR) para encabezar políticamente a todos los sectores populares del país, a través de un sistema “corporativo”. El núcleo principal fue la llamada “ideología de la Revolución Mexicana”, que se definió como el “nacionalismo”, fue adoptada por el instrumento para gobernar el país: el PNR, fundado por el General-presidente Plutarco Elías Calles en 1929. En 1938 el Presidente-general Lázaro Cárdenas cambió el nombre del instituto político a Partido de la Revolución Mexicana (PRM), que incorporó formalmente a los militares a la estructura del partido.

El nacionalismo es una ideología que en el caso de México busca cohesionar a las elites. Sin embargo, tuvo una función netamente política, pero nunca logró integrar a la clase empresarial, pues ésta siempre se vinculó a sus pares principalmente de Estados Unidos, por la procedencia de los insumos tecnológicos y los mercados. Por ello, la política —y el empleo de los militares cuando fuera necesario— se dirigieron hacia los sectores populares. Con ellos se formó un “mito” entre las elites políticas, los militares y los sectores populares:

“El mito nacionalista se inserta en la sociedad mexicana en forma paradójica. El nacionalismo ha contribuido sin duda a la legitimación del sistema político, pero se estableció como una forma mítica poco coherente con el desarrollo del capitalismo occidental típico del siglo XX. En otras palabras: el mito es eficiente para legitimar el poder priista, pero ineficiente para legitimar la racionalidad del desarrollo industrial moderno”<sup>10</sup>.

El presidente Plutarco Elías Calles fue el que inició la “institucionalización de la Revolución”, a través de la construcción de instituciones políticas. Esto fue para regular y solucionar los conflictos políticos de los distintos grupos revolucionarios distribuidos a lo largo y ancho del país. A pesar de que los grandes caudillos se integraban al poder central —ubicado en

---

9 Ídem, p. 37.

10 BARTRA, Roger, “Nacionalismo revolucionario y seguridad nacional en México”, en Sergio Aguayo y Bruce Bagley (compiladores), *En busca de la seguridad perdida. Aproximación a la seguridad nacional mexicana*, S. XXI, México, 1990, p.146.

la figura presidencial-, se fue construyendo en la práctica un Ejército Nacional. Esta fuerza armada a nivel legal, desprendió su normativa de la Constitución de 1917; sin embargo, la forma política se alejaba de la Constitución, en cuanto no se permitía la disidencia. En la práctica se ejercía el poder de forma autoritaria, aunque siempre se realizó el ejercicio de rotación del poder a través de elecciones, pero siempre bajo la hegemonía del partido hegemónico.

Con una gran carga nacionalista, las Fuerzas Armadas se organizaban de forma “defensiva” ante el exterior, articuladas a doctrinas de política exterior. Esto básicamente se definió por la vecindad con Estados Unidos. Este país no se opuso a la modalidad defensiva de la doctrina militar, pues significaba el no desarrollar –o adquirir– armamento tecnológicamente avanzado, por lo cual las Fuerzas Armadas de México no significaron una “amenaza” al vecino del norte. Estados Unidos no se inmiscuyó en México de forma directa hasta que fueron tocados sus intereses estratégicos, con la expropiación petrolera de 1938. A partir de este hecho político, se le agregó el componente “petrolero” a la ideología nacionalista, que continúa siendo decisivo hasta la fecha.

Con la Segunda Guerra Mundial y la partición de México del lado aliado, el antinorteamericanismo se volvió relativo, debido a que no se podía sostener un discurso contra el vencedor de la contienda mundial, y además vecino. Así, el PRI y su ideología, fue un producto de las elites militares y se heredó a los civiles que gobernaron el país a partir de 1946. Para dar este paso, la nomenclatura del partido volvió a cambiar, esta vez de forma definitiva, a Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Esta identificación ideológica logró ser el “cimiento” que dio coherencia al “Sistema Político Mexicano”. Este sistema político, a pesar de haber sido trasladado el bastón de mando al presidente Miguel Alemán en 1946, tuvo elevados componentes autoritarios, como el “corporativismo” de la población y los sectores productivos. La máxima representación del “militarismo”, “nacionalismo”, “corporativismo” y “autoritarismo” se concretó con el liderazgo del general Lázaro Cárdenas, quien gobernó de 1934 a 1940<sup>11</sup>. Estos cuatro componentes construyeron el sistema político más estable de América Latina entre 1934 y 2000. Este sistema político “estable” no quiere decir que respetara los postulados de la Constitución, pues cuando fue requerido por los dirigentes del país –civiles a partir de 1946– se recurrió a la represión cuando se rebasaban las capacidades de ejercicio de la gobernabilidad.

---

11 PIÑEYRO, José Luis, Ejército y sociedad en México, Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad Autónoma de Puebla, México, 1985, p. 54.

## LA ESTABILIDAD POLÍTICA BAJO EL PRI: 1946-2000

Después de la etapa armada de la revolución, el país para reconstruirse debía desmilitarizarse, las Fuerzas Armadas deberían profesionalizarse, y los políticos eran los líderes que podían ayudar a los militares a realizar este esfuerzo. Los cuatro componentes mencionados se agregaron a una variable del nacionalismo, el aislacionismo político y militar, derivado de una doctrina de política exterior que se consolidó profundamente en las elites diplomáticas y políticas: la No Intervención.

Con la no intervención, interpretada como la no injerencia en los asuntos internos de otras naciones (doctrinas Juárez, Carranza y Estrada), se fusiona la acción de la política exterior con la forma de la estructura y el sistema de defensa: al interior del país. O sea, la no intervención no le da atributos a las Fuerzas Armadas para constituirse con capacidades ofensivas, ni para participar en coaliciones militares, excepto en un breve momento en 1945, al enviar de forma simbólica un escuadrón de la fuerza aérea al lado de las fuerzas aliadas en la segunda guerra mundial. Con ello, se ha inhibido el desarrollo y modernización de la armada de guerra y de la fuerza aérea, principalmente ésta última.

Así, las Fuerzas Armadas pasaron a ser un apoyo del Estado y de los diferentes gobiernos en turno, para resguardar la seguridad interior y la paz social, sólo cuando los mecanismos reguladores reales del sistema político fallaban. Al abandonar el ejercicio directo del poder, continuaron su profesionalización e institucionalización, y actuaban para respaldar al Estado en sus carencias. En términos “públicos”, los militares se despolitizaron.

El último intento de influir de forma directa para impulsar un candidato militar a la presidencia fue en 1952, cuando el General Miguel Henríquez Guzmán buscó la nominación con un partido diferente al PRI<sup>12</sup>. A partir de este momento, ningún militar ha realizado pronunciamientos públicos o expresando opiniones políticas, por la severidad con que se castiga esto en los órganos de justicia militar. La desmilitarización del país se observa mediante la reducción de los efectivos, respecto de la población del país:

---

12 SERVÍN, Elisa, Ruptura y oposición. El movimiento henriquista 1945-1954, México, Cal y Arena, 2001; y Roderic Ai Camp, *Generals in the Palacio. The military in modern Mexico*, Oxford University Press, New York, 1992, p. 81.

Cuadro 1. Efectivos de las Fuerzas Armadas: 1936-1980

1936:	(1 militar por 308 habitantes) <sup>13</sup>
1940:	50,000 efectivos (1 por cada 393 habitantes)
1950:	50,000 efectivos (1 por cada 515 habitantes)
1960:	55,000 efectivos (1 por cada 684 habitantes) <sup>14</sup>
1965:	60,750 efectivos (1 por cada 702 habitantes)
1970:	67,100 efectivos (1 por cada 718 habitantes)
1975:	82,000 efectivos (1 por cada 687 habitantes)
1980:	90,300 efectivos (1 por cada 746 habitantes) <sup>15</sup>

Fuente: Elaboración propia.

Durante los años de la guerra fría, sin ser voluntad de las Fuerzas Armadas, no se siguió el designio de la Constitución: esta prevé la construcción de instituciones modernas y profesionales en todos los órdenes de la vida pública gubernamental del país (en las diferentes Secretarías del Estado, más la Procuraduría General de la República y los organismos autónomos, así como en las estructuras de gobierno estatales y municipales).

Al no darse el desarrollo y fortaleza de las diversas instituciones del Estado, en el nivel operativo, constantemente las Fuerzas Armadas se emplean en respaldo de las instituciones civiles. Este hecho se desprende de las leyes orgánicas respectivas: la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana<sup>16</sup> y la Ley Orgánica de la Armada de México,<sup>17</sup> donde ambas integran el concepto de actuar para la seguridad interior del país en auxilio de las autoridades civiles, y de resguardo de la “paz social”. Así, la influencia de las fuerzas armadas en la política queda consignada por su contribución a la seguridad interna, a misiones de “desarrollo”.

Por ejemplo, las Fuerzas Armadas realizan labores de salud pública hacia sectores marginados de la población, o diversas obras de infraestructura, respaldar a las instituciones de seguridad pública, resguardar la “paz social”

13 LIEUWEN, Edwin, Mexican Militarism. The Rise and Fall of the Revolutionary Army 1910-1940, op. cit., p. 120.

14 WAGER, Stephen The Mexican Army, 1940-1982: The Country Comes First, Ph D, Stanford University, 1992, p. 37.

15 Fuente: International Institute for Strategic Studies, London, The Military Balance, varios años.

16 “Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986 TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación, 06-11-2014.

