

as Constituyentes de 1

Revista del
Centro de Estudios
de Derecho e
Investigaciones
Parlamentarias

Marzo 2020

Quórum

Legislativo #129

Notas acerca de la
educación emocional en México.
El caso de la Reforma Educativa
de 2019

Cecilia Licona Vite†

Elementos conceptuales
relacionados con el federalismo

Marcial Manuel Cruz Vázquez

Ley Nacional de
Extinción de Dominio,
entre el combate al
narcotráfico y el ejercicio
de los derechos humanos.

Una mirada desde
la criminología crítica

Saúl Pérez Trinidad



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Quórum

Legislativo #129

es una publicación del Centro de Estudios
de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

MESA DIRECTIVA

Presidenta

Dip. Laura Angélica Rojas Hernández

Vicepresidentes

Dip. María de los Dolores Padierna Luna

Dip. Marco Antonio Adame Castillo

Dip. Dulce María Sauri Riancho

Secretarios

Dip. Karla Yuritz Almazán Burgos

Dip. Lizbeth Mata Lozano

Dip. Sara Rocha Medina

Dip. Héctor René Cruz Aparicio

Dip. Maribel Martínez Ruiz

Dip. Carmen Julieta Macías Rábago

Dip. Mónica Bautista Rodríguez

Dip. Jesús Carlos Vidal Peniche

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidente

Dip. Mario Delgado Carrillo

Integrantes

Dip. Juan Carlos Romero Hicks

Dip. René Juárez Cisneros

Dip. Reginaldo Sandoval Flores

Dip. Izcóatl Tonatiuh Bravo Padilla

Dip. Jorge Arturo Argüelles Victorero

Dip. Arturo Escobar y Vega

Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña

Secretaría General

Graciela Báez Ricárdez

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Hugo Christian Rosas de León

Secretaría de Servicios Administrativos y

Financieros

Juan Carlos Cummings García

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Integrantes

Juan Carlos Cervantes Gómez

Encargado de la Dirección General del CEDIP

Cecilia Licona Vite †

Directora de Estudios de Constitucionalidad

Noé Luis Ortiz

Dirección de Estudios Parlamentarios

Marcial Manuel Cruz Vázquez

Director de Estudios Jurídicos

H. Cámara de Diputados, LXIV Legislatura

Marzo 2020



Diseño y Formación

Miguel Angel Ramírez Hernández

Fotografía de Portada

Miguel Angel Ramírez Hernández

ISSN: 1870 - 7270

Reserva: 04-2019-070116123600-102

Quórum Legislativo 129

Publicación del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, con domicilio en Av. Congreso de la Unión No. 66 Col. El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C.P. 15960, Ciudad de México.

Impresa en Tóleres Gráficos, Av. Congreso de la Unión No. 66 Col. El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C.P. 15960, Ciudad de México; en el mes de marzo de 2020 con un tiraje de 300 ejemplares.

Editada y distribuida por la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Quórum **129**
Legislativo

ÍNDICE

Presentación CEDIP	09
Notas acerca de la educación emocional en México. El caso de la Reforma Educativa de 2019 Cecilia Licona Vite †	13
Elementos conceptuales relacionados con el federalismo Marcial Manuel Cruz Vázquez	83
Ley Nacional de Extinción de Dominio, entre el combate al narcotráfico y el ejercicio de los derechos humanos. Una mirada desde la criminología crítica. Saúl Pérez Trinidad	125
Perspectivas de género en la educación básica en México: Algunas consideraciones generales a la reforma educativa de Andrés Manuel López Obrador Beatriz Rojas Venegas	177
Instrumentos procedimentales y metodológicos de la dictaminación Gonzalo Cervera Aguilar y López	229

Presentación

Con el objetivo de contribuir al enorme reto que tiene el Poder Legislativo de mejorar sus prácticas parlamentarias, estrechamente relacionadas con la generación de conocimiento de vanguardia, que permita fortalecer la teoría y práctica vinculada con la construcción de enunciados normativos que respondan al complejo social cada vez más demandante, tengo el enorme agrado de presentar el número 129 de nuestra revista Quórum Legislativo, que sin duda se integra armónicamente en esta pretensión, ya que entre sus páginas encontramos contenidos necesarios y contemporáneos del quehacer legislativo de nuestro país.

Este número de la revista Quórum Legislativo es especial por un motivo de profunda tristeza: El pasado 17 de marzo falleció la doctora Cecilia Licona Vite, Directora de Estudios de Constitucionalidad del Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentaria. Investigadora de este Centro desde hace más de tres lustros, la doctora Licona fue una académica y docente universitaria de primer orden. Su solidez intelectual y el rigor técnico de sus trabajos revistieron siempre la labor académica que realizó en la Cámara de Diputados. Mencionaba que este número es especial porque la revista que el lector tiene a la vista contiene el primer trabajo de la doctora publicado de manera póstuma. Descanse en paz la doctora Cecilia Licona Vite.

Precisamente este volumen recoge aportaciones muy interesantes en diversas materias, como la educación emocional en el contexto de la reforma educativa mexicana de 2019, donde se muestra como este concepto tan importante en el contexto educativo se ha ido incorporando en nuestra legislación nacional, elaborado por nuestra querida doctora Cecilia Licona.

En otro orden de ideas, Marcial Manuel Cruz Vázquez aborda de manera sistemática algunos elementos conceptuales con el federalismo, que son importantes de analizar en el contexto actual, donde la globalización difumina los límites de la soberanía de los Estados-nación y donde el federalismo es puesto a prueba.

En la tercera aportación de este número de Quórum Legislativo, Saúl Pérez Trinidad aborda el estudio de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, desde el marco teórico de la criminología crítica, analizando, transdisciplinariamente, como este nuevo instrumento jurídico se posiciona entre el frágil límite del respeto a los derechos humanos y el combate al narcotráfico.

En otro trabajo, Beatriz Rojas Venegas realiza un análisis general a la reforma educativa propuesta por el Ejecutivo Federal, con la intención de dimensionar los puntos positivos de la propuesta educativa en el nivel básico, en relación con la educación con perspectiva de género, considerando sus ventajas y viabilidad, y verificando la inclusión de género.

Por último, Gonzalo Cervera Aguilar y López estudia los procedimientos involucrados en el proceso de dictaminación, con la intención de sistematizar este proceso parlamentario, que a decir del autor, constituye la piedra angular del trabajo parlamentario, en virtud de que contribuye determinantemente a garantizar la elaboración de mejores leyes o de mejores decisiones parlamentarias.

Tengo la plena certeza y confianza en que la revista Quórum Legislativo, que ahora el lector tiene a su disposición, constituye una contribución de calidad para las tareas parlamentarias de quienes tenemos interés y relación con esta apasionante actividad, principalmente para las y los legisladores, actores principales en la elaboración y modificación de las normas que integran nuestro sistema jurídico, mismas que se podrán ver enriquecidas con los diversos trabajos que componen este número.

Finalmente, agradezco la confianza de nuestros lectores, que nos estimulan y nos comprometen a realizar un máximo esfuerzo en aras de la generación de conocimiento científico, ético y humanista, que contribuya a mejorar la calidad de vida de las y los mexicanos, quienes son los receptores de las normas y, por lo tanto, de nuestros esfuerzos.

Hugo Christian Rosas de León

Secretario de Servicios Parlamentarios

NOTAS ACERCA DE LA EDUCACIÓN EMOCIONAL EN MÉXICO. EL CASO DE LA REFORMA EDUCATIVA DE 2019

Cecilia Liconá Vite †

Sumario:

I. Introducción

II. Nociones previas

III. Educación emocional

*IV. Las reformas educativas constitucionales de
1917 a 2013 y la educación emocional*

*V. La educación emocional en la reforma educativa
de 2019*

VI. Conclusiones

VII. Bibliografía

Q

uórum **129**
Legislativo

I. Introducción

Este trabajo tiene el objetivo de indagar acerca de la educación emocional en el proceso educativo de nuestro país, para determinar si en la reforma educativa de 2019 se incorporaron aspectos emocionales en la educación formal, para ser desarrollados a la par de los aspectos intelectuales o cognoscitivos, como parte del diseño curricular en la educación básica, en la educación media superior y en la superior. Ello, considerando que los modelos educativos de finales del siglo XX privilegiaron los aspectos intelectuales, dejando un papel inferior o minimizado a la educación emocional, por reflexionar que correspondía al ámbito privado de las personas.

Para el desarrollo de este estudio se ofrecen algunas nociones previas, a saber: el concepto de educación; los tipos de educación; los cuatro principios o ejes básicos de la educación; la educación en las constituciones históricas mexicanas, así como en el texto original de la vigente y la regulación de la educación en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

En un segundo apartado, se procede a tratar acerca de las emociones; la educación emocional (en la escuela tradicional y en la moderna), y el contexto curricular de la educación emocional.

Finalmente, en el tercer apartado, se examina la educación emocional en el ámbito constitucional de 1917 a 2019, con énfasis en la reforma constitucional del presidente Andrés Manuel López Obrador y la legislación secundaria sobre la materia.

En esta investigación se utiliza, sustancialmente, el método documental, a través de doctrina, legislación y tratados internacionales, acompañado del método histórico, en el análisis del desarrollo normativo constitucional de nuestro país en el tema de la educación emocional, partiendo de 1812, hasta llegar al 2019. El diseño de la investigación es descriptivo, pero con un toque analítico.

II. Nociones previas

Noción de educación

En el *Diccionario de la Real Academia Española*, la palabra educación del latín *educatio, -ōnis*, significa acción y efecto de educar; crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños y a los jóvenes; instrucción por medio de la acción docente; cortesía o urbanidad.¹

Para la Academia Mexicana de la Lengua, la educación es el desarrollo de las capacidades intelectuales y morales de las personas; y es la aplicación de las normas de cortesía. La educación abarca a la deportiva o física,² y comienza en el hogar.