17 [www.gob.mx/semar/documentos/ley-organica-de-la-armada-de-mexico](http://www.gob.mx/semar/documentos/ley-organica-de-la-armada-de-mexico). 17 de marzo de 2015 - Ley Orgánica de La Armada de México. Nueva.- Autor: Secretaría de Marina; Fecha de publicación: 16 de marzo de 2015. La Armada se separa del Ejército en 1939 y se constituye como una fuerza armada independiente, y en una Secretaría de Estado autónoma. Ver Secretaría de Marina-Armada de México, Historia General de la Secretaría de Marina-Armada de México. Las políticas navales 1940-2012, Tomo II, SEMAR, INERM, México, 2012, p.31.

cuando son rebasadas las correspondientes estructuras sociales. La gran cantidad de misiones realizadas las vuelve funcionales a las instituciones de gobierno que apoyan, dependiendo de la fortaleza o debilidad de las mismas. De esta manera, se construye una relación de dependencia. Las instituciones civiles dependen de las militares, y se inhiben los esfuerzos por construir capacidades para que las fuerzas armadas no realicen estas labores.

La Constitución y ningún precepto legal autoriza de forma explícita la realización de estas tareas a las Fuerzas Armadas, pero tampoco no hay disposición alguna que lo prohíba. En la práctica, se da la superposición de labores con otras secretarías de Estado u organismos de seguridad pública de forma constante, y se desprende de la interpretación amplia del Artículo 89 de la Constitución, que establece la línea de Mando del Presidente de la República sobre las Fuerzas Armadas.

El mecanismo jurídico que se utilizó para el empleo de las fuerzas armadas ante protestas internas de carácter político, sindical, o de otro tipo, fue el llamado “delito de disolución social”, incorporado el 15 de enero de 1951 al Código Penal Federal. Por “disolución social” se entendió textualmente:

“Delitos de disolución social. Artículo 145. Comete el delito de disolución social, el extranjero o el nacional mexicano, que en forma hablada o escrita o por medio de símbolos o en cualquier otra forma, realice propaganda política entre extranjeros o entre nacionales mexicanos, difundiendo ideas, programas o normas de acción de cualquier gobierno extranjero, que perturbe el orden público o afecte la soberanía del Estado mexicano. Se perturba el orden público, cuando los actos de disolución social, definidos en el párrafo anterior, tiendan a producir rebelión, tumulto, sedición o escándalo. La soberanía nacional se afecta cuando los actos de disolución social puedan poner en peligro la integridad territorial de México, obstaculicen el funcionamiento de sus instituciones legítimas o propaguen el desacato de parte de los nacionales mexicanos a sus deberes cívicos. También comete el delito de disolución social, el extranjero o el mexicano que, en cualquier forma, realice actos de cualquier naturaleza, que preparen material y moralmente la invasión del territorio nacional o el sometimiento del país a cualquier potencia extranjera”<sup>18</sup>.

Este capítulo del Código Penal Federal se retiró del texto del Código en 1970 tras los acontecimientos de 1968, como una forma de “reconciliación” entre el Estado y las fuerzas de izquierda que habían sido afectadas por el movimiento estudiantil de 1968. Durante el largo periodo

---

18 Texto del artículo 145 del Código Penal Federal (vigente de 1941 a 1970).

de estabilidad y hegemonía indiscutible del PRI, los acontecimientos de 1968 representaron lo más cercano a una crisis de gobernabilidad donde incluso, como en muchos países de América Latina en esos años, se pudo dar un golpe de Estado.

El movimiento estudiantil de 1968, como la respuesta del gobierno para acallarlos, tuvieron consecuencias que redefinieron y reconstruyeron el sistema político. Se entiende por la mayoría de los politólogos la antesala del proceso de democratización que el país inicia posteriormente en los años noventa. La acción del ejército generó un gran debate. Gran cantidad de libros e investigaciones se han escrito sobre la protesta estudiantil; sin embargo, son muy pocos los trabajos y las informaciones públicas conocidas acerca de un aspecto muy particular del conflicto: ¿cómo se dio el proceso de toma de decisiones del gobierno para acallar o lograr reprimir la insurgencia estudiantil? y ¿cómo interpretaron las fuerzas armadas su acción? Esto es clave para entender la relación cívico-militar. Comenzando por la segunda pregunta, el General Luis Garfías Magaña, en lo que se puede considerar la “historia oficial” del ejército señala:

“En 1968 ocurrieron disturbios estudiantiles que amenazaron con crear el caos y la anarquía, principalmente en esta capital; fue por ello que las fuerzas armadas tuvieron que actuar a fin de impedir que la violencia desatada por elementos irresponsables, impidieran que los mexicanos pudieran vivir en paz”<sup>19</sup>.

Y el entonces presidente de la República afirmó en su informe a la nación en 1969:

“El ejército mexicano tiene la grave responsabilidad de mantener la tranquilidad y el orden interno, bajo el imperio de la Constitución a fin de que funcionen nuestras instituciones, los mexicanos puedan disfrutar de la libertad que la ley garantiza y el país continúe su progreso. La forma en que cumplió su cometido es prueba clara de que podemos confiar en su patriotismo, su convicción civilista e institucional: restablecer el orden y vuelve de inmediato a sus actividades normales”<sup>20</sup>.

Una investigación emprendida por el oficial del ejército norteamericano Michael Dziejdzic, afirma que lo más importante fue la forma como se tomó la decisión: “el Secretario de la Defensa (el General Marcelino García Barragán) fue el que tomó la iniciativa, no el presidente o

---

19 Ver General GARFIAS MAGAÑA, Luis, “El Ejército mexicano actual”, en *El ejército mexicano. Historia de los orígenes hasta nuestros días*, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1979, p. 526.

20 Ídem.

Echeverría (Secretario de Gobernación)”. Y que el argumento empleado por el Secretario de la Defensa (que se lo habría transmitido a Echeverría) es que él y el presidente habían creado el problema, y que le permitieran resolverlo a su manera. En México esto fue ampliamente debatido a principios de 1992 en la prensa. El entonces regente de la ciudad de México, el General Alfonso Corona del Rosal (considerado uno de los enlaces más importantes entre la élite civil y los militares durante las décadas de los años 50 y 60), se refirió a los hechos de la siguiente manera, “yo pedí la intervención del ejército con la intención de acordonar el barrio estudiantil. Quería dar un respiro a la policía. Yo soy un hombre dual, como militar y como licenciado. En ese momento decidí como autoridad civil”. Una reciente investigación documental en el Archivo General de la Nación y los Archivos de Seguridad Nacional de Washington (depósito de desclasificación de archivos de gobierno), señala que:

“Sostengo, como hipótesis, que Gustavo Díaz Ordaz elaboró su plan con el jefe del Estado Mayor, General Luis Gutiérrez Oropeza, y ocultó al Secretario de la Defensa, General Marcelino García Barragán, al de Gobernación, Luis Echeverría Álvarez y al Director de la Federal de Seguridad, Capitán Fernando Gutiérrez Barrios que habría francotiradores con órdenes de disparar a matar o herir”<sup>21</sup>.

De esta forma, hay cuatro interpretaciones sobre el proceso de toma de decisión en 1968: la historia oficial, señala que el ejército atendió ordenes presidenciales y siempre fue leal; la que menciona que ante la ausencia del presidente, el Secretario de la Defensa asumió la iniciativa; la tercera, que fue por órdenes expresas del regente de la ciudad; y la cuarta, que el máximo responsable fue el Secretario de Gobernación, Luis Echeverría.

Sergio Aguayo señala que tras los acontecimientos de Tlatelolco se produjo un efecto muy profundo en las fuerzas armadas, donde comenzó a revisar su misión. El autor cree que no es posible la repetición de otro acontecimiento similar debido a las transformaciones hacia la democracia que iniciaron precisamente con este acontecimiento<sup>22</sup>.

Después del movimiento estudiantil de 1968, el desafío militar más importante de las Fuerzas Armadas Mexicanas se dio con el anuncio del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que empezaba una ofensiva militar contra el gobierno mexicano. La acción militar de enero

---

21 AGUAYO, Sergio, De Tlatelolco a Ayotzinapa. Las Violencias del Estado, Ediciones Proceso, México, 2015, p. 92.

22 AGUAYO, Sergio, Los Archivos de la Violencia, Grijalbo-Reforma, México, 1998, p. 306.

de 1994 se restringió a una pequeña campaña de 12 días que incluyó la toma de San Cristóbal de las Casas, el ataque a la guarnición del ejército en Rancho Nuevo, y acciones en Ocosingo, todas en el estado de Chiapas. El discurso “militarista” del EZLN, consignado en la Declaración de la Selva Lacandona enunciada el primero de enero de 1994 señaló:

“El día primero de enero de 1994 nosotros, el EZLN, le declaramos la guerra al supremo gobierno y al ejército federal, y demandamos el derrocamiento de Carlos Salinas de Gortari. Desde entonces se mantiene en pie nuestra declaración de guerra.”

Han pasado 22 años de este “levantamiento armado”, el cual en realidad sólo duró 12 días de enfrentamiento entre el ejército y el EZLN. La estrategia del gobierno fue desarrollar una negociación que inició con un cese de fuego por un acuerdo con el gobierno federal el 12 de enero de 1994, donde el ejército pasó de “fuerza combativa”, a “fuerza disuasiva”. Por su parte, el EZLN pasó de una supuesta “fuerza de combate ofensiva”, a un esquema de resistencia territorial defensivo sin empleo de las armas. Esta mutación en ambas partes derivó en una distensión donde el conflicto de Chiapas pasó de ser un asunto de seguridad nacional entre 1994 y 1999, a un problema político no resuelto, derivado de la manera como el Estado convive con grupos indígenas que en ocasiones no reconocen el ordenamiento legal existente, como el EZLN.

Como en la mayoría de los países en América Latina y en México, una de las debilidades del proceso para la transición a la democracia, es la dificultad que tiene el Estado y también los propios movimientos de protesta, para procesar o insertarse por las vías político-institucionales. Esto sucede, sobre todo, con algunos movimientos contestatarios y críticos que provienen de diversos sectores sociales y políticos que no encuentran los espacios de diálogo y participación en las estructuras del Estado por diversas razones. El punto de conflicto se da tanto por las condiciones de marginalidad y exclusión social y política, que los llevan a expresiones confrontativas y radicales, así como la incapacidad de todos los niveles del Estado (federal, estatal y municipal), de atender sus demandas, escuchar o negociar con dichos movimientos y dialogar e interactuar con sus líderes.

Este fue el caso de las conflictivas relaciones entre el EZLN y el Estado mexicano, así como de las amplias estructuras de poder que están detrás del Estado, enfrentando a los movimientos que se han sumado y respaldan la lucha del EZLN. En consecuencia el EZLN fue el catalizador (1994-2001) y articulador de algunas de las expresiones de descontento

más importantes que provinieron del área rural indígena, en este caso en Chiapas. Por su parte, el Estado mexicano no ha podido construir mecanismos legales o políticos de cómo relacionarse o negociar con los movimientos sociales emergentes. Es decir, que esta debilidad de la actual democracia explica en parte porque la negociación de paz entre el EZLN y el gobierno está en punto muerto. Esto sucede con otros movimientos de protesta social, por ejemplo, los que surgen de las fracturas del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, que en ocasiones adquieren formas radicales muy violentas, aunque no en la dimensión que tuvieron movimientos armados guerrilleros.

Desde los últimos 30 años del siglo XX, las fuerzas armadas iniciaron una prudente distancia del partido PRI, para asumir roles de seguridad interna no políticos, sino de seguridad del Estado. Solamente fueron requeridas de forma directa cuando fuerzas de oposición actuaban de forma armada contra el gobierno, como ha sido el combate a las guerrillas desde los años de 1970-71; de igual forma, la emergencia del narcotráfico produjo dos consecuencias: su modernización en equipo y en materia de inteligencia: cambiar el objeto de la inteligencia a dirigirla a los grupos dedicados al narcotráfico; y por asumir de forma creciente esta misión y por la naturaleza transnacional de la misma, se da un creciente acercamiento con Estados Unidos.

Durante los últimos 30 años del siglo XX, las fuerzas armadas continuaron varios procesos en su organización institucional en la ruta de la profesionalidad. El principal es otorgar a la educación militar un lugar destacado en los regímenes de promociones y ascensos, tanto en la SEDENA como la SEMAR. Con la fundación de las Universidades del Ejército y Fuerza Aérea, y de la Armada de México, y en su seno El Colegio de la Defensa Nacional, y el Centro de Estudios Superiores Navales, se desarrollan múltiples programas académicos, basados en los estudios de maestría en seguridad nacional, donde se abordan y analizan múltiples dimensiones económicas, sociales y políticas, así como internacionales y militares. Por ello, la forma sui generis de evolución y profesionalización de las fuerzas armadas mexicanas se podría denominar como “profesionalización multifuncional”, con la característica que se sostiene en el postulado constitucional de la cadena de mando que estipula el Artículo 89 de la Constitución. O sea, el desarrollo de las 19 misiones se da por orden presidencial y por necesidad del Estado mexicano. En otras palabras, el subdesarrollo institucional de muchos de los componentes de las instituciones civiles del Estado mexicano, deriva en la necesidad de emplear a las fuerzas armadas.

## CONCLUSIONES

La democratización del Sistema Político Mexicano, que inició en la última década del siglo XX no significó la modernización de las instituciones del Estado mexicano. Uno de los indicadores es la gran cantidad de misiones que realizan las fuerzas armadas. A medida que las Fuerzas Armadas Mexicanas amplían su acción en respaldo del Estado, su profesionalidad también se ha dado a la par del desarrollo de capacidades para realizar múltiples misiones, de naturaleza tanto militar como civil. Así, por la debilidad de otras instituciones, se da el crecimiento de las misiones militares, y las transforma en “necesarias”. A continuación enlistamos las 19 actividades más importantes desarrolladas por las Fuerzas Armadas Mexicanas durante las últimas décadas:

1. Defensa de la soberanía (territorio). Misión constitucional básica en todos los países. En el caso mexicano no existen diferendos fronterizos con Estados Unidos, Guatemala o Belice, lo que lleva a la no necesidad de desarrollar altas tecnologías militares o adquirirlas para este propósito.
2. Integración y comunicación del territorio. En gran cantidad de zonas rurales y montañosas, las Fuerzas Armadas son la única institución del Estado mexicano que posee medios para tener presencia permanente.
3. Seguridad colectiva en tres niveles: mundial, hemisférica, regional. Hasta el mes de septiembre de 2014, México anunció la participación en Operaciones de Mantenimiento de Paz de la ONU.
4. Contrainsurgencia. Se desarrolló intensamente en el ámbito rural en los años setenta del siglo XX, y posteriormente se desplegó una versión cívico-militar para enfrentar el movimiento zapatista que apareció en enero de 1994.
5. El activismo político. Solamente las Fuerzas Armadas realizan “activismo” político cuando en el congreso se debaten legislaciones que les conciernen, como es el caso de la legislación sobre el “Fuero de Guerra”, a través de la revisión en diversos momentos del Código de Justicia Militar.
6. Modernización tecnológica (es parte de la nueva profesionalización), por ejemplo, la Secretaría de Marina ha desarrollado tecnologías y tiene patentes para la construcción de equipo naval.
7. Protección de la población civil ante desastres naturales. Esta es una modalidad muy importante en México. Es la misión que cuenta con mayor respaldo de la población civil, y se le conoce como Plan DN III en SEDENA y Plan Marina en SEMAR.

8. Lucha contra el terrorismo. Es una misión que se desarrolla principalmente en el ámbito de la inteligencia, en cooperación con organismos de inteligencia civil como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). También, desde la llamada “guerra al terrorismo” emprendida por Estados Unidos después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, se coopera en el ámbito de la inteligencia.
9. Lucha contra el narcotráfico. Tuvo una primera etapa en los años ochenta del siglo XX, mediante la erradicación de plantíos. En el siglo XXI, a raíz de la declaratoria presidencial de “Guerra a las Drogas” de enero de 2007, se combate a las organizaciones criminales que comercian con cocaína, metanfetaminas, heroína y marihuana. La presencia de las Fuerzas Armadas en esta misión se le ha denominado como “militarización”.
10. Seguridad Pública. Responsabilidad de colaborar o realizar de forma directa en sustitución de cuerpos de seguridad federales, estatales y municipales. Esta misión se ha incrementado desde 2007.
11. Defensa de los Recursos Naturales. Protección básicamente de los bosques y del medio ambiente en las costas.
12. Acción cívica. Colaborar en la ejecución de campañas de salud, educación, distribución de alimentos en zonas rurales, etcétera.
13. Actividades de inteligencia. Todas las Fuerzas Armadas tienen sus propios Sistemas de Inteligencia (Sección Segunda en casi todos los países). En México, la Secretaría de la Defensa Nacional se reconoce como el órgano de inteligencia rural más completo. La Secretaría de Marina ha desarrollado la Unidad de Inteligencia Naval (UIN), responsable de la captura de parte importante de los líderes de las organizaciones criminales.
14. Seguridad de personalidades. Vigilancia y seguridad del presidente y secretarios de Estado, a través del Estado Mayor Presidencial.
15. Vigilancia de papelería electoral.
16. Vigilancia de fronteras.
17. Protección de instalaciones estratégicas, principalmente energéticas.
18. Rescate de ciudadanos de otros países en alta mar (función de la Armada de México principalmente en el Caribe y en el Pacífico Sur).
19. Colaborar con la Secretaría de Turismo en la protección de carreteras (SEDENA) y/o playas (SEMAR) en periodos vacacionales.

La polémica sobre la acción de las Fuerzas Armadas para responsabilizarse de algunas de estas misiones surge en el nivel de la realidad del subdesarrollo, tanto de la economía, como de otras instituciones de gobierno, y por las capacidades como organización compleja multipropósitos. Por ello, las misiones se deben de analizar con el siguiente desglose de importancia:

1. Cuáles son constitucionales.
2. Misiones que, sin ser constitucionales, son “positivas” (para la Nación, el Estado o la Población).
3. Misiones que son cuestionadas por la población, como la contrainsurgencia o su participación en seguridad pública, y en ocasiones la afectación a civiles inocentes en la guerra al narcotráfico. Esto vuelve vulnerables a las Fuerzas Armadas, recibiendo críticas sobre violación a los derechos humanos.
4. Misiones desarrolladas por presión internacional, como la colaboración para la guerra al terrorismo.

A manera de conclusión y como reflexión final, dado el incremento súbito de la violencia en el país, cabe cuestionarse si el empleo masivo de las Fuerzas Armadas es la estrategia correcta para lograr mejorar la gobernabilidad en el país, o si se deben explorar otras alternativas, como puede ser una verdadera reconstrucción institucional del Estado mexicano; sobre todo, de aquellas estructuras que por su incapacidad han provocado el llamado a los militares, siendo esta recurrencia a los que detentan “el empleo de la violencia legítima” un riesgo que puede debilitar la democracia y el respeto a los derechos humanos.



---

DOCTOR GUILLERMO JAVIER ROLANDO  
GARDUÑO VALERO

Doctor en sociología, egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM. Fue Becario Tinker sobre América Latina, en el Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh, Pa. Estados Unidos de América.

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, y profesor titular de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Unidad Iztapalapa. Entre sus publicaciones más recientes se encuentra el libro: “El Ejército Mexicano entre la guerra y la política”, editado por la Universidad Autónoma Metropolitana. Es autor de más de 50 capítulos de libros colectivos y de artículos indexados, referidos a estrategia y organización.

Ha sido profesor invitado en el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) de 1987 a 2010, en las Maestrías en Seguridad Nacional, en Administración Naval y en la Especialidad de Inteligencia.