Según el *Diccionario de Significados*, la palabra educación viene del latín “*educere*” que significa sacar, extraer, y *educare* que significa formar, instruir. Esta noción también comprende el nivel de cortesía, delicadeza y civismo demostrado por un individuo y su capacidad de socialización. En el sentido técnico, la educación es el proceso continuo de desarrollo de las facultades físicas, intelectuales y morales del ser humano, con el fin de integrarse mejor en la sociedad o en su propio grupo, es un aprendizaje para vivir. El acceso a la educación escolar formal es parte del proceso de educación de las personas y es un derecho fundamental obligatorio que debe ser garantizado por el Estado.³

En términos del *Diccionario de Definiciones*, la educación es el proceso de socialización de los individuos. Al educarse, una persona asimila y aprende conocimientos. La educación también implica una concienciación cultural y conductual, donde las nuevas generaciones adquieren los modos de ser de generaciones anteriores. El proceso educativo se materializa en una serie de habilidades y valores,

1 Véase, el *Diccionario de la Real Academia Española*, disponible en: <http://dle.rae.es/?w=educaci%C3%B3n>

2 Véase, la Academia Mexicana de la Lengua, disponible en: <http://www.academia.org.mx/>

3 Véase, el *Diccionario de Significados* voz educación, disponible en: <https://www.significados.com/educacion/>

Marzo 2020

que producen cambios intelectuales, emocionales y sociales en el individuo. De acuerdo con el grado de concienciación alcanzado, estos valores pueden durar toda la vida o sólo un cierto periodo de tiempo.⁴

En el Diccionario “Definición ABC”, la educación es el proceso mediante el cual se afecta a una persona, estimulándola para que desarrolle sus capacidades cognitivas y físicas para poder integrarse plenamente en la sociedad que la rodea. Suele distinguirse entre los conceptos de educación (estímulo de una persona hacia otra) y aprendizaje, que en realidad es la posibilidad subjetiva de incorporación de nuevos conocimientos para su aplicación posterior.⁵

Jacques Delors asegura que la educación tiene la misión de permitir a todos, sin excepción, hacer fructificar todos sus talentos y todas sus capacidades de creación, lo que implica que cada uno pueda responsabilizarse de sí mismo y realizar su proyecto personal.⁶ La educación constituye un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social.⁷

En sentido similar, Huxley considera que la educación consiste en formar a seres humanos en la libertad, la justicia y la paz.⁸

A ello, es de referir que la Ley General de Educación establece que toda persona tiene derecho a la educación, el cual es un medio para adquirir, actualizar, completar y ampliar sus conocimientos, capacidades, habilidades y aptitudes que le permitan alcanzar su desarrollo personal

4 Véase, el *Diccionario de Definiciones*, disponible en: <http://definicion.de/educacion/>

5 Véase, *DEFINICIÓN ABC. Tu Diccionario hecho fácil*, disponible en: <http://www.definicionabc.com/general/educacion.php>

6 Véase, *La educación encierra un tesoro*, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, DELORS, Jacques, presidente de esa Comisión, Compendio, Ediciones UNESCO, 1996, p. 12.

7 *Ibidem.*, p. 7.

8 Véase, HUXLEY, citado en *Antología, Comunicación y Unidad, Concepto de Educación*, Universidad Veracruzana, disponible en: <http://www.uv.mx/personal/rdegasperin/files/2011/07/Antologia.Comunicacion-Unidad1.pdf>

y profesional; como consecuencia de ello, contribuir a su bienestar, a la transformación y el mejoramiento de la sociedad de la que forma parte.

Igualmente, toda persona gozará del derecho fundamental a la educación bajo el principio de la intangibilidad de la dignidad humana.⁹

De lo anterior, resulta que la educación es el proceso continuo de desarrollo de las facultades físicas, intelectuales, morales y emocionales del ser humano, que inicia en el hogar. Es el medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura. Es un derecho fundamental garantizado por el Estado. Es un instrumento para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, solidaridad y justicia sociales, y para que la persona pueda responsabilizarse de sí misma y realizar su proyecto personal de vida. Es un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad. Abarca, inclusive, reglas de cortesía, urbanidad o civismo e instrucción deportiva.

Tipos de educación

En cuanto a los tipos de educación, con base en el reconocimiento oficial, suele distinguirse a la educación formal, que es la efectuada por maestros profesionales y que se vale de las herramientas que postula la pedagogía para alcanzar sus objetivos. Esta educación suele estar dividida según las áreas del saber humano para facilitar la asimilación por parte del educando.¹⁰ Esta educación posee la intencionalidad y la sistematización que confluya en un determinado programa educativo. Se trata de una educación plenamente deliberada y que acontece en una estructura sistémica institucionalizada (escuela), lo cual suele conllevar el logro de titulaciones académicas reconocidas. Es una educación que

⁹ La Ley General de Educación señala que, con el ejercicio del derecho a la educación, inicia un proceso permanente centrado en el aprendizaje del educando, que contribuye a su desarrollo humano integral y a la transformación de la sociedad; es factor determinante para la adquisición de conocimientos significativos y la formación integral para la vida de las personas con un sentido de pertenencia social basado en el respeto de la diversidad, y es medio fundamental para la construcción de una sociedad equitativa y solidaria. Asimismo, indica que el Estado ofrecerá a las personas las mismas oportunidades de aprendizaje, así como de acceso, tránsito, permanencia, avance académico y, en su caso, egreso oportuno en el Sistema Educativo Nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las instituciones educativas con base en las disposiciones aplicables. Véase, , el artículo 5 de la Ley General de Educación.

¹⁰ Véase, *DEFINICIÓN ABC. Tu Diccionario hecho fácil, Op. Cit.*

Marzo 2020

está legal y administrativamente regulada. En ella, existe una relación de autoridad, y el diálogo entre el maestro y el alumno.¹¹

En añadidura de la educación formal, se encuentra la no formal, que es el conjunto de actividades intencionales que acontecen fuera del sistema escolar formal, y que no pretenden concluir con aprendizajes reconocidos oficialmente. En este tipo de educación, el nivel de organización puede ser muy variable según la naturaleza del programa, desde altamente estructurado, al estilo escolar, hasta un mínimo nivel de estructuración.

Adicional a esos dos tipos, suele distinguirse a la educación informal, que es todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido, proveniente de personas, entidades, medios de comunicación masiva, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados.¹²

Por otra parte, entre los tipos de educación, es de considerar a la clasificación que, con base en el nivel educativo, distingue entre la educación básica, la educación media superior y la educación superior:

- La educación básica comprende los niveles de preescolar, primaria y secundaria en todas sus modalidades, incluyendo la educación indígena, la especial y la que se imparte en los centros de educación básica para adultos;
- La educación media superior comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes,¹³ y

11 Véase, Coombs, citado en: *La educación encierra un tesoro*, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, DELORS, Jacques, presidente de esa Comisión, Compendio, Ediciones UNESCO, p. 16.

12 Así la considera el artículo 43 de la Ley 115 de 1994, de la República de Colombia.

13 Según el Modelo Educativo 2016, durante la mayor parte del siglo XX, la educación media superior tuvo una escasa cobertura que comenzó a acelerarse hasta finales de los años sesenta y, sobre todo, desde inicios de los noventa. Hoy, tres de cada cuatro jóvenes en la edad correspondiente cursan la Educación Media Superior y la Constitución Federal dispone que para el ciclo escolar 2021-2022 la cobertura deberá ser total. A diferencia de la Educación Básica, la Media Superior se desarrolló en múltiples subsistemas agrupados en dos grandes categorías: el Bachillerato General y el Bachillerato Tecnológico. La multiplicidad de subsistemas tiene la ventaja de facilitar una formación más pertinente, de acuerdo con los requerimientos locales. No obstante, la reciente introducción del Marco Curricular Común ha logrado dar mayor identidad a la Educación Media Superior, al tiempo que conserva las ventajas de

- El tipo educativo superior es el que se imparte después del bachillerato o de su equivalente. Comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización.¹⁴

Tanto la educación básica como la educación media superior entran en la categoría de nivel básico. Y tienen las características de obligatoriedad y de gratuidad.

A lo anterior, es de tener presente que el Estado mexicano, además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, promueve y atiende todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación; apoya la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica, y garantiza el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia; además alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.¹⁵

En resumen, una de las clasificaciones de la educación es la que distingue entre la formal, la no formal y la informal. Otra es la que diferencia entre educación básica, educación media superior y educación superior. Estas clasificaciones de la educación no son las únicas, pero aquí las mencionamos por ser necesarias para el objeto de la presente investigación.

Los cuatro principios o ejes básicos de la educación

Según el Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI,¹⁶ de 1998, la educación se fundamenta

contar con los subsistemas. Véase, el *Modelo Educativo 2016, El planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa*, Secretaría de Educación Pública, 2016, pp. 13 y 14.

14 Véase, el artículo 3º de la Ley para la Coordinación de la educación Superior.

15 Véase, el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

16 Es de mencionar que los miembros de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo

Marzo 2020

en cuatro ejes, denominados los cuatro pilares de la educación, que se describen de la siguiente manera:¹⁷

- Aprender a conocer, combinando una cultura general suficientemente amplia con la posibilidad de profundizar los conocimientos en un pequeño número de materias. Lo que supone, además, aprender a aprender para poder aprovechar las posibilidades que ofrece la educación a lo largo de la vida.¹⁸
- Aprender a hacer a fin de adquirir no solo una calificación profesional sino, más generalmente, una competencia que capacite al individuo para hacer frente a gran número de situaciones y a trabajar en equipo. Pero, también, aprender a hacer en el marco de las distintas experiencias sociales o de trabajo que se ofrecen a los jóvenes y adolescentes, bien espontáneamente a causa del contexto social o nacional, bien formalmente gracias al desarrollo de la enseñanza por alternancia.
- Aprender a vivir juntos desarrollando la comprensión del otro y la percepción de las formas de interdependencia, realizar proyectos comunes y prepararse para tratar los conflictos, respetando los valores de pluralismo, comprensión mutua y paz.
- Aprender a ser para que florezca mejor la propia personalidad y se esté en condiciones de obrar con creciente capacidad de autonomía, de juicio y de responsabilidad personal. Con tal fin, no menospreciar en la educación ninguna de las posibilidades de cada individuo, memoria, razonamiento, sentido estético, capacidades físicas, aptitud para comunicar.

XXI son los siguientes: Jacques Delors, presidente; In'am Al Mufti; Isao Amagi; Roberto Carneiro; Fay Chung; Bronislaw Geremek; William Gorham; Aleksandra Kornhauser, Secretaria de la Comisión; Michael Manley; Marisela Padrón Quero; Marie-Angélique Savané; Karan Singh; Rodolfo Stavenhagen; Myong Won Suhr, y Zhou Nanzhao. También es de apuntar que la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI fue establecida oficialmente a principios de 1993. Comisión financiada por la UNESCO.

17 Véase, *La educación encierra un tesoro*, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, presidente de la Comisión Jacques Delors, Compendio, Ediciones UNESCO, Sector de Educación, Unidad de la Educación para el Siglo XXI, París, Francia, 1996, p. 34.

18 Es de advertir que dentro del eje “aprender a conocer”, se ubica el aprender a aprender.

El citado Informe indica que el concepto de educación a lo largo de la vida es la llave para entrar en el siglo XXI, y aclara que ese concepto va más allá de la distinción tradicional entre educación primera y educación permanente, y coincide con otra noción formulada a menudo, la de sociedad educativa en la que todo puede ser ocasión para aprender y desarrollar las capacidades del individuo.

Con este nuevo rostro, la educación permanente se concibe como algo que va mucho más allá de lo que hoy ya se practica, particularmente en los países desarrollados, a saber: las actividades de nivelación, de perfeccionamiento y de conversión y promoción profesionales de los adultos.

Ahora se trata de que se ofrezca la posibilidad de recibir educación a todos, y ello con fines múltiples, lo mismo si se trata de brindar una segunda o tercera ocasión educativa o de satisfacer la sed de conocimientos, de belleza o de superación personal que, de perfeccionar y ampliar los tipos de formación estrictamente vinculados con las exigencias de la vida profesional, incluye los de formación práctica. En resumen, la educación a lo largo de la vida debe aprovechar todas las posibilidades que ofrece la sociedad. ¹⁹

Ahora bien, en términos del citado Informe: ²⁰

- Requisito válido para todos los países es el fortalecimiento de la educación básica; con el consiguiente realce dado a la enseñanza primaria y a sus clásicos aprendizajes de base, es decir, leer, escribir y calcular, pero también saber expresarse en un lenguaje propio para el diálogo y la comprensión;
- La necesidad de abrirse a la ciencia y a su mundo es la llave para entrar en el siglo XXI, con sus profundos cambios científicos y tecnológicos;

¹⁹ *Ibidem.*, p. 35.

²⁰ *Ibidem.*, p. 36.

Marzo 2020

- Es necesario adaptar la educación básica a los contextos particulares y a los países y poblaciones más menesterosos, partiendo de los datos de la vida cotidiana, que brinda posibilidades tanto de comprender los fenómenos naturales como de adquirir las distintas formas de sociabilidad;
- Hay que recordar los imperativos de la alfabetización y de la educación básica para los adultos;
- Se debe privilegiar en todos los casos la relación entre docente y alumno, dado que las técnicas más avanzadas sólo pueden servir de apoyo a esa relación (transmisión, diálogo y confrontación) entre enseñante y enseñado;
- Hay que repensar la enseñanza secundaria en esta perspectiva general de educación a lo largo de la vida. El principio esencial radica en organizar la diversidad de cauces sin cancelar nunca la posibilidad de volver ulteriormente al sistema educativo;
- La universidad tendría atribuidas cuatro funciones esenciales: 1) la preparación para la investigación y para la enseñanza; 2) la oferta de tipos de formación muy especializados y adaptados a las necesidades de la vida económica y social; 3) la apertura a todos para responder a los múltiples aspectos de lo que llamamos educación permanente en el sentido lato del término; y 4) la cooperación internacional, y
- El desarrollo de la educación a lo largo de la vida supone que se estudien nuevas formas de certificación en las que se tengan en cuenta todas las competencias adquiridas.

Tal informe recomienda, en cuanto al profesorado:²¹

- Revalorizar el estatuto de los docentes si se quiere que la educación a lo largo de la vida cumpla la misión clave en favor del progreso de las sociedades y del fortalecimiento de la comprensión mutua

²¹ *Ibidem.*, p. 37.

entre los pueblos. La sociedad tiene que reconocer al maestro como tal y dotarlo de la autoridad necesaria y de los adecuados medios de trabajo;

- Que cada educador debe hacer frente a sus propias responsabilidades y deberes profesionales, y trabajar en equipo, particularmente en los ciclos secundarios, a fin de mejorar la calidad de la educación y de adaptarla mejor a las características particulares de las clases o de los grupos de alumnos, y
- El intercambio de docentes y de la asociación entre instituciones de diferentes países, para aportar un valor añadido a la calidad de la educación y, al mismo tiempo, a la apertura de la mente hacia otras culturas, otras civilizaciones y otras experiencias.

Ese informe exhorta, en relación con las nuevas tecnologías:

- Que el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación debe dar pie para la reflexión general sobre el acceso al conocimiento en el mundo de mañana. Se recomienda la diversificación y el mejoramiento de la enseñanza a distancia gracias al uso de las nuevas tecnologías;
- Que debe haber una mayor utilización de estas tecnologías en el marco de la educación de adultos, especialmente para la formación continua del personal docente;
- El fortalecimiento de las infraestructuras y las capacidades de cada país en lo tocante al desarrollo en esta esfera, así como la difusión de las tecnologías en el conjunto de la sociedad, y
- La puesta en marcha de programas de difusión de las nuevas tecnologías con los auspicios de la UNESCO.

Además, respecto de la cooperación internacional, dicho Informe sugiere:²²

²² *Ibidem.*, p. 39.

Marzo 2020

- Promover una política decididamente incitativa en favor de la educación de las mujeres, según las ideas de la Conferencia de Beijing (1995);
- Ayudar a fortalecer los sistemas educativos nacionales favoreciendo las alianzas y la cooperación entre los ministerios en el plano regional y entre países que enfrentan problemas similares;
- Constituir un conjunto de indicadores que permitan describir las disfunciones más graves de los sistemas educativos, poniendo en relación diversos datos cuantitativos y cualitativos, por ejemplo: nivel de los gastos de educación, porcentajes de pérdidas, desigualdades de acceso, escasa eficacia de distintas partes del sistema, insuficiente calidad de la enseñanza, situación del personal docente, etc.;
- Con sentido prospectivo, crear un observatorio UNESCO de las nuevas tecnologías de la información, de su evolución y de sus previsibles repercusiones no sólo en los sistemas educativos, sino también en las sociedades modernas, y
- Reforzar la acción normativa de la UNESCO al servicio de los Estados Miembros, por ejemplo, en lo que atañe a la armonización de las legislaciones nacionales con los instrumentos internacionales.

En términos del aludido Informe, la UNESCO contribuirá a la paz y al entendimiento mutuo entre los seres humanos al valorizar la educación como espíritu de concordia, signo de una voluntad de cohabitar, como militantes de nuestra aldea planetaria, que se debe concebir y organizar en beneficio de las generaciones futuras. En ese sentido, la Organización contribuirá a una cultura de paz. Lo anterior, sin dejar de comentar que el informe de la Comisión, publicado en 1972 con el título *Aprender a ser*, tuvo el gran mérito de fundamentar el concepto de educación permanente.²³

²³ *Ibidem.*, p. 42.

La educación en las constituciones mexicanas

En este apartado se realiza una breve remembranza del tema de la educación en las constituciones mexicanas, iniciando con la Constitución de Cádiz de 1812, y concluyendo con el texto original de la Constitución de 1917. Ello, para determinar que en esas cartas supremas la educación emocional fue ignorada.

Constitución de Cádiz de 1812

El antecedente primigenio del tema educativo en rango constitucional mexicano aparece en el primer tercio del siglo XIX, con la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, y observada en México durante la década 1812-1822.²⁴ Esta Carta Constitucional, en el *Capítulo VII, De las facultades de las Cortes*, en el artículo 131, base *Vigesimasegunda*, otorga amplias facultades a las Cortes (Poder Legislativo) para establecer el plan general de enseñanza pública en toda la monarquía, y aprobar el que se formaba para la educación del Príncipe de Asturias.²⁵

La Constitución de Cádiz reguló la instrucción pública y como parte de ella a las escuelas de primeras letras, con educación religiosa. También regló a las universidades y otros establecimientos. Ello, sobre la base de un plan general de enseñanza uniforme, y con una dirección general de estudios, bajo la autoridad del gobierno. Previó la inspección de la enseñanza pública, y dio competencia a las Cortes (Poder Legislativo) para establecer el plan general de enseñanza pública, facultando a las diputaciones provinciales para promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados. Además, distinguió entre escuelas militares, cuya contrapartida serían las civiles. Para las escuelas de primeras letras, la Constitución de Cádiz mandó que estuviera a cargo de los ayuntamientos cuidar de ellas, y de los demás establecimientos

²⁴ Es de señalar que el 30 de septiembre de 1812 entró en vigor la Constitución de Cádiz en la Nueva España. Véase, SOLANA, Fernando, CARDIEL REYES, Raúl, y BOLAÑOS Raúl (coordinadores), *Historia de la educación pública en México*, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Educación Pública, tercera reimpresión, 2007, p. 600.

²⁵ Véase, la Constitución Política de la Monarquía Española (Constitución de Cádiz), disponible en: <http://www.htsjpuebla.gob.mx/micro1/constituciones.htm>

Marzo 2020

que se pagaren de los fondos del común.²⁶ Por lo que es de suponer el carácter gratuito de estas escuelas.

Constitución de Apatzingán de 1814

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, es escueto en el tema de la educación.²⁷ En el Título I. *Principios o elementos constitucionales*, en el *Capítulo V. De la igualdad, seguridad, propiedad, y libertad de los ciudadanos*, implanta la instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, la cual debía ser favorecida por la sociedad con todo su poder.²⁸ Asimismo, faculta al Supremo Congreso para cuidar con singular esmero de la ilustración de los pueblos.²⁹ Además, confiere al Supremo Gobierno cuidar que los pueblos estén proveídos suficientemente de eclesiásticos dignos, que administren “el pasto espiritual de la doctrina” católica apostólica romana.³⁰

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,³¹ expedida el 4 de octubre de 1824, faculta al Congreso General para:³² establecer colegios de marina, artillería e ingenieros, y erigir uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas. Lo anterior, sin perjuicio de la libertad de las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados.

26 Véase, el artículo 321, apartado Quinto, de la Constitución de Cádiz.

27 Véase, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814, disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/04709630122636184199079/p0000001.htm>

28 Véase, el artículo 39 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.

29 Véase, el artículo 117 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.

30 Véase, el artículo 163 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.

31 Esta Constitución adoptó como forma de gobierno la de una república representativa popular federal. Véase, el artículo 4 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

32 Véase, el artículo 50, numeral 1, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Siete Leyes Constitucionales de 1836

En el tema de la educación, la Tercera Ley Constitucional, acerca “*Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las Leyes*”, en el artículo 26, 3º, faculta a las Juntas Departamentales a iniciar leyes en lo relativo a la educación pública. Además, en la Sexta de las Siete Leyes Constitucionales,³³ “*División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos*”,³⁴ se dispone que corresponda a las Juntas Departamentales: ³⁵ 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,³⁶ y dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción.³⁷ Igualmente, se instituye la obligación de los ayuntamientos de cuidar de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común.³⁸ En resumen, en las Siete Leyes Constitucionales se hace referencia a escuelas de primera enseñanza, a cargo de los fondos del común (públicos).³⁹

33 Véase, las Siete Leyes Constitucionales, disponibles en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>

34 Las Siete Leyes Constitucionales, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, sustituyeron a la Constitución Federal de 1824.