---

# ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL, ORÍGENES, VIGENCIA Y PROYECCIÓN

## INTRODUCCIÓN

Actualmente, las cuestiones relativas al **Fuero de Guerra o jurisdicción militar** se han constituido en un tema de gran relevancia, llama la atención de por qué una justicia especializada como la militar destinada a procurar y juzgar la conducta de los efectivos del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México ha causado tanta expectación.

México fue gobernado desde el 27 de septiembre de 1821 cuando se consuma nuestra independencia por militares que estuvieron al frente del poder político del Estado durante 100 años, 4 meses, 21 días, 23 horas y 15 minutos. Se debe recordar el período de 45 minutos que ocupó la Presidencia Don Pedro Lascurain en febrero de 1913.

Es importante mencionar el aspecto de orden y disciplina castrense a que se refiere el artículo 13 constitucional y bajo estas condiciones las Fuerzas Armadas como factor real de poder que se ha establecido dentro de la legislación en materia militar; por lo que citado precepto enfatiza que el fuero de guerra ha sido utilizado como el instrumento de mantenimiento de citado orden y disciplina, dejando claro que durante 159 años, desde la promulgación de la Constitución liberal el 5 de febrero de 1857, citado artículo se ha mantenido sin ser alterado.

En el marco de lo anterior, el artículo 13 constitucional, manifestaba de manera precisa que en la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales; asimismo, ninguna persona ni corporación podían tener fueros, ni gozar emolumentos que no fueran compensación de un servicio público y fijados por la ley, subsistiendo el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tuvieran exacta conexión con la disciplina militar; dejando claro que la ley fijaría los casos de esta excepción.

Hoy en día, existe una variación mínima entre la constitución de 1857 y la de 1917, agregándosele a esta última que los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército; cuando en un delito o falta del orden militar estuviese implicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Cabe mencionar de la existencia de un voto por parte de Francisco J. Mújica, mediante el cual aclara lo siguiente: Dos elementos se establecen como diferencia entre ambas constituciones: el primero; en la Constitución de 1917, reconociendo una contradicción insalvable al negar los fueros de cualquier naturaleza en el inicio y después hablar de que subsiste el fuero de guerra; y el segundo, es un agregado que formula una clara distinción entre lo que corresponde al espacio de lo civil y lo que es propio del ámbito militar, siendo este último elemento de particular importancia, pues denota una profunda distinción entre la autoridad civil y la militar y tiene como referencia la obediencia al mando, lo que supone que estos no solo gozan de la potestad de acusación, sino que deben asumir las consecuencias de sus ordenamientos, ya que el hecho de tener la facultad de corte acusatorio presume indudablemente de elementos que pueden dar paso a arbitrariedades.

Desde el planteamiento y la argumentación que Francisco J. Mujica hace particularmente al artículo 13 en el constituyente de 1917, el cual fue aprobado por 122 votos los días 8 y 19 de enero del mismo año, cabe destacar que el fuero de guerra que se conserva en nuestra Constitución actual, no es más que un resquicio histórico del militarismo que ha prevalecido en todas las épocas de nuestra vida, tanto colonial como de nación independiente, y que no producía más efecto que el de hacer creer al futuro ejército nacional y a los civiles de la República, que ser militar era una clase privilegiada y distinta ante nuestras leyes, del resto de los habitantes del país.

El antecedente que tiene el fuero de guerra no es una novedad, tiene siglos de aplicarse y en el caso de México se reconoce desde el Siglo XVI en la tradición española de la Armada Real que justificaba la leva<sup>1</sup> como factor operativo de los buques de vela que cruzaban los océanos y que mantenía cautivos a los elementos de marinería imposibilitados por razones estamentales de ascender a mandos, frente a esto, la formalización de la tradición estaría contenida en forma de derecho en los artículos 247, 248, 249 y 250 de la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en el Puerto de Cádiz el 19 de marzo de 1812, cuya característica principal era su carácter liberal.

Asimismo, afirma que los 23 puntos expuestos por Morelos en la Constitución de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, junto con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 hicieron la diferencia

---

1 El reclutamiento militar forzoso para varones mayores de 15 años. (Salvatore, 1992 p.6).

legal en el caso de la lucha por la Independencia de México; posteriormente, al constituirse como nación independiente, surge de manera importante el artículo 14 del Plan de Iguala, en febrero de 1821, y poco tiempo después los artículos 4, 99, 56, y 57 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, fueron aprobados por la Junta Nacional Constituyente en febrero de 1823. Además de los artículos 18 y 19 del Acta Constitutiva de la Federación, expedida en la Ciudad de México el 31 de enero de 1824.

Sin embargo, uno de los grandes problemas fue la ausencia de una ley clara y específica, lo que posibilitó en un momento determinado, la creación de un decreto que prohibió y sancionó de manera totalmente ilegal que un personaje como Iturbide, pudiera volver al país; siendo este decreto esencialmente el factor causal de su asesinato en la ciudad de Padilla, lugar donde se inicia el debate de la promulgación de la nueva Carta Magna en los artículos 148 y 154 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos expedida en México el 4 de octubre de 1824. En ese momento histórico la figura de Poinsett, (primer embajador de Estados Unidos) jugó un papel de primordial importancia para eliminar al creador de la Independencia de México, quien se había opuesto a la oferta de Jefferson para la venta de las desérticas tierras del norte aún propiedad nacional.

Como consecuencia de lo anterior las secuelas de reformas en materia de fuero de guerra atravesaron la imposición de las disposiciones de los gobiernos tanto conservadores como liberales (en ocasiones simultáneamente y otras de manera sucesiva), buscando en todo momento imponerse, lo cual desquició al aparato jurídico de la Nación en esa época. Es entonces cuando el 5 de febrero de 1857 la Constitución Política muestra el contenido del artículo 13 constitucional que sería la base del fuero de guerra, complementándolo con los preceptos establecidos en los artículos 42, 58, 72, 74, 75, 76, y 77 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.

Digno también de considerarse al respecto, el contenido de la Circular del Gobierno Constitucional en México del 20 de enero de 1861, enviada por Francisco Zarco, (entonces Secretario de Relaciones Exteriores) a los gobiernos de los Estados, manifestándoles el rechazo del proyecto para crear tribunales revolucionarios contra la reacción, a efecto de no privar a nadie de sus derechos individuales.

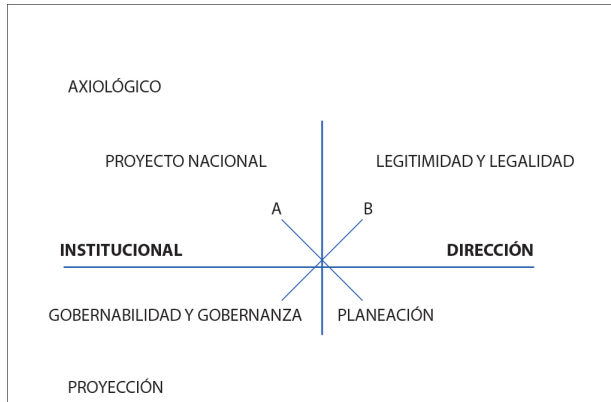
Aquí se destaca el momento del triunfo de la República en 1867, ya que dicho estatuto que originalmente había sido relegado por incapacidad de aplicación, fue utilizado para juzgar a los vencidos, creando un juicio particular y polémico como el que enfrentaron Maximiliano, Miramón y Mejía, que constituye el peor ejemplo de lo que en materia de derecho militar puede darse, pues ellos estuvieron condenados por la infamia de Sebastián Lerdo de Tejada al no tener acceso a una defensa.

Bajo estas condiciones el Presidente Juárez dispuso la integración del Consejo de Guerra que, conforme a la Ley del 25 de enero de 1862 juzgaría a Maximiliano, Mejía y Miramón. Cabe señalar que entre otras fuentes históricas sobre este proceso se encuentran el llamado “Memorándum sobre el proceso del Archiduque Maximiliano de Austria” (de Vicente Riva Palacio y Rafael Martínez de la Torre) y el expediente de la causa de Fernando Maximiliano de Habsburgo, que se ha titulado “Emperador de México, y sus llamados Generales Miguel Miramón y Tomás Mejía, cómplices, por delitos contra la independencia y seguridad de la nación, el orden y la paz pública, el derecho de gentes y las garantías individuales”.

Por otra parte, el Código de Justicia Militar, que fue aprobado el 13 de enero de 1932 (durante el periodo del General Abelardo Luján Rodríguez), contiene un total de 923 artículos y solo ha sido modificado en cosas precisas y particulares. Al tiempo que no reconoce aún la nueva problemática con respecto a la lucha contra actores no estatales como es el narcotráfico, siendo actualmente los que más amenazan a nuestra Seguridad Nacional.

Actualmente se debe reconocer que hay dos escenarios de guerra, pero antes se hará un análisis al esquema siguiente, para volver nuevamente a esos escenarios y ver la correspondencia que hay en el tipo al que se enfrentan las Fuerzas Armadas, lo que constituye uno de los grandes problemas de nuestro tiempo.

## SEGURIDAD NACIONAL



- A.- Interés Nacional
- B.- Voluntad Nacional
- C.- Poder Nacional

¿Cómo podemos entender el ámbito de la seguridad nacional, de acuerdo a la información antes vista?

En primer lugar observamos en el contenido el carácter axiológico que marca los valores que buscan representar los que la Nación mexicana desea realizar, en segundo lugar es posible considerar estos valores como un elemento importante de la proyección del presente, dicho en otros términos, los valores son la herencia de la relación pasado–presente y la proyección es nuestra posición frente al futuro, esto requiere a su vez, tener un soporte por un lado de carácter institucional, donde el elemento intencional va más allá de la visión meramente de la organización.

La organización aparece siempre como una estructura, pero sin espíritu, ya que definitivamente carece del elemento sustancial para entender esta nueva relación.