35 El artículo 1 de la Sexta de las Siete Leyes Constitucionales, señala que la República “se dividirá en Departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los Departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos”. Asimismo, en los artículos 9 y 10, se estatuye que en cada Departamento habrá una junta que se llamará departamental, compuesta de siete individuos elegidos por los mismos electores que han de nombrar a los diputados para el Congreso, verificándose la elección precisamente al día siguiente de haberse hecho la de los diputados. Se elegirán también siete suplentes del mismo modo que los propietarios.

36 Véase, el artículo 14, fracción III, de la Sexta de las Siete Leyes Constitucionales.

37 Véase, el artículo 14, fracción V, de la Sexta de las Siete Leyes Constitucionales.

38 Véase, el artículo 25 de la Sexta de las Siete Leyes Constitucionales.

39 El Dr. Oscar Uribe Benítez relata que durante la vigencia de estas Leyes Constitucionales se emitieron diversos ordenamientos legales, tales como la circular de la Secretaría de Relaciones, de 3 de abril de 1836, que erigió una Junta para formar el Plan de Instrucción Pública, considerando que *la educación pública es el origen de moralidad y buenas costumbres, sin la cual la juventud no sabe sus derechos y obligaciones*. El 3 de septiembre de ese mismo año, se emitió una circular por la que se establecieron escuelas en el ejército y se expidió el Reglamento de la escuela primaria de los cuerpos del ejército. El 9 de abril de 1838 se emitió circular del Ministerio de lo Interior, por la que se dispuso prevenciones dirigidas a mejorar los establecimientos de instrucción pública, primarias y secundarias (estudios mayores). El 26 de octubre de 1842 se expidió un decreto por el cual se estableció la Dirección General de Instrucción Primaria confiada a la compañía Lancasteriana, así como a subdirecciones en las capitales de todos los departamentos. El 6 de diciembre de 1842 se estableció el arbitrio municipal en la Baja California, para fomentar las escuelas de primeras letras, dada la insuficiencia de fondos municipales. El 18 de agosto de 1843 se emitió un Plan General de Estudios de la República Mexicana, para regular estudios preparatorios de las carreras del foro, ciencias eclesiásticas y de medicina. Posteriormente, se emitieron los reglamentos de la compañía Lancasteriana y de las subdirecciones de la instrucción primaria en el

Marzo 2020

Bases de Organización Política de la Nación Mexicana de 1843

El 12 de junio de 1843 fueron expedidas las Bases de Organización Política de la Nación Mexicana,⁴⁰ las cuales instituyeron, en el Título VII, acerca del *Gobierno de los Departamentos*, entre las facultades de las Asambleas Departamentales,⁴¹ la de fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, y sujetándose a las bases que diere el Congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados.⁴²

Constitución Política de la República Mexicana de 1857

La Constitución Política de la República Mexicana,⁴³ sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, fue publicada por Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la República Mexicana, el 12 de ese mismo mes y año.⁴⁴

Departamento de México y de las juntas subalternas, que incluyó, este último, a las escuelas de adultos, las escuelas de las cárceles, hospicios y otras casas de prisión y beneficencia; escuelas particulares de la compañía Lancasteriana en México, escuelas de los conventos religiosos, escuelas de corporaciones e individuos particulares, y los fondos para la instrucción primaria. Mediante decreto de 23 de octubre de 1846, se da a los Estados la libertad necesaria para arreglar por sí mismos la educación pública en sus establecimientos respectivos, así como para disponer de los recursos destinados por ley a ese objeto, sin necesidad de ocurrir al supremo gobierno. El 25 de diciembre de 1854, el Ministerio de Justicia expidió el Reglamento para la instrucción secundaria, en el cual se prevé, conforme al plan de estudios que, en el Instituto Nacional de Jurisprudencia, sistematizado en los Colegios de San Juan y San Ildefonso, se hicieran los estudios que constituyeran la instrucción secundaria en general y los preparatorios de las ciencias para las carreras de agricultura y minería. Por decreto de 3 de abril de 1856, se estableció un colegio de educación secundaria para niñas, las pobres del Distrito y de los Estados, con limitado número de plazas. Asimismo, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856, en su sección quinta relativa a las garantías individuales, artículo 39, estableció que *la enseñanza privada es libre*, el poder público no tiene más intervención que la de cuidar que no se ataque la moral, pero tratándose de profesiones científicas y literarias, se sujetarán a las leyes generales. Véase, URIBE BENÍTEZ, Oscar, *La educación en México*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, 2008, pp. 7 y 8.

40 Véase, las Bases de Organización Política de la Nación Mexicana, de 1843, disponibles en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>

41 El Título VII, *Gobierno de los Departamentos*, en el artículo 131 señala que cada departamento tendrá una asamblea compuesta de un número de vocales. El número de suplentes será igual al de propietarios.

42 Véase, el artículo 134, fracción VII, de las Bases de Organización Política de la Nación Mexicana.

43 Véase, la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, disponible en: <http://www.htsjpuebla.gob.mx/micro1/constituciones.htm>

44 Durante la vigencia de la Constitución de 1857, en diciembre de 1861, en el gobierno del presidente Benito Juárez, se expidió una *Ley de Instrucción Pública en la que destaca: la creación y mantenimiento de escuelas de instrucción primaria y la organización de estudio para todos los niveles de instrucción*. También, se establecían los procedimientos para exámenes, las obligaciones de los profesores y las de la administración de los fondos escolares. Igualmente, se habla de la educación como necesaria, pero ajena a cualquier religión. Después, en 1865 Maximiliano de Habsburgo decretó una Ley de Instrucción

En lo que atañe a la educación, el artículo 3 declara que la enseñanza es libre, y que la ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir.

Además, en el artículo 32, instituye que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades, en que no sea indispensable la calidad de ciudadanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (texto original)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917,⁴⁵ en materia de educación, en el *Título Primero, Capítulo I, De las Garantías Individuales*, artículo 3o, implanta en su texto original:

Art. 3o.- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

Pública en la cual se definían las diferentes clases de instrucción pública y privada; la instrucción secundaria, y los medios para dotar de fondos a los establecimientos educativos; el carácter obligatorio de la instrucción primaria, la cual sería gratuita para quien demostrara no poder pagar la cuota que se exigía. Además, se estableció la enseñanza de la religión. Posteriormente, de 1867 a 1880, los liberales se apoyaron en el positivismo para consolidar el carácter laico de la educación. La educación se basaría en los principios de la ciencia. Por ese entonces, Gabino Barreda acepta la intervención del Estado en la formación de la moral de los mexicanos, mediante una educación que estimule los sentimientos de orden y colaboración social. En 1882 fue nombrado Secretario de Justicia e Instrucción Pública Joaquín Baranda, quién impulsó la educación primaria y la formación de profesores, mediante la creación de nuevas escuelas normales. Por Ley de 1888, el Estado ofreció instrucción obligatoria y gratuita. Luego, el 28 de mayo de 1890, las Cámaras Legislativas autorizaron plenamente al Ejecutivo a legislar en materia educativa, sobre la base de una educación uniforme, laica, gratuita y obligatoria. En ese entonces, había escasez de escuelas y carencia de maestros Véase, NAVARRO M., Carlos, *Op. Cit.*, pp. 10 a 21.

45 En la publicación oficial se le denomina “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero del 1857”. Véase, el Diario Oficial (Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana) del lunes 5 de febrero de 1917, Tomo V, 4ª Época.

Marzo 2020

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

(Énfasis añadido).

Del dispositivo transcrito, se advierte que, en el texto constitucional original de la Constitución de 1917, se reitera la pauta instituida en la Carta constitucional de 1857 de que la enseñanza es libre. A ello, añade la característica de laica, tanto la de los establecimientos oficiales de educación, como la enseñanza primaria, elemental (del primero al cuarto año) y superior (quinto y sexto año) que se impartiera en los establecimientos particulares. Además, instaura la prohibición para las corporaciones religiosas, ministros de algún culto, de establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Y manda que las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. Además, se incorpora el carácter gratuito de la enseñanza primaria en los establecimientos oficiales. En añadidura:

- El artículo 31, fracción I, establece la obligación de los mexicanos de hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurrieran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marca la Ley de Instrucción Pública en cada estado. Y en la fracción II instaura la obligación de los mexicanos de asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantuviera aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y concedores de la disciplina militar;
- En el artículo 73, fracción XXVII, faculta al Congreso General para fundar escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la república, entre tanto dichos establecimientos

podrían sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades fueran exclusivas de la Federación,⁴⁶ y

- El artículo 123, fracción IV, señala que el salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En la fracción XII, de ese mismo precepto, se prevé que, en toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos deberán establecer escuelas.

Finalmente, es de señalar que en el artículo 14º transitorio, el poder constituyente suprimió a las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes.⁴⁷ También es de destacar la ausencia del término educación emocional en los textos constitucionales referidos, aunque uno de ellos habló del pasto espiritual de la doctrina, como parte de la educación.

La educación en instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte

En principio, es de señalar que el 10 de junio de 2011 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el “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”.⁴⁸

46 Los títulos que se expidieran por los establecimientos de que se trata surtirían sus efectos en toda la República.

47 La Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes fue creada en 1905, como dependencia propia y exclusiva para esas materias. En ese entonces, la formación de los maestros representaba un campo de atención prioritaria, lo cual explica la fundación de la Escuela Nacional de Altos Estudios. Con la desaparición de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, la educación elemental quedó bajo la responsabilidad de los ayuntamientos; en el Distrito Federal los establecimientos quedaron a cargo de la Dirección General de Educación. La Universidad se redujo a un departamento universitario autónomo, para después convertirlo en un organismo *que dirija y vigile la educación de todo el país*. Por decreto de 28 de septiembre de 1921, el Congreso de la Unión creó la Secretaría de Educación Pública, derivado de la iniciativa del entonces presidente Álvaro Obregón, quien designó como titular de la misma a José Vasconcelos. Véase, URIBE BENITEZ, Oscar, *Op. Cit.*, p. 16.

48 Por ese Decreto, se modifica la denominación del Capítulo Primero del Título Primero; el primero y quinto párrafos del artículo 10.; el segundo párrafo del artículo 30.; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer

Marzo 2020

De esta reforma, es de enfatizar el primer párrafo del artículo 1º constitucional, que con anterioridad decía: ⁴⁹

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.

Con la reforma dice:

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.

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.

(...)

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.

párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1o. y recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del Apartado B; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

49 Asimismo, conforme a esa reforma, se modificó el quinto párrafo del artículo 1º constitucional para añadir, entre las prohibiciones de discriminación, la motivada por las preferencias sexuales.

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.
(Énfasis añadido).

Del nuevo texto, se advierte que el órgano reformador de la Constitución incorporó, al régimen de derecho de nuestro país, tres elementos nuevos para expandir la cobertura protectora de las herramientas jurídicas a disposición de las personas en materia de derechos humanos:⁵⁰

1. La obligación de todas las autoridades de proteger no sólo los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;
2. La interpretación conforme a la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos para favorecer en todo tiempo la protección más amplia a las personas, y
3. La obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar esos derechos, de acuerdo con los principios rectores en la materia.

Tal reforma:

- Amplía el catálogo formal de derechos que pueden ser protegidos mediante los medios de control de constitucionalidad, al establecer que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;

⁵⁰ Dicha reforma, entre otros objetivos, tuvo la inherente finalidad de fortalecer el compromiso del Estado mexicano respecto a la observancia, respeto, promoción y prevención en materia de derechos humanos, así como de ampliar y facilitar su justiciabilidad en cada caso concreto, a través del denominado sistema de control convencional.

Marzo 2020

- Maximiza la protección de los derechos humanos con independencia del tipo de legislación donde se consagren, pues cuando un derecho humano esté reconocido en normas de ámbitos distintos -uno de fuente nacional y otro de fuente internacional-, el juez debe realizar un ejercicio de ponderación entre ambas normativas para verificar cuál de ellas otorga una mayor eficacia protectora a la persona;
- Determina que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán “conforme” a la norma fundamental y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a la persona en su protección más amplia. Ello, sin que se soslaye que tal método de interpretación entraña que los derechos fundamentales positivizados en los tratados internacionales prevalecen respecto de las normas del orden jurídico de fuente interna si contienen disposiciones más favorables al goce y ejercicio de esos derechos. Es decir, en atención al principio *pro homine*, deberá acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida para establecer restricciones permanentes al ejercicio de los de suspensión extraordinaria. El principio *pro persona* obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona;⁵¹

Ahora bien, acorde con dicha reforma constitucional, en relación con la educación existen diferentes documentos internacionales que conviene tener en cuenta. Por ejemplo:

51 Es de comentar que el Pleno de la SCJN ha sostenido que en cumplimiento del principio *pro persona*, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente:

Cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento;

En todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional, y

De ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

Véase, la Tesis: P./J. 21/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 204, Jurisprudencia (Común). Ello con el rubro: *JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.*

- La Convención sobre Orientación Pacífica de la Enseñanza de 1938, que en materia de educación, en el artículo I, obliga a las Partes Contratantes a organizar en sus establecimientos de instrucción pública, la enseñanza de los principios sobre el arreglo pacífico de las diferencias internacionales y la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional, así como de las aplicaciones prácticas de estos principios.⁵² En el artículo II, esa Convención compromete a las partes a preparar, por medio de sus administraciones superiores de instrucción pública, textos o manuales de enseñanza adaptables a todos los grados, inclusive la formación de un cuerpo docente, de manera que desarrollen la buena inteligencia, el respeto mutuo y la importancia de la cooperación internacional.
- La Carta de las Naciones Unidas o Carta de San Francisco, de 1945,⁵³ que en su artículo 13, numeral 1, inciso b), compromete a la Asamblea General a fomentar la cooperación internacional en materias como la educación, y a ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.⁵⁴
- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948,⁵⁵ que en su artículo 26 dispone que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.⁵⁶

52 Esa Convención fue publicada en el DOF, el viernes 17 de junio de 1938.

53 Esa Carta, fue redactada en la ciudad de San Francisco, a los 26 días del mes de junio de 1945.

54 Esa Carta, fue publicada en el DOF, el 17 de octubre de 1945.

55 Esa Declaración fue adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

56 Asimismo, marca que toda persona tiene derecho a la educación, la cual debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. Además, indica que la instrucción elemental será obligatoria; la instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; y el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

Marzo 2020

- La Carta de la Organización de los Estados Americanos,⁵⁷ de 1948, que en su artículo 5, inciso l), entre los principios de los Estados Americanos instauro que la educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz.⁵⁸
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966,⁵⁹ que en su artículo 18, numeral 4, compromete a los Estados Partes a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁶⁰ de 1966, donde los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a la educación, y convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana

57 Esta Carta fue suscrita en Bogotá, Colombia, en la Quinta de Bolívar, el 30 de abril de 1948. Fue publicada en el DOF, el 13 de enero de 1949.

58 En el artículo 30, establece que los Estados Miembros convienen en favorecer, de acuerdo con sus preceptos constitucionales y con sus recursos materiales, el ejercicio del derecho a la educación, sobre las siguientes bases: a) la enseñanza primaria será obligatoria, y, cuando la imparta el Estado, será gratuita, y b) el acceso a los estudios superiores será reconocido a todos, sin distinción de raza, nacionalidad, sexo, idioma, credo o condición social. Igualmente, en el artículo 73 instituye que el Consejo Interamericano Cultural tiene como finalidad promover las relaciones amistosas y el entendimiento mutuo entre los pueblos americanos para fortalecer los sentimientos pacíficos que han caracterizado la evolución americana, mediante el estímulo del intercambio educacional, científico y cultural. Además, en el artículo 74, indica que para realizar la finalidad del artículo 73, el Consejo Interamericano Cultural debe: a) propiciar actividades interamericanas de carácter cultural; b) reunir y proporcionar información sobre las actividades culturales que se lleven a cabo en los Estados Americanos y, entre ellas, las de las instituciones particulares y oficiales de carácter nacional e internacional; c) promover la adopción de programas de educación fundamental adaptados a las necesidades de todos los grupos de población de los países americanos; d) promover igualmente la adopción de programas especiales de instrucción, educación y cultura para las masas indígenas de los países americanos; e) cooperar a la protección, conservación y aumento del patrimonio cultural del Continente; f) estimular la cooperación entre los pueblos americanos en el campo de la educación, la ciencia y la cultura, mediante el intercambio de materiales de investigación y estudio, así como de profesores, estudiantes, técnicos y, en general, de personas y elementos útiles para el logro de este propósito; g) fomentar la educación de los pueblos para la convivencia internacional, y h) desarrollar cualesquiera otras actividades que le encomienden la Conferencia Interamericana, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o el Consejo de la Organización.

59 Ese Pacto fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49. Tal Pacto fue publicado en el DOF el 20 de mayo de 1981, con fe de erratas del 22 de junio de ese mismo año.

60 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General, en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, en Nueva York, EUA. La entrada en vigor fue el 3 de enero de 1976, de conformidad con su artículo 27. La adhesión de México tuvo lugar el 23 de marzo de 1981. El Decreto Promulgatorio correspondiente, se publicó en el DOF el 12 de mayo de 1981. Véase, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, disponible en: <http://www.20hchr.org/spanish/law/cescr.htm>

y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. ⁶¹

- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que en su artículo XII estatuye que toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas. También, mediante esa educación, toda persona tiene derecho de que se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad. El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado. Además, toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos. ⁶²
- La Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), de 1969,⁶³ que en su artículo 12 (Libertad de Conciencia y de Religión) indica que los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, adoptado en la ciudad de San Salvador, el 17 de noviembre de 1988,⁶⁴ que en su artículo 13, referente al derecho a la educación, reconoce que toda persona tiene derecho a la educación y que los Estados Partes convienen

61 Asimismo, en ese Pacto los Estados Parte convienen en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. Además, los Estados Parte se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

62 Véase, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

63 Esta Convención fue publicada en el DOF, el 7 de mayo de 1981.

64 El Protocolo fue publicado en el DOF, el 1 de septiembre de 1998.

que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz.⁶⁵

- La Convención sobre los Derechos del Niño,⁶⁶ de 1989, en su artículo 24, numeral 2, inciso e), estatuye el derecho de los niños a que tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos.⁶⁷ Y en el 29, numeral 1, dispone que los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: a) desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; b) inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios

65 Asimismo, el Protocolo indica que los Estados Partes convienen en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz. De la misma manera, los Estados Partes reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: a) la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; d) se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; y e) se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales. En la parte final del artículo 16 (Derecho de la niñez), dicho Protocolo establece que todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo.

66 La Convención sobre los Derechos del Niño fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49. Dicha Convención fue publicada en el DOF, el viernes 25 de enero de 1991.

67 En tal Convención, en el artículo 28, numeral 1, los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho. Para ello, deberán en particular: a) implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b) fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; c) hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados; d) hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas, y e) adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar. Igualmente, en el artículo 28, numeral 2, los Estados Partes se obligan a adoptar cuantas medidas sean adecuadas para velar porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la citada Convención. En el artículo 28, numeral 3, los Estados Partes se comprometen a fomentar y alentar la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; c) inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; d) preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; y, e) inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

- La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, de 2005, que en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO),⁶⁸ en su artículo 10 (Educación y sensibilización del público), obliga a los Estados Partes a propiciar y promover el entendimiento de la importancia que revisten la protección y fomento de la diversidad de las expresiones culturales mediante, entre otros medios, programas de educación y mayor sensibilización del público.

De lo anterior, es de concluir que, de los instrumentos internacionales reseñados, deriva que, aunque no se hace referencia expresa a la educación emocional, sí se alude a aspectos de ésta, a saber: tolerancia, amistad, respeto, moralidad, solidaridad humana, dignidad humana, valores y valores nacionales e internacionales.

III. Educación emocional

Las emociones

El *Glosario de Ciencias y Neurociencias* define la emoción como el impulso para la acción pro-supervivencia, producto de la selección natural.⁶⁹

68 Esa Convención fue adoptada en la Ciudad de París, el 20 de octubre de 2005. Y fue publicada en la Segunda Sección del DOF, el 26 de febrero de 2007.