En el otro extremo aparece la capacidad de la dirección que es la que marca el sentido de la acción; es decir, hacia dónde emprender el esfuerzo y en qué sentido hacerlo. Sobre esta base construimos un proyecto nacional, en el cual México debió haber proyectado con mucha anticipación los cambios a fin de no confundir simplemente un proyecto nacional con un Plan Nacional de Desarrollo con enfoque sexenal sin mayores posibilidades.

Construimos sencillamente la constitución mexicana que tiene elementos axiológicos, como si fuera el mantenimiento del orden el único elemento del proyecto nacional, pero esto es algo que tiene que construirse no como una estructura gubernamental, sino con base en la capacidad de dirección, de dar sentido a la actividad, para lo cual se requiere legitimidad y legalidad.

Esta capacidad de legitimidad significa la construcción de autoridad y esto tiene mucho que ver con el ámbito del artículo 13 constitucional, ¿cómo podemos pedir disciplina y obediencia a un mandato, si la autoridad no se ha legitimado? En este caso la legitimidad significa, el reconocimiento de su autoridad y eso no se da por mera jerarquía. El otro elemento es el instrumento de la legalidad, la cual no solamente es la ley, sino su esencia neta y en ese sentido; legitimidad y legalidad significa necesariamente un binomio que tiene que establecerse.

Esto nos lleva entonces a considerar otro binomio importante que vincula la gobernabilidad y la gobernanza. La gobernabilidad es la capacidad de gestión y el ejercicio de que puedan proporcionarse los recursos que requiere el ámbito de la Seguridad Nacional para el desarrollo nacional, pero la gobernanza se refiere a que las acciones no pierdan sentido, que los recursos no se desvíen, que las cosas precisamente lleguen al ámbito de la competencia donde corresponden y a partir de ello, entonces tenemos la posibilidad de proyección, la posibilidad de ver al futuro.

Se ha visto que entre el proyecto nacional y planeación nacional se establece el interés nacional, generando la voluntad nacional y el punto particularmente del poder nacional, componiéndose por elementos como el poder económico, político, social y militar; este sería el eje central donde el artículo 13 constitucional, debe dejar de ser, frente a los nuevos escenarios, simplemente un factor para garantizar la obediencia al mando. Es necesario ir más allá, pues citado artículo debe consagrar la Seguridad Nacional y la exigencia de una doctrina en la materia, propia de los intereses nacionales y de cómo aumentar la voluntad de los mexicanos.

Ahora, es necesario ver el escenario con otro tipo de enfoque totalmente diferente al de guerra; pues las guerras del siglo XX no son ya el referente, ahora hay conflictos totalmente nuevos en su naturaleza y con nuevos intereses; con actores no estatales como el narcotráfico, pero también implican formas diferentes de delincuencia organizada a las cuales se debe dar una importante respuesta para garantizar seguridad a la población y a la región.

Derivado de lo anterior se tiene que considerar ¿cuál es la capacidad de negociación frente a esta serie de estructuras que forman parte de una gran estructura internacional que, de alguna manera puede provocar que México se convierta en uno de sus receptáculos?

Es necesario por lo tanto, entrar al siglo XXI trasformando el artículo 13 constitucional en un elemento donde el perfil a construir sea a partir de los nuevos valores que las Fuerzas Armadas deberán adquirir y procesar.

Para concluir, expongo los rasgos y el perfil con los que deben continuar los integrantes de las Fuerzas Armadas mexicanas; tales como la visión estratégica sistémica, garantizando un tipo de personal con convicción, con capacidad de iniciativa, de toma de decisiones, lealtad, responsabilidad, espíritu de cuerpo, flexibilidad, polivalencia, con complementariedad por diferencias, cooperación, coordinación, con capacidad de suplencia, con posibilidad de penetración, con características para dispersarse y concentrarse, con capacidad de operar en tierra, mar y aire, de organización donde el liderazgo está en las redes y además de crear el enlace de los nodos y ajustarse a los avances tecnológicos de acuerdo al escenario.

Finalmente, si bien se reconoce que existen retos que preocupan tanto a la sociedad como al gobierno federal, hoy en México las autoridades están comprometidas con una cultura de respeto y promoción de los derechos humanos.



---

## DOCTOR MARCOS PABLO MOLOEZNİK GRUER

Profesor-investigador titular, en el Departamento de Estudios Políticos, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad de Guadalajara. Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá, España, y autor de tres obras y más de 50 capítulos de libros. Cuenta con los Reconocimientos: Investigador Nacional Nivel II, por parte del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, y de Profesor Perfil Deseable, por parte de la Subsecretaría de Educación Superior, de la Secretaría de Educación Pública.

Se ha desempeñado como Profesor Huésped de las Universidades de Colonia y Libre de Berlín, en Alemania; Nacional de Rosario, en Buenos Aires y El Salvador, Argentina; Alcalá, en España; Leiden, en Holanda; y, Varsovia, en Polonia. Fue Profesor Invitado del Curso Avanzado en Derecho Internacional Humanitario del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo, Italia; del Colegio Interamericano de Defensa, en Washington, D.C. del Colegio de la Defensa Nacional de Honduras, y del Centro de Estudios Superiores Navales, (CESNAV) de la Secretaría de Marina, de 2011 a 2014.

También es Difusor del Derecho Internacional Humanitario, del Comité Internacional de la Cruz Roja, de la Delegación Regional para México, América Central y Cuba.



---

# REFLEXIONES SOBRE ASUNTOS CRÍTICOS DEL PACTO SOCIAL, PROYECTO DE NACIÓN Y PODER NAVAL NECESARIO A UN SIGLO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS INTRODUCCIÓN

En el marco de la conmemoración del primer siglo de vigencia de los trabajos del Constituyente de Querétaro, se ponen a consideración del lector algunas reflexiones sobre el proyecto de nación y el poder naval necesario en México.

Se trata de un ensayo que contempla los siguientes cinco apartados: (1) Identificación de los asuntos críticos a 99 años en vigor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (2) Tensión entre la legalidad y la realidad que domina el escenario de México; (3) Consideraciones sobre Constitución y Fuerzas Armadas en Latinoamérica; (4) Balance de un siglo de evolución de los paradigmas navales y su componente supremo; y, (5) El inextricable vínculo entre pacto social y proyecto de nación.

## ASUNTOS CRÍTICOS A 99 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN

Alexis de Tocqueville, a la sazón uno de los clásicos de la ciencia política, fue enviado por el gobierno francés a los Estados Unidos de América en el año 1835 y, producto de sus observaciones, escribió una obra titulada “De la democracia en América”, en la que hace referencia a la Constitución de México de 1824, de la cual vale la pena destacar que la denominación oficial de Estados Unidos Mexicanos, tiene su génesis precisamente en la consagración normativa de dicha Ley Suprema.

Tocqueville alaba el pacto federal de la Constitución de la Unión Americana pero, al mismo tiempo, destaca que en otras manos se vuelve estéril, ilustrándolo así con el caso de México bajo el título “Lo que hace que el sistema federal no esté al alcance de todos los pueblos, y lo que ha permitido a los angloamericanos adoptarlo”.

La Constitución de los Estados Unidos se parece a esas bellas creaciones de la industria humana que colman de gloria y de bienes a aquellos que las inventan; pero permanecen estériles en otras manos. *Esto es lo que México ha dejado ver en nuestros días*. Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi íntegramente la Constitución de los angloamericanos, sus vecinos. *Pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron trasponer al mismo tiempo el espíritu que la vivifica*.

Esto nos hace recordar un trabajo del genial Octavio Paz, titulado “La democracia en América Latina”, publicado en el año 1982, en el que marca la diferencia entre adoptar y adaptar; es decir, entre copiar lisa, llanamente, y ajustar modelos y experiencias a nuestra propia idiosincrasia, respectivamente.

Más allá de la adopción del pacto federal a partir del patrón estadounidense, conviene identificar aquellos asuntos críticos que explican, en gran medida, que nuestra Carta Magna sea una mera construcción jurídica inaplicada e inaplicable.

En ese sentido, el primer punto constituye un aspecto positivo: hay que reconocer que la Constitución de Querétaro del 5 de febrero de 1917 puso en marcha lo que se conoce en el derecho comparado como la corriente del “Constitucionalismo Social”; se trata de la consagración normativa del segundo momento histórico de evolución del Estado de Derecho, denominado por la doctrina como Estado Social de Derecho, y que antecede en dos años a la Constitución de la República de Weimar en Alemania, símbolo emblemático de la corriente.

Dicho en otras palabras, la Constitución de 1917 debe considerarse como pionera, al poner en marcha el Constitucionalismo Social, aunque, como se trata de demostrar a continuación, con tantas reformas y enmiendas introducidas a lo largo de sus casi cien años de existencia, queda desdibujada y desvirtuada la finalidad perseguida por el constituyente de Querétaro.

En contraste, al referirnos a la Constitución de los Estados Unidos, vigente desde 1787 a la fecha, la misma sólo ha sufrido 27 enmiendas. Desde el punto de vista del derecho constitucional se trata de una Constitución rígida; por ejemplo, en el año 1992 se aprobó una enmienda que se había propuesto en el año 1810. La Constitución de Estados Unidos del 17 de septiembre de 1787 sólo presenta, desde su génesis, 27 enmiendas y, por ende, se define como rígida.

Ahora bien, tratándose de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, Jorge Carpizo –en una de sus últimas contribuciones, publicada en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado– da cuenta de que:

- En 2011, sufrió modificación en 75% de sus artículos.
- Según el número de palabras, la Constitución actual es 145 % veces mayor; por los caracteres, un 158% de mayor extensión; de acuerdo a los párrafos, un 126% más gruesa, y por líneas, un 145.7% más extensa que la de 1917.

En el mismo tenor, al inicio de la gestión de Enrique Peña Nieto, la Revista Contralínea pone de relieve que la Constitución General de la República:

- Hasta el 5 de febrero de 2013, ha sido reformada 552 veces desde que se promulgó.
- De éstas, el 19.92 por ciento ocurrió durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (110 Artículos fueron alterados, de acuerdo con datos de la Cámara de Diputados).

Así, el pasado sexenio resulta ser el periodo con más modificaciones, mientras que, de conformidad con el sitio web de la Cámara de Diputados: 145 artículos han sido reformados al 29 de enero de 2016

Esto significa que la actual Constitución es absolutamente diferente al texto del Constituyente de Querétaro del 5 de febrero de 1917, porque a la fecha ha sufrido prácticamente 700 reformas y enmiendas. Por lo tanto, desde la perspectiva del derecho constitucional y en contraste con la Constitución de los Estados Unidos de América, la nuestra es una Constitución flexible, porque es el constituyente permanente el que tiene la potestad de reformarla.

## **TENSIÓN ENTRE LEGALIDAD Y REALIDAD**

Ahora bien, a partir de dicho reconocimiento, algo que se presenta en cualquier país del mundo y México no constituye una excepción, es una tensión permanente entre la legalidad y la realidad<sup>1</sup>.

---

1 Ver, por ejemplo, MOLOEZHNIK, Marcos Pablo, Apuntes sobre inteligencia e instrumentos estratégicos en México: tensión entre la legalidad y la realidad; en, José Gabriel Paz (Compilador) y Roberto Román (Coordinador General), "Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio – Antología", Ministerio de Defensa, Dirección de Inteligencia Estratégica-Militar, ISBN 978-987-3689-29-1, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015.

Sin embargo, en la Constitución vigente se puede decir que se presenta una situación de esquizofrenia o de dualidad, porque por un lado introduce una reciente reforma al artículo primero constitucional, excesivamente generosa en materia de Derechos Humanos, que incluye los tratados, convenios y acuerdos internacionales en la materia, signados por el Poder Ejecutivo y aprobados por el Senado de la Nación, que de esta forma se incorporan al ordenamiento jurídico mexicano e, incluso, ante la duda, se argumenta que se debe favorecer en todo tiempo a las personas de la protección más amplia. Lo que guarda correspondencia con la letra y espíritu del artículo 20 constitucional, que impone el tránsito de un sistema mixto inquisitivo o inquisitorial, hacia un sistema penal acusatorio o adversarial. Bajo esos principios, se verifica una dimensión absolutamente garantista de la Constitución.

Pero, por otro lado, al mismo tiempo se consagran dos figuras que nos acercan a lo que el doctrinista alemán Günther Jakobs denomina Derecho penal del enemigo, que son el arraigo y la prisión preventiva, tratándose de la delincuencia organizada; esto es, un derecho de excepción, que contrasta con la dimensión garantista, en un mismo texto constitucional, en una misma Ley Suprema de la Nación.

Otro asunto que se considera crítico es el tema de la declaratoria del estado de excepción. Por ejemplo, el Comité Internacional de la Cruz Roja en un texto sobre la violencia y el uso de la fuerza, recomienda que ante una situación excepcional, un órgano competente -en este caso el H. Congreso de la Unión, a propuesta del Poder Ejecutivo- debe declarar ese estado de excepción. ¿Por qué? Porque le permite a la población conocer exactamente el ámbito de aplicación material, territorial y temporal de esas medidas de excepción, y previene las suspensiones de facto, así como las posteriores tentativas de justificar violaciones de los derechos humanos e, incluso, tiende un manto de protección legal sobre aquellas fuerzas o instrumentos coercitivos del Estado que van a intervenir para restablecer la tranquilidad, el orden público y la paz social.

Precisamente, el artículo 29 constitucional, consagra -como letra muerta- la declaratoria del estado de excepción, en el siguiente tenor:

*En casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto <...> podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.*

De forma tal que, en un reciente trabajo, quien fuera Director de la Agencia Civil de Inteligencia (del Centro de Investigación y Seguridad Nacional conocida por las siglas CISEN), alerta sobre el hecho de que las Fuerzas Armadas no cuentan con bases legales de actuación en el ámbito de la seguridad pública, y destaca lo que, a su entender, es la ambigüedad de las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas Mexicanas<sup>2</sup>.

El General Carrillo argumenta que esa ambigüedad e indeterminación ha sido cómoda para la clase política mexicana, porque ha empleado al poder militar en todo aquello que el poder civil es impotente o insuficiente; el problema radica en una jurisprudencia establecida en el año 2000, de la mano del entonces Ministro Mariano Azuela Güitrón, quien en cinco tesis sobre las Fuerzas Armadas en el mismo sentido, acepta que las mismas pueden intervenir en auxilio de las autoridades civiles -a partir de una solicitud fundada y motivada de un gobernador o presidente municipal- sin que sea necesario declarar el estado de excepción. Lo anterior ha permitido la posibilidad para que legalmente en muchas partes del territorio nacional se viva bajo el amparo del Estado de Derecho pero que de facto existan Estados de excepción, allí donde intervienen las Fuerzas Armadas que, de esta manera, carecen también de un manto de protección legal en sus actuaciones y que, en el futuro, podrían ser llamadas a rendir cuentas y penalizadas.

Otro aspecto no menor, se relaciona con la única autoridad que puede interpretar la letra y espíritu de los artículos constitucionales, la máxima instancia jurisdiccional, que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En especial, sobre el artículo 129, que establece:

*En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.*

Texto que entra en contradicción con los argumentos esgrimidos en las cinco tesis por el entonces Ministro Mariano Azuela, quien se basa en el diccionario de términos militares, navales y aéreos a cargo de Cabanellas de Torres; publicación de los años sesentas del siglo XX, obsoleta, y que no responde en absoluto a la realidad de nuestros días.

También conviene alertar sobre la designación de Eduardo Medina Mora-Icaza, ex director del CISEN, quien incumplía por lo menos con dos requisitos que la propia Constitución establece para el nombramiento de los Ministros de nuestro máximo órgano jurisdiccional.

---

2 General retirado CARRILLO OLEA, Jorge, La legislación militar reclamada; en, La Jornada, Opinión, México, viernes 31/07/2015.

Recapitulando, en la Carta Magna se verifica así una colisión entre legalidad y realidad:

- Artículo 1º Goce de los Derechos Humanos: “Favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”
- Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. - Garantista
- Artículo 16 Arraigo.
- Artículo 19 Prisión preventiva. - Derecho Penal del Enemigo  
Adicionalmente, las Fuerzas Armadas mexicanas carecen de bases legales para su actuación en tareas de seguridad pública.

### **CONSIDERACIONES SOBRE CONSTITUCIÓN Y FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA LATINA**

Con relación al encuadre del instrumento militar en la Ley Fundamental, llama la atención que al centrarnos en la región, el resto de los países hermanos sí incluyan en sus Constituciones referencias claras sobre la naturaleza de sus Fuerzas Armadas, así como misiones y funciones confiadas por el soberano a las mismas.

En contraste con México, las Constituciones de América Latina claramente establecen cuáles son las misiones y razón de ser de sus Fuerzas Armadas. Por ejemplo, en el caso de Brasil, el artículo 142 de la Constitución de la República Federativa, establece que tienen como misión la defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de estos, mantener la ley y el orden, lo cual también está desarrollado en su ley orgánica; lo que permite a los militares participar en el restablecimiento de la tranquilidad y el orden público, al tiempo de la recuperación de espacios públicos como el de las favelas, a la sazón de asentamientos urbanos irregulares, que tratándose de Río de Janeiro se ubican en los morros, cerros o alturas que dominan la bahía de dicha ciudad, otrora capital de Brasil.

En el caso de Colombia, a las Fuerzas Armadas se las denominan Fuerzas Militares, en virtud del artículo 217 de la República de Colombia, por el que se establece que las fuerzas militares tendrán como finalidad velar por la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional.

Finalmente, como tercer ejemplo conviene citar el caso de Chile, que en los artículos 101 y 18 de su Constitución establece el resguardo, por parte de las Fuerzas Armadas, del orden público y de los actos electorales, aunque destaca que las mismas existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional. Además, en sendas leyes reglamentarias, se define claramente qué se entiende por defensa de la patria, así como los contenidos y alcances de la seguridad nacional.

En síntesis, en Latinoamérica las Fuerzas Armadas se encuentran consagradas en sus respectivas Constituciones, tal como los tres casos seleccionados, a saber:

#### Brasil

Artículo 142, tienen como misión la defensa de la Patria y la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y del orden.

#### Colombia

Artículo 217, las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

#### Chile

Artículos 101 y 18, existen para de la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional - El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponderá a las Fuerzas Armadas.

### **BALANCE DE UN SIGLO DE EVOLUCIÓN DE LOS PARADIGMAS NAVALES Y SU COMPONENTE SUPREMO<sup>3</sup>**

Dado que la Constitución General de la República está próxima a cumplir cien años de existencia, nos permitiremos tomar la licencia de reflexionar sobre la evolución histórica del componente supremo del poder naval mundial en los últimos cien años. En ese marco, consideramos pertinente dar cuenta del devenir de los medios navales que, hacia fines del siglo XIX, pone en marcha la era de los acorazados; ejemplo de ello, es la guerra hispano estadounidense de 1898, en la que Estados Unidos enfrenta al decadente imperio español, y cómo los acorazados de la *US Navy* prácticamente desmantelaron a la flota española integrada por buques a vela y carentes de blindaje alguno.