69 Véase, el *Glosario de Ciencias y Neurociencias*, AE Asociación Educar para el desarrollo, disponible en: <http://asociacioneducar.com/glosario>

Marzo 2020

Por su parte, el *Diccionario de Neurociencia* asevera que la emoción es una reacción conductual y subjetiva producida por una información proveniente del mundo externo o interno del individuo.⁷⁰

Para José Ángel García Retana, las emociones son algo extremadamente difícil y complicado de definir, dado que son fenómenos de origen multicausal. Se asocian a reacciones afectivas de aparición repentina, de gran intensidad, de carácter transitorio y acompañado de cambios somáticos ostensibles, las cuales se presentan siempre como respuesta a una situación de emergencia o ante estímulos de carácter sorpresivo o de gran intensidad, las mismas se vinculan con las necesidades biológicas y bajo el control de las formaciones subcorticales. Asimismo, las emociones son eventos o fenómenos de carácter biológico cognitivo, que tienen sentido en términos sociales. Se pueden clasificar en positivas, cuando van acompañadas de sentimientos placenteros y significan que la situación es beneficiosa, como lo son la felicidad y el amor; negativas, cuando van acompañadas de sentimientos desagradables y se percibe la situación como una amenaza, entre las que se encuentran el miedo, la ansiedad, la ira, hostilidad, la tristeza, el asco; además, se habla de emociones neutras cuando no van acompañadas de ningún sentimiento, entre las que se encuentra la esperanza y la sorpresa.⁷¹

La emoción es un recurso por el cual el individuo procura expresar el significado que le otorga a un estímulo aceptado, lo que implica que las emociones remiten a lo que significan y, en su caso, incluyen el significado que se da a la totalidad de las relaciones de la realidad humana, a las relaciones con las demás personas y con el mundo. De ahí que se pueda considerar que una emoción es precisamente una “toma de conciencia del ser humano”, que abarca sus diferentes dimensiones bio-psico-sociales. La conducta racional y la conducta emocional no deben ser vistas como elementos opuestos, dado que constituyen dos componentes de la personalidad.⁷²

⁷⁰ Véase, el *Diccionario de Neurociencia*, FRANCISCO MORA y Ana María Sanguinetti, 2004, Madrid, Editorial Alianza, 1994, voz EMOCIÓN.

⁷¹ Véase, GARCÍA RETANA, José Ángel, *La educación emocional, su importancia en el proceso de aprendizaje*, Educación, vol. 36, núm. 1, 2012, Universidad de Costa Rica, San Pedro, Montes de Oca, Costa Rica, p. 3.

⁷² *Ibidem.*, p. 7.

Las emociones y sentimientos influyen en la adquisición de conocimientos, evidenciando que todo lo que la persona realiza, piensa, imagina o recuerda, es posible por cuanto las partes racional y emocional del cerebro trabajan conjuntamente, mostrando dependencia una de la otra.⁷³ Aunque las emociones surgen de manera espontánea, por medio de la educación emocional se puede procurar que las mismas no se desboquen y lleven a los y las educandos a cometer actos y mantener conductas que pongan en peligro sus vidas o las de los demás, ya sea en el plano físico o psicológico.⁷⁴

Además, Pablo Fernández Berrocal y Natalio Extremera Pacheco hablan de la inteligencia emocional, la cual es conceptualizada a través de cuatro habilidades básicas: ⁷⁵

- La regulación de las emociones, que se traduce en habilidad para:
a) estar abierto tanto a los estados emocionales positivos como negativos; b) reflexionar sobre las emociones y determinar la utilidad de su información; c) vigilar reflexivamente nuestras emociones y las de otros y reconocer su influencia, y d) regular nuestras emociones y las de los demás sin minimizarlas o exagerarlas;
- La comprensión y análisis de las emociones (conocimiento emocional), que significa habilidad para: a) designar las diferentes emociones y reconocer las relaciones entre la palabra y el propio significado de la emoción; b) entender las relaciones entre las emociones y las diferentes situaciones a las que obedecen; y c) reconocer las transiciones de unos estados emocionales a otros;
- La emoción facilitadora del pensamiento, que quiere decir que: a) las emociones facilitan el pensamiento al dirigir la atención a la información importante; b) las emociones pueden ser una ayuda al facilitar la formación de juicio y recuerdos respecto a emociones;

73 *Ídem.*

74 *Ibidem.*, p. 18.

75 Véase, FERNÁNDEZ BERROCAL, Pablo y EXTREMERA PACHECO, Natalio, *La Inteligencia Emocional y la educación de las emociones desde el Modelo de Mayer y Salovey*, Universidad de Málaga, 2005, disponible en: http://emotional.intelligence.uma.es/documentos/pdf61.modelo_de_mayer_salovey.pdf

Marzo 2020

- c) las variaciones emocionales cambian la perspectiva fomentando la consideración de múltiples puntos de vista, y d) los diferentes estados emocionales favorecen acercamientos específicos a los problemas; por ejemplo, la felicidad facilita un razonamiento inductivo, y
- La percepción, evaluación y expresión de las emociones, que abarca habilidad para: a) identificar nuestras propias emociones; b) identificar emociones en otras personas; c) expresar correctamente nuestros sentimientos y las necesidades asociadas a los mismos, y d) discriminar entre expresiones emocionales honestas y deshonestas.

La educación emocional. La escuela tradicional y la moderna

En el tópico de la educación emocional, se distingue a la escuela tradicional respecto de la escuela moderna.

La escuela tradicional

En principio, es de resaltar que Mireya Vivas García explica que tradicionalmente la escuela se centró en los aspectos cognitivos, priorizando el desarrollo del intelecto, los aprendizajes científicos y técnicos. Ello llevó a un olvido de lo emocional (dejando de lado el conocimiento de los sentimientos y las emociones). El desarrollo emocional fue ignorado por el currículum escolar.⁷⁶

Especialistas en pedagogía consideraron que la educación consistía en un proceso cognitivo basado en el procesamiento de la información, donde la actividad mental, como expresión del aprendizaje se daba por la existencia de conocimientos previos, generadores de pensamiento productivo.⁷⁷

⁷⁶ Véase, VIVAS GARCÍA, Mireya, *La educación emocional: conceptos fundamentales*, Sapiens. Revista Universitaria de Investigación, vol. 4, núm. 2, diciembre, 2003, Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Caracas, Venezuela, p. 3.

⁷⁷ *Ibidem.*, p. 10.

Esa escuela, definida como anti-emocional, marcó una diferencia sustantiva entre el pensamiento racional y emocional, caracterizando al primero como “objetivo” y al segundo como “subjetivo”.⁷⁸

Empero, a finales de los años 80 y principios de los 90, se planteó la existencia de diferentes inteligencias (por ejemplo, la intrapersonal y la interpersonal), con lo cual se proveyó de una nueva conceptualización de la educación, considerando el papel que las emociones juegan en ella. Se cuestionó a los modelos educativos que, hasta finales del siglo XX, insistieron en la construcción de una educación que privilegiaba los aspectos intelectuales y académicos, pensando que los aspectos emocionales y sociales correspondían al plano privado de los individuos.

En 1960 se planteó que el aprendizaje involucra tres procesos, que considera son casi simultáneos: a) la adquisición (que implica información nueva o un refinamiento de la información ya existente), b) la transformación (que implica manipular el conocimiento para ajustarlo a las nuevas tareas) y c) la evaluación (para comprobar si la manera en que manipulamos la información es la adecuada). Para lograr esto, el proceso educativo tiene en cuenta la predisposición del individuo hacia el aprendizaje, lo que de una u otra manera implica el carácter emocional con que se asume el aprendizaje en sí mismo.⁷⁹

La escuela moderna

En la actualidad, se plantea la necesidad de la educación integral, que trata de desarrollar todas las dimensiones del individuo.⁸⁰ Ello implica que el desarrollo cognitivo debe complementarse con el progreso emocional.⁸¹

El modelo educativo que considera la educación emocional como una de sus partes, percibe al sujeto desde una perspectiva integral, donde

⁷⁸ Véase, GARCÍA RETANA, José Ángel, *Op. Cit.*, pp. 5 a 7.

⁷⁹ *Ibidem.*, p. 12.

⁸⁰ Antes, el modelo educativo, en general, tendía a ignorar o minimizar los aspectos emocionales. Pero en la medida que se habla de la educación integral, la parte emocional del educando es tomada más en cuenta.

⁸¹ Véase, VIVAS GARCÍA, Mireya, *Op. Cit.*, p. 3.

Marzo 2020

su mente y su cuerpo se articulan para capturar el mundo externo e interpretar el interno.⁸²

En este esquema, Vivas García considera que los fundamentos de la educación emocional se encuentran en las aportaciones de la pedagogía, la psicología y la neurociencia. Desde el ámbito de la pedagogía, numerosos autores han insistido en la importancia de la educación afectiva. Desde el campo de la psicología, una de las metas de la educación es satisfacer las necesidades psicológicas básicas, ya que no puede alcanzarse la autorrealización mientras no sean satisfechas las necesidades de seguridad, pertenencia, dignidad, amor, respeto y estima, aspectos relacionados con la afectividad. Y desde la esfera de la neurociencia, se ha profundizado en el conocimiento de la estructura del cerebro y de su funcionamiento, contribuyendo a la construcción del concepto de cerebro emocional.⁸³

Rafael Bisquerra juzga que la educación emocional:⁸⁴

- Es un proceso educativo, continuo y permanente, que pretende potenciar el desarrollo de las competencias emocionales como elemento esencial del desarrollo integral de la persona, con objeto de capacitarle para la vida. Todo ello tiene como finalidad aumentar el bienestar personal y social;
- Debe estar presente a lo largo de todo el currículum académico y en la formación permanente a lo largo de toda la vida;⁸⁵
- Supone una innovación educativa que se justifica en las necesidades sociales que no están suficientemente atendidas a través de los contenidos de las materias académicas ordinarias. Estas

82 Véase, GARCÍA RETANA, José Ángel, *Op. Cit.*, p. 9.

83 Véase, VIVAS GARCÍA, Mireya, *Op. Cit.*, pp. 5 y 6.

84 Véase, BISQUERRA, Rafael, *El concepto de la educación emocional*, 2010, disponible en: <http://sentirypensar.aprenderapensar.net/2010/11/18/el-concepto-de-la-educacion-emocional/comment-page-1/>

85 Para Bisquerra, la educación emocional debe empezar desde el momento del nacimiento, incluso antes, y estar presente a lo largo de la educación infantil, primaria, secundaria, universitaria y formación permanente a lo largo de la vida. La educación emocional adopta un enfoque del ciclo vital en el que debe participar todo el profesorado, las familias y comunidad en general. *Ídem*.