---

3 TILL, Geoffrey, Poder Marítimo: una guía para el siglo XXI. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 2007.

Posteriormente, durante la segunda conflagración mundial (1939-1945) irrumpen dos sistemas de armas navales de nuevo cuño: por un lado, el portaviones, del cual se cuenta la anécdota de la reacción del Almirante Isoroku Yamamoto, al recibir información sobre los resultados del ataque aeronaval a Pearl Harbor, en especial, al reportarse que no se había hundido portavión estadounidense alguno, y ante lo cual, Yamamoto declaró que: “Japón ha perdido la guerra”. Por otro, el submarino, particularmente en el Atlántico Norte, de la mano de las incursiones y ataques de los *U-boots* alemanes.

En la actualidad, se verifica un debate sobre si los buques deben ser polivalentes o multipropósito e, incluso, algunos hablan sobre la ventaja estratégica de los submarinos a propulsión nuclear por su autonomía, que los libera de las servidumbres que se imponen a los submarinos convencionales.

Otro aspecto clave a considerar es el de la evolución de la tecnología del cañón al misil, lo cual se puede ilustrar con el buque Eilat de 1,700 toneladas de desplazamiento; buque insignia de la Armada Israelí que a tan sólo cuatro meses de finalizada la guerra de los seis días, el 21 de octubre de 1967, encontrándose aproximadamente a 27 kilómetros de Puerto Said (Egipto) fue atacado por una lancha torpedera egipcia, que a las cinco de la tarde lanzó un misil de fabricación soviética que impactó sobre el buque de superficie israelí. Tres horas más tarde, y después de recibir el impacto de otros dos misiles, ese buque que tenía una tripulación de 129 efectivos, se hundió con un saldo de 47 muertos y 90 heridos. A partir de entonces, la Armada de Israel tomó dos decisiones radicales: en primer lugar renunció a tener buques de grandes dimensiones y, en segundo lugar, apostó por desarrollar en su industria de defensa un misil, propio que a la postre vino a ser el célebre misil *Gabriel*.

Otro ejemplo insoslayable es el hundimiento del crucero de la Armada Argentina “General Belgrano”, a manos del submarino a propulsión nuclear Conqueror de la Royal Navy, responsable de echar a pique al buque insignia de la Armada Argentina durante el conflicto armado del Atlántico Sur. Se trata de la acción de armas en la que se registró el mayor número de bajas que tuvo Argentina durante la guerra de las Malvinas (abril-junio de 1982), generadas por el hundimiento de dicho buque con una tripulación de 1090 efectivos; pereciendo 323 elementos<sup>4</sup>.

También el misil Exocet MM-38, lanzado desde aviones Dassault-Breguet Super Étendard de fabricación francesa por el componente

---

4 HASTINGS, Max y JENKINS, Simon, La batalla por las Malvinas, Emece Editores, Buenos Aires, 1984.

aeronaval argentino, sirve para ilustrar al lector, puesto que dicho misil causó estragos en la fuerza de tareas británica<sup>5</sup>. En este marco, un caso curioso es el hundimiento del destructor county-class HMS Glamorgan de 5,440 toneladas de desplazamiento, que junto con otros dos buques de la Royal Navy, estaba bombardeando sistemáticamente Puerto Argentino (Port Stanley, para los británicos); el día 12 de junio de 1982, a tan sólo dos días de que finalizara este conflicto armado, este destructor sufrió el impacto de un Exocet montado y lanzado desde un chasis de camión acoplado; es decir, de un emplazamiento fijo. Se trata de otro ejemplo de la ventaja del misil sobre el cañón, y también de una acción exitosa conjunta del Ejército y la Armada Argentina, documentada en los testimonios de ex combatientes de las Malvinas, recogidos por quien posteriormente se va a convertir en Comandante del Ejército argentino, Martín Antonio Balza, en una obra publicada por la biblioteca del oficial mexicano de la Secretaría de la Defensa Nacional<sup>6</sup>.

También, conviene traer a colación las memorias de Sir Winston Churchill, a la sazón Primer Ministro de la Gran Bretaña durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quien reconoce que lo único que realmente le aterró durante dicho conflicto armado fue el peligro de los submarinos alemanes, cuyo accionar estuvo a punto de inclinar el balance de la guerra a favor del Eje Berlín-Roma-Tokyo.

Ejemplos adicionales documentados y que valen la pena poner a consideración del lector, son el acaecido en marzo de 1941, cuando la Aviación Naval británica dejó fuera de control al acorazado de bolsillo de la *Kriegsmarine* Bismarck y, una vez inmovilizado, fue presa fácil para la *Royal Navy*, y a la postre hundido posteriormente por otros buques. También el *HMS Repulse* de su graciosa majestad británica, navegando por el teatro de operaciones del pacífico, en este caso fue hundido por la Aviación Naval japonesa.

Con relación a los *Paradigmas Navales*, el Capitán de Fragata Anne Francois de Saint Salvy, en un artículo titulado “**Concebir la marina: un arte difícil**”, afirma que la Armada o la Marina de Guerra, a diferencia de las otras Fuerzas Armadas, es en primer lugar un conjunto de medios y enseguida el personal necesario para servirla; así, la primacía se suele dar a los medios sobre el personal, por lo que en los esfuerzos de clasificación o categorización del poder naval lo que se toma en cuenta, sobre todo

---

5 ETHELL, Jeffrey y PRICE, Alfred, Guerra aérea sudatlántica, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1987.

6 Coronel BALZA, Martín Antonio, Malvinas: relatos de soldados, Biblioteca del Oficial Mexicano, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1991.

son los medios; es decir, los buques, las aeronaves, etc. Entonces, son los medios, lo que a diferencia de otras Fuerzas Armadas, lo que determina la estructura de la Armada, su modelo<sup>7</sup>.

A partir de dicho reconocimiento, conviene abreviar en la doctrina de la *Royal Navy* que identifica a grosso modo, tres grandes tipos de Armadas por el color de las aguas en las que actúan<sup>8</sup>. Una armada oceánica sería una *Blue water navy*; en el otro extremo, una armada de carácter fluvial o ribereño, limitada a garantizar la protección del mar territorial, y a la que se denomina *Brown water navy*, y a la que se suma una intermedia que sería la *Green water navy*.

De los paradigmas o modelos en América Latina<sup>9</sup>, la única que podría considerarse en un proceso de transición para convertirse en una armada oceánica; es decir, con una capacidad de proyección del poder naval sin descuidar su propia Zona Económica Exclusiva, sus aguas adyacentes, y su mar territorial, es la Armada de Brasil.

La Marina de Brasil aspira a ello, porque cuenta con cerca de 70,000 efectivos, incluyendo 13 Almirantes en servicio, y 29 Vicealmirantes, con una visión a 30 años y con una planeación de modernización de medios que se conoce con las siglas de PEAMB (Plan de Equipamiento y Articulación de la Marina Brasileña). Así, en el año 2025 van a botar su primer submarino a propulsión nuclear, puesto que hace tres años la entonces presidenta Dilma Rousseff inauguró las instalaciones para su construcción, a partir de la toma de decisión estratégica<sup>10</sup>.

7 Capitaine de frigate de Saint Salvy, Anne-Francois, Concevoir la marine: un art difficile; en, Défense Nationale, Revue mensuelle, Mai 1994, Dossier La marine nationale, Comité d'Études de Défense Nationale, Paris, página 57; el subrayado es nuestro.

8 Sobre dicha doctrina; ver, Ministry of Defense, Joint Doctrine Publication 0-10, British Maritime Doctrine, August 2011; disponible en, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/33699/20110816JDPO\\_10\\_BMD.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33699/20110816JDPO_10_BMD.pdf) <consultado por última vez el 19 de octubre de 2015>. Adicionalmente, entre otros trabajos, Tangredi, Sam J. Ed, Globalization and Maritime Power, Institute for National Strategic Studies and National Defense University, Washington, D.C., 2002; Dalton, Jane G., Future navies – present issues, Naval War College Review, Winter 2006; disponible en, [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m0J1W/is\\_1\\_59/ai\\_n26780463/](http://findarticles.com/p/articles/mi_m0J1W/is_1_59/ai_n26780463/) <consultado por última vez el 19 de octubre de 2015> y, Hagedorn Hirschfeld, Jorge, Armada expedicionaria, una visión realista del futuro, Revista de Marina, Armada de Chile, 1/2008; en, <http://www.centronaval.org.ar/boletin/bcn/BCN820/820estelas02.pdf> <consultado por última vez el 19 de octubre de 2015>

9 MOLOEZNİK, Marcos Pablo, Derrotero y paradigmas navales en Latinoamérica, en: Katarzyna Krzywicka, Paweł Trefler (coord.), "Przeobrażenia geopolityczne i nowe zagrożenia w Ameryce Łacinskiej – Transformaciones geopolíticas y nuevas amenazas en América Latina", Estudios Iberoamericanos de la UMCS, vol. IV, Lublin 2014.

10 Missão e visão de futuro da Marinha <[http://mar.mil.br/menu\\_v/instituicao/missao\\_visao\\_mb.htm](http://mar.mil.br/menu_v/instituicao/missao_visao_mb.htm)> <consultado por última vez el 19 de octubre de 2015>

A diferencia de su pares de Brasil, la Armada de Chile ha apostado por la adquisición de fragatas que han sido dadas de baja particularmente en países del Viejo Mundo.

Mientras que, por el contrario, la Armada Brasileña apuesta por un desarrollo tecnológico naval propio y establece que, aunque al principio se tenga que cubrir el costo de las denominadas *dependencias críticas* en materia tecnológica, la decisión es que se deben fabricar sus propios sistemas de armas navales, sus propios buques.

En síntesis, Brasil es el único país en América Latina que posee un portaviones -de fabricación francesa clase *Clemenceau*, al que consideran obsoleto y quieren renovar por dos portaviones, a fin de que mientras uno se encuentre para mantenimiento en dique seco, otro esté permanentemente en condiciones operativas. Además, pretenden tener una flota de submarinos oceánicos convencionales que les permita la proyección del poder naval; e, inclusive, su Infantería de Marina -a la que llaman fusileros navales- ya ha pasado el proceso de transición de Infantería de Marina a fuerza expedicionaria, siguiendo el patrón de Estados Unidos; con vocación y capacidad de proyección.