necesidades están relacionadas con: ansiedad, estrés, depresión, violencia, consumo de drogas, comportamientos de riesgo, etc. Todas estas necesidades tienen un fondo emocional, y

- Es una forma de “prevención primaria inespecífica”, es un modo de adquisición de competencias que se pueden aplicar a una multiplicidad de situaciones. La prevención primaria inespecífica pretende minimizar la vulnerabilidad de la persona a determinadas disfunciones (estrés, depresión, impulsividad, agresividad, etc.) o prevenir su aparición. La educación emocional es el desarrollo de competencias básicas para la vida. Se trata de maximizar las tendencias constructivas y minimizar las destructivas.⁸⁶

Dicho autor también proporciona los objetivos generales de la educación emocional, que pueden resumirse en seis aspectos: adquirir un mejor conocimiento de las propias emociones e identificar las emociones de los demás; desarrollar la habilidad para regular las propias emociones; prevenir los efectos nocivos de las emociones negativas y desarrollar la habilidad para generar emociones positivas; desarrollar la habilidad de automotivarse; adoptar una actitud positiva ante la vida; y aprender a fluir, gestionar los conflictos de forma positiva.⁸⁷ El referido autor plantea el desarrollo de conocimientos y habilidades sobre las emociones con el objeto de capacitar al individuo para afrontar mejor los retos que se planten en la vida cotidiana. Todo ello tiene como finalidad aumentar el bienestar personal y social.⁸⁸

Por su parte, Steiner y Perry opinan que la educación emocional debe dirigirse al desarrollo de tres capacidades básicas: la capacidad para comprender las emociones, la capacidad para expresarlas de una manera productiva y la capacidad para escuchar a los demás y sentir empatía respecto de sus emociones.⁸⁹

86 Para Bisquerra, la finalidad de la educación emocional es el desarrollo de competencias emocionales que contribuyan a afrontar mejor los retos de la vida y, como consecuencia, aportar un mejor bienestar personal y social. *Ídem*.

87 *Ídem*.

88 Véase, BISQUERRA, Rafael, *¿Qué es la educación emocional?*, Barcelona, Cisspraxis, 2001, pp. 7 a 9.

89 Véase, STEINER, V. y PERRY, R., *La educación emocional*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 1998, p. 23.

Marzo 2020

Por su lado, José Ángel García Retana medita que la educación emocional debe ser vista, conceptualizada y puesta en marcha para procurar que los y las educandas se conozcan a sí mismos y conozcan a los demás, se respeten, respeten a los otros y al entorno donde viven, de manera que se pueda plantear el desarrollo integral de su personalidad como requisito para la construcción de la felicidad.⁹⁰

En resumen, las aportaciones científicas destacan la vinculación entre las emociones y el pensamiento como base de toda actividad humana. Las nuevas corrientes esbozan la pertinencia de que la idea de educación integral, que trata de desarrollar todas las dimensiones del individuo, atienda al desarrollo cognitivo y al emocional.

El contexto curricular de la educación emocional

Los seres humanos experimentan en su existencia emociones, aunque no siempre pueden controlarlas, de ahí la importancia de considerar la educación emocional como un aspecto del contexto en la formación del individuo. Al respecto, José Ángel García Retana reflexiona que:

- En los diseños curriculares la educación emocional debe compartir espacio con el conocimiento científico y técnico;
- El maestro debe jugar un papel trascendental, sobre todo en los primeros años de los alumnos,⁹¹ y
- El papel de las instituciones educativas debe ocuparse de la transmisión de conocimientos, y de la educación de la persona, tanto en los aspectos individuales como sociales.⁹²

⁹⁰ Véase, GARCÍA RETANA, José Ángel, *Op. Cit.*, pp. 14 a 18.

⁹¹ José Ángel García Retana dice que se espera que los maestros sean razonables y justos, que manejen consistentemente sus mentes y sentimientos y conductas, para apoyar la educación emocional de los educandos. Y medita que, dado que el acto educativo solo es posible gracias a la presencia de sus dos actores principales, los educandos y los educadores, se debe considerar cómo los segundos influyen sobre las emociones y los sentimientos de los primeros, dentro de un contexto cultural específico, que es en última instancia el lugar donde se define lo que asumimos como emociones y sentimientos. *Ibidem.*, p. 2.

⁹² Véase, VIVAS GARCÍA, Mireya, *Op. Cit.*, pp. 12 a 17.

Dicho autor cavila que en el contexto curricular de la educación emocional el papel del docente es clave, porque a través del aprendizaje se procura el promover habilidades cognitivas y las capacidades emocionales que permitan un aprendizaje autónomo y permanente, que se pueda utilizar en situaciones y problemas más generales y significativos y no solo en el ámbito escolar. Asimismo, asegura que la capacidad de identificar, comprender y regular las emociones es fundamental por parte de las y los profesores, debido a que tales habilidades influyen en los procesos de aprendizaje, en la salud física, mental y emocional de las y los educandos, y son determinantes para establecer relaciones interpersonales positivas y constructivas, posibilitando una elevación en su rendimiento académico.⁹³

En sentido parecido, Mireya Vivas García razona que el contexto curricular ofrece múltiples situaciones en las que es necesario tener en cuenta la relevancia de las competencias emocionales, tales como el diseño curricular, la concepción de las organizaciones escolares y el papel del maestro, entre otras. Por eso, la incorporación de estas capacidades como propósitos en los proyectos educativos es una realidad en muchos países del mundo y en todos los niveles de la escolaridad.⁹⁴

Rafael Bisquerra teoriza acerca del contexto curricular de la educación emocional, y discurre que ésta debe:⁹⁵ ser un proceso continuo permanente que debe estar presente a lo largo del currículum académico; tener un carácter participativo, porque requiere de la acción conjunta y cooperativa de todos los que integran la estructura académico-docente-administrativa de las instituciones educativas, y porque es un proceso que exige la participación individual y la interacción social, y ser flexible, por cuanto debe estar sujeta a un proceso de revisión y

93 Para José Ángel García Retana, la intervención del o la docente es una ayuda insustituible en el proceso de construcción de conocimientos por parte de la o del educando, de manera tal que sin la ayuda de éste es muy probable que los alumnos y las alumnas no alcancen determinados objetivos educativos, por cuanto el maestro o maestra no enseña en abstracto, dejando de lado sus propias emociones y sentimientos, sino que, ya sea de manera explícita o implícita, transmite los mismos en cada acto pedagógico que desarrolla. Véase, GARCÍA RETANA, José Ángel, *Op. Cit.*, pp. 14 a 16.

94 Véase, VIVAS GARCÍA, Mireya, *Op. Cit.*, p. 12.

95 Véase, BISQUERRA, Rafael, *¿Qué es la educación emocional? Op. Cit.*, pp. 14 a 16.

Marzo 2020

evaluación permanente que permita su adaptabilidad a las necesidades de los participantes y a las circunstancias presentes. Rafael Bisquerra concluye que el desarrollo emocional es una parte indisoluble del desarrollo global de la persona (abarca cuerpo, emociones, intelecto y espíritu). Por ello, en el contexto curricular se debe atender a la educación de los sentimientos.⁹⁶

Finalmente, en cuanto al contexto curricular de la educación emocional, José Ángel García Retana piensa que las condiciones que posibiliten organizar las situaciones de aprendizaje dependen de al menos cuatro factores ligados a los estudiantes:⁹⁷ su motivación (donde se insertan los aspectos emocionales); sus capacidades cognitivas; sus estilos de aprendizaje, y los objetivos curriculares para alcanzar.

De lo anterior, es de colegir la importancia de articular la educación emocional en los diseños curriculares.

IV. Las reformas educativas constitucionales de 1917 a 2013 y la educación emocional

En principio, es de señalar que las reformas ocurridas a la Constitución Federal en materia de educación, posteriores a 1917 fueron, según la fecha de su publicación en el DOF, las siguientes: del 13 de diciembre de 1934; la del 30 de diciembre de 1946; la de 9 de junio de 1980; la de 28 de enero de 1992; la de 5 de marzo de 1993 (con fe de erratas del 9 de marzo de 1993); la de 12 de noviembre de 2002; la de 10 de junio de 2011; la de 9 de febrero de 2012, y la de 26 de febrero de 2013. De ellas, es de enfatizar que ninguna instauró en su texto la educación emocional.

⁹⁶ En opinión de Rafael Bisquerra, la educación emocional es un proceso de desarrollo humano, que abarca tanto lo personal como lo social, e implica cambios en las estructuras cognitiva, actitudinal y procedimental. *Ibidem.*, p. 16.

⁹⁷ Véase, GARCÍA RETANA, José Ángel, *Op. Cit.*, p. 17.

Reforma de 1934

Durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas del Río, el 13 de diciembre de 1934 se publicó la primera reforma constitucional en materia de educación, en la que, en el artículo 3º, se estableció el carácter socialista y antirreligioso de la educación, así como el carácter obligatorio de la educación primaria, y la gratuidad de la educación impartida por el Estado.⁹⁸ En la reforma no se reguló la educación emocional.⁹⁹

Reforma de 1946

El 30 de diciembre de 1946, siendo presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel Alemán Valdés, fue publicada la segunda reforma constitucional en materia de educación, de amplio calado, pues se estipulan, de manera integral, los principios constitucionales que rigen la educación impartida por el Estado.¹⁰⁰ En esta reforma, suprime el carácter “socialista” de la educación. La reforma no reguló la educación emocional.

Reforma de 1980

El 9 de junio de 1980, siendo presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos José López Portillo, fue publicada la tercera reforma constitucional en materia de educación, en la cual el artículo 3º fue adicionado con una fracción VIII, para elevar a rango constitucional el principio de que las universidades e instituciones

98 Véase, el “Decreto que reforma el artículo 3º y la fracción XXV del artículo 73 constitucionales”, publicado en el DOF, el 13 de diciembre de 1934, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/dof/CPEUM_ref_020_13dic34_ima.pdf

99 El Mtro. Oscar Uribe Benítez hace ver que con base en esta reforma constitucional se creó un Instituto Nacional de Educación para Trabajadores, el cual crearía escuelas primarias, secundarias y superiores, así como bibliotecas, museos y publicaciones. También fue establecida la Universidad Obrera en 1936. Ante la preocupación de crear técnicos, en 1937, además, se creó el Instituto Politécnico Nacional, lo que se reprodujo en cada entidad federativa con el establecimiento de institutos tecnológicos. El 23 de enero de 1942, en el gobierno de Manuel Ávila Camacho, se promulgó una nueva Ley Orgánica de Educación Pública. Véase, URIBE BENÍTEZ, Oscar, *La educación en México*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, 2008, p. 18.