En síntesis, Brasil se erige en la única potencia en Latinoamérica en poseer un portaviones, caracterizándose por haberse tomado la decisión al más alto nivel de conducción política de invertir en un proceso ambicioso de modernización y expansión, para convertirse en una genuina *blue water navy* con capacidad de proyección de su poder en alta mar.

Mientras que, para asegurar el objetivo de negación del uso del mar, Brasil contará con una fuerza naval submarina de envergadura, compuesta por submarinos convencionales y submarinos a propulsión nuclear con misiles.

Entre los buques de alta mar, la Marina dedicará especial atención al proyecto y a la fabricación de buques de propósitos múltiples que puedan, también, servir como buques aeródromos.

Por su parte, tratándose del modelo chileno, su armada de 25,000 efectivos, se puede considerar como *Green water navy* con cierta proyección del poder naval sin descuidar la preservación de su soberanía nacional sobre su mar territorial y Zona Económica Exclusiva. Dicha categorización probablemente responda a la conferencia, que en el año 1990, pronunció el hasta entonces comandante en Jefe de la Armada de Chile, Almirante Jorge Martínez Busch, en la que por primera vez se

presentó una construcción teórica propia que responde al nombre de *mar presencial*, la que refleja sus intereses marítimos e indeclinable ejercicio de la soberanía sobre la isla de Pascua y el archipiélago Juan Fernández, así como intereses nacionales sobre el Continente Antártico. El lector se encuentra ante una declaración universal de Chile, que es un país que depende absolutamente del mar por su configuración geográfica<sup>11</sup>.

Y, para garantizar dichos intereses, tal como se pone de relieve, la Armada ha apostado por las fragatas como unidades de combate oceánica, consideradas por ellos, como una fuerza con una connotación de carácter estratégico. Dicho en otros términos, opta por las fragatas (unidades de combate oceánicas), consideradas -simultáneamente- fuerzas de protección y fuerzas de proyección. Para la doctrina naval chilena, la flexibilidad, versatilidad y potencia de combate de estos buques, permite causar efectos desequilibrantes, por lo que como fuerza adquieren connotación estratégica<sup>12</sup>.

Finalmente, el tercer paradigma que guarda correspondencia con lo que en la tradición británica se conoce como *Brown water navy*, es el caso de Colombia, que además presenta similitudes con México, por ser un país bioceánico, y porque también la principal amenaza a la seguridad nacional percibida gira alrededor de lo que ellos denominan narcoterrorismo y grupos insurgentes. De esta manera el Plan Estratégico Naval establece textualmente<sup>13</sup>:

*Ganar la guerra al narcoterrorismo es nuestra prioridad, no será rápido ni fácil, pero la victoria es nuestra meta y la alcanzaremos. Por consiguiente, todos los esfuerzos de la institución en los aspectos de administración y desarrollo del talento humano, de manejo de la información, de las operaciones, de doctrina, de táctica, de logística, de innovación, de liderazgo y de la protección de nuestras propias fuerzas serán desarrollados armónicamente para cumplir nuestra misión y alcanzar la visión.*

---

11 La Ley N° 19080, publicada en septiembre de 1991, lo define como "aquella parte de la alta mar, existente para la comunidad internacional entre el límite de nuestra zona económica exclusiva continental y el meridiano que, pasando por el borde occidental de la plataforma continental de la Isla de Pascua, se prolonga desde el paralelo del hito N° 1 de la línea fronteriza internacional que separa Chile y Perú, hasta el Polo Sur", contabilizando una superficie total de 17'751.361 km<sup>2</sup>. Se trata de una declaración unilateral de intereses de Chile sobre el alta mar circundante a su soberanía marítima.

12 Para profundizar; ver, Armada de Chile, Doctrina Marítima: El Poder Marítimo Nacional: disponible en, [http://www.armada.cl/prontus\\_armada/site/artic/20091020/asocfile/20091020181103/doctrina\\_maritima.pdf](http://www.armada.cl/prontus_armada/site/artic/20091020/asocfile/20091020181103/doctrina_maritima.pdf) <consultado por última vez el 19 de octubre de 2015>

13 Al respecto: <https://www.armada.mil.co/es/content/lineamiento-estrat%C3%A9gico#sthash.rUSNDTWs.dpuf> <consultado por última vez el 19 de octubre de 2015>

Al respecto en la página electrónica de la Armada Nacional de Colombia la consigna es ganar la guerra al narcoterrorismo como prioridad, y en otras partes de su sitio web, se reconoce que la amenaza al narcoterrorismo es el mayor reto operacional para la armada y su asimetría implica innovar, priorizar y repensar permanentemente el concepto operacional y estratégico y esto explica; por ejemplo, porqué se le ha dado mayor importancia al control de las vías fluviales por parte de la Armada de Colombia, que se acerca más a una armada costera, a una especie de servicio de guardacostas y policía marítima o prefectura y también porque la Armada de Colombia es la que tiene proporcionalmente el mayor número de Infantes de Marina con relación al total de efectivos encuadrados que supera el número de 32,000, lo que se explica porque la Infantería de Marina es el instrumento *ad hoc* para combatir a las amenazas de movimientos insurgentes y del narcotráfico<sup>14</sup>.

Recapitulando, en el caso de Colombia, su Armada está inadecuadamente equipada para hacer frente a las responsabilidades como fuerza bioceánica. Sus esfuerzos de modernización de la flota se concentraron en los buques patrulleros de río y aviación de patrullaje. Particularmente, desde el año 2000 ha incrementado su rol en la campaña contrainsurgente y de combate al narcotráfico y delitos conexos, notablemente con su Infantería de Marina (con un incremento de sus capacidades) y su aviación naval.

### **A MANERA DE CONCLUSIÓN: PACTO SOCIAL, PROYECTO DE NACIÓN Y PODER NAVAL NECESARIO**

De conformidad con los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, en México es posible hablar del dominio de una “cultura de la transgresión”, puesto que 73% de los encuestados creen que sus gobernantes no cumplen para nada con la ley, a lo que se suma un 18% que afirma que la observancia por parte de los mismos es poca. En el mismo ejercicio, al preguntar si los ciudadanos deben obedecer siempre las leyes, aún cuando sean injustas, 47% se muestra en desacuerdo y 9% muy en desacuerdo,

---

14 Ver; página oficial de la Armada Nacional de la República de Colombia, en <http://www.armada.mil.co/?idcategoria=30005> <consultado por última vez el 19 de octubre de 2013> Así en el sitio del Comando de Infantería de Marina de Colombia, puede leerse que: "La Infantería de Marina, desarrolla operaciones en la jurisdicción terrestre asignada a la Armada, en los litorales Caribe y Pacífico, en el territorio insular y en los ríos de Colombia, donde su poderosa capacidad de fuerza anfibia le permite ejercer el control fluvial y terrestre en su jurisdicción y apoyar con eficiencia las fuerzas navales cuando estos lo requieran"; disponible en, <https://www.armada.mil.co/es/content/comando-de-infanter%C3%ADa-de-marina#sthash.avyglTMg.dpuf> <consultado por última vez el 19 de octubre de 2015>

frente a sólo un 37% de acuerdo. Adicionalmente, 19% está muy de acuerdo y 51% de acuerdo con la frase “los ciudadanos permiten que haya corrupción”<sup>15</sup>.

Cabría preguntarse si en nuestro país todavía está vigente el pacto social que encarna su Constitución, si las mayorías nacionales se identifican con dicho marco normativo, y si fija las bases para un proyecto de nación, concepto difícil de aprehender pero vitalmente necesario.

En este marco y no obstante su configuración geográfica, a lo largo del último siglo los países latinoamericanos, en general, y México, en particular, le han dado la espalda al mar y sus Armadas han tenido que ceder espacio y asignación de recursos a los Ejércitos. Sin embargo, con el advenimiento y avances de las democracias en la región, el poder naval ha ido cobrando cada vez mayor importancia y los ejemplos de Brasil y Chile sirven para ilustrar paradigmas signados por un innegable incremento de la importancia relativa de las marinas de guerra en América Latina. Acá es donde debería abrirse –en el marco de la agenda de reforma del Estado en México, un debate sobre el futuro de la Armada de México, sobre el poder naval necesario para garantizar lo que el Derecho del Mar nos reconoce como Estado soberano y que presenta una situación de abandono histórico.

Al mismo tiempo, conviene reflexionar sobre las cerca de 700 reformas y enmiendas que, desde el 5 de febrero de 1917, ha sufrido el texto constitucional; de manera tal que el actual no tiene absolutamente nada que ver con los resultados de los trabajos del Constituyente. Por ejemplo, la reforma al artículo 130 Constitucional, sobre la relación Iglesia – Estado, que desencadenó una de las guerras más sangrientas en América Latina, la Guerra Cristera de 1926-1929, y que hoy ya no existe, modificándose radicalmente; también la figura del ejido y la propiedad comunal consagrada en el artículo 27 Constitucional, que ya no existe en el texto actual.

Finalmente, a casi un siglo de los trabajos del Constituyente de Querétaro, ¿es posible hablar de un pacto social en México?; incluso, ¿se puede hablar de un proyecto de nación vigente? El lector tiene la palabra.

---

15 Secretaría de Gobernación (2012). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Principales resultados); disponible en, <http://encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Presentacion-Quinta-ENCUP-2012.pdf> <consultada por última vez el 06 de septiembre de 2015>



Esta obra se editó en el Centro de Estudios Superiores Navales; Calzada de la Virgen, número 1800, col. Ex-Ejido de San Pablo Tepetlapa, C.P. 04840, Ciudad de México. La edición consta de 2,000 ejemplares.