100 Es de comentar que dos años antes de dicha reforma constitucional, en 1944 Torres Bodet, para unificar los planes y programas de primaria, creó la Comisión Revisora y Coordinadora de Planes Educativos, Programas de Estudio y Textos Escolares.

Marzo 2020

de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad de gobernarse a sí mismas.¹⁰¹ La reforma no reguló la educación emocional.

Reforma de 1992

El 28 de enero de 1992, siendo presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Carlos Salinas de Gortari, fue publicada la cuarta reforma constitucional en materia de educación,¹⁰² en cuyo artículo 3° quedó establecida la educación laica.¹⁰³ La reforma no se ocupó de la educación emocional. En esta reforma, la fracción I del artículo 3° se dividió en dos, especificando que la educación que imparta el Estado será laica. Igualmente, se dispuso: “Los particulares podrán impartir educación”. Además, suprimió la prohibición que constaba en la otrora fracción IV de dicho artículo, referente a que las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realizasen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervinieran en forma alguna en planteles en que se impartiera educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros o a campesinos. La reforma no reguló la educación emocional.

Reforma de 1993

El 5 de marzo de 1993, siendo presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Carlos Salinas de Gortari, fue publicada la quinta

101 También señala las bases que regulan los fines, funcionamiento y relaciones laborales de esas instituciones educativas. Véase, el *Decreto por el que se adiciona con una fracción VIII el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo*, publicado en el Diario Oficial el 9 de junio de 1980, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_092_09jun80_ima.pdf

102 Véase, el *DECRETO por el que se reforman los artículos 3°, 5°, 24, 27 y 130, y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el DOF el 28 de enero de 1992, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_121_28ene92_ima.pdf

103 Esa reforma regula las relaciones Estado-Iglesia y otorga personalidad jurídica a las iglesias como asociaciones religiosas. Asimismo, ratifica el principio histórico de separación del Estado y las iglesias, y permite a las asociaciones religiosas adquirir, poseer o administrar, los bienes que sean indispensables para su objeto. Además, faculta al Congreso para legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas.

reforma constitucional en materia de educación,¹⁰⁴ la cual abarcó los artículos 3o y 31, fracción I,¹⁰⁵ elevando a rango constitucional la obligatoriedad de la educación secundaria, y otorgando al Ejecutivo Federal la facultad para determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República.¹⁰⁶ La reforma no reguló la educación emocional.

Reforma de 2002

El 12 de noviembre de 2002, siendo presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Vicente Fox Quesada, fue publicada la sexta reforma constitucional en materia de educación,¹⁰⁷ la cual abarcó el artículo 3º en su párrafo primero, y fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, elevando a rango constitucional la obligatoriedad de la educación preescolar.¹⁰⁸ La reforma no reguló la educación emocional.

Reforma de 2011

El 10 de junio de 2011, siendo presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, fue publicada

104 Conforme a esta reforma: la educación primaria y la secundaria serán obligatorias; los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, serán determinados por el Ejecutivo Federal. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale; el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica; el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares, y en el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán cumplir con los requisitos que marca la Constitución.

105 Véase, el “DECRETO que declara reformados los artículos 3o y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el DOF el 5 de marzo de 1993, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_124_05mar93_ima.pdf

106 De esa reforma, Carlos Ornelas explica que el gobierno cuidó la participación de los maestros en todo tipo de comités y grupos de trabajo, Véase, ORNELAS, Carlos, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006 (décima reimpresión), pp. 199 y 200.

107 Véase, el *DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada el 12 de noviembre de 2002.

108 Con la citada reforma: la educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria; la obligación del Estado para impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, abarca al Distrito Federal; se atribuye al Poder Ejecutivo determinar los planes y programas de estudios de la educación básica obligatoria, en la que se incluye a la educación preescolar; en el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán cumplir con lo dispuesto en el texto constitucional, y como parte de las obligaciones de los mexicanos, se comprende el que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

Marzo 2020

la séptima reforma constitucional en materia de educación,¹⁰⁹ la cual abarcó el segundo párrafo del artículo 3o. Ello formó parte del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.¹¹⁰ La reforma no reguló la educación emocional.

Reforma de 2012

El 9 de febrero de 2012, siendo presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, fue publicada la octava reforma constitucional en materia de educación,¹¹¹ en la cual fue reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31, para establecer la obligatoriedad de la educación media superior. La reforma no se ocupó de la educación emocional.

Reforma de 2013

El 26 de febrero de 2013, siendo presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Enrique Peña Nieto, fue publicada la novena reforma constitucional en materia de educación, la cual insta en rango constitucional la calidad en la educación obligatoria, y establece las bases del sistema nacional de evaluación educativa y del servicio profesional docente, creando el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como órgano constitucionalmente autónomo.¹¹²

109 Véase, el *DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado el 12 de noviembre de 2002.

110 Ese Decreto, entre otros aspectos, reconoce constitucionalmente los derechos humanos de las personas y establece las garantías para lograr su efectiva protección. Incorpora disposiciones en materia de derechos humanos que den cumplimiento a los tratados internacionales de los que México sea parte. Véase, el “*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*”, publicado el 10 de junio de 2011, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

111 Véase, el “*DECRETO por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, publicado el 9 de febrero de 2012, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_201_09feb12.pdf

112 Según dicha modificación constitucional: el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura

De esta reforma, sobresalen los temas vinculados con la calidad de la educación; el servicio profesional docente; el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; la opinión de los padres de familia y los profesores en los planes y programas de estudio; y la educación en el marco de diversos principios. Sin embargo, no se advierte expresamente alguna narración acerca de la educación emocional. Ello es así, pues ni en el proceso legislativo, incluidas las iniciativas, los dictámenes y las minutas correspondientes, se alude a la educación emocional. Es más, ni se la menciona en alguna parte. Si acaso, marginalmente, en los debates del Senado, en unas cuantas líneas, la Senadora Mely Romero Celis, cita a las capacidades socioemocionales, como parte de los beneficios de las escuelas de tiempo completo. Fuera de esa breve evocación a la educación emocional, “brilló por su ausencia” en el texto de la citada modificación constitucional.

A lo anterior, es de añadir que en el Artículo Décimo Segundo del *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación*, publicado en el DOF el 11 de septiembre de 2013, fue invocado en la elaboración de los Modelos

educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos; la educación será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos; en la determinación de los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, el Ejecutivo Federal también considerará la opinión de los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale; el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan; para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Instituto). El Instituto será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá atender a lo dispuesto en la fracción IX del artículo 3º, la cual también regula a la Junta de Gobierno del Instituto (composición, procedimiento de designación, requisitos de sus integrantes, duración en el cargo, remoción e impedimentos); las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, y los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión; la ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones, y el Congreso de la Unión está facultado para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de la Constitución, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Según esta reforma, la ley reglamentaria fijaría los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serían nulos todos los ingresos y promociones que no fueran otorgados conforme a la ley. Esto no sería aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII del artículo 3º. Véase, el “DECRETO por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado el 26 de febrero de 2013.

Educativos del año 2016 y del año 2017, en los cuales se incorporaron las habilidades socioemocionales como parte de la educación de calidad.

El Modelo Educativo 2016

El Modelo Educativo 2016 posee un planteamiento curricular para la educación básica y la media superior, que introduce un enfoque humanista, así como la incorporación de explicaciones y descripciones de los componentes clave del currículo, como son las habilidades socioemocionales, la autonomía curricular, la autonomía de gestión, la participación social en la educación y la evaluación educativa, entre otros.¹¹³

En ese Modelo se reflexiona que la educación nunca ha sido una simple transmisión-adquisición de conocimientos, ya que involucra el cultivo de diversos tipos de inteligencia, del razonamiento lógico, del mundo de las emociones, del desarrollo del carácter, y de todas las facultades y dimensiones del educando. Y se asevera que la formación integral de los alumnos incluye el desarrollo de habilidades socioemocionales, además de la incorporación adecuada del deporte, las artes y la cultura como elementos indispensables de su desarrollo personal y social.¹¹⁴

Dicho Modelo toma en cuenta los procesos cognitivos y los emocionales, y considera que los docentes deben implementar el trabajo colaborativo como una vía adicional para que sus estudiantes tomen conciencia de sus propios procesos cognitivos y emocionales.¹¹⁵

Es de concluir que el Modelo Educativo 2016 se basa en la calidad de la educación y toma en cuenta la educación cognoscitiva, sin dejar de lado la educación emocional.

113 Véase, *Modelo Educativo 2016, El planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa*, Secretaría de Educación Pública, México, Ciudad de México, 2016, disponible en: <https://es.scribd.com/document/325883277/El-Modelo-Educativo-2016>

114 *Ibidem.*, p. 42.

115 *Ibidem.*, p. 53.

El Modelo Educativo 2017

El Modelo Educativo 2017,¹¹⁶ lo mismo que el 2016, tiene su origen en el Artículo Décimo Segundo Transitorio de la Ley General de Educación,¹¹⁷ el cual instaura el deber de las autoridades educativas de revisar el modelo educativo para dar cumplimiento a la obligación de garantizar la calidad en la educación (prevista en el artículo 3º de la Constitución Federal).

En este Modelo se advierte que se realizó una revisión de los planes y programas, y adicional a los campos de la formación académica, se incorpora el desarrollo personal y social de los estudiantes como parte integral del currículo, con énfasis especial en el desarrollo de las habilidades socioemocionales.¹¹⁸

Entre las principales innovaciones del Modelo Educativo se encuentran:

- El reconocimiento del papel central de las habilidades socioemocionales en el aprendizaje de niñas, niños y jóvenes, así como de la capacidad de las personas para relacionarse y desarrollarse como seres sanos, creativos y productivos; ¹¹⁹
- El fortalecimiento de las habilidades socioemocionales que permitan a los estudiantes ser felices, tener determinación, ser perseverantes y resilientes; y¹²⁰
- La atención al bienestar de las y los estudiantes integrando sus semblantes emocionales y sociales, además de los cognitivos, como factor positivo para su desarrollo.

116 Véase, el *Modelo Educativo para la educación obligatoria 2017, Educar para la libertad y la creatividad*, Secretaría de Educación Pública, México, 2017, disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/199494/Modelo_Educativo_para_la_Educacio_n_Obligatoria.pdf

117 Véase, el “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación”, publicado en el DOF el 11 de septiembre de 2013.

118 Véase, el *Modelo Educativo para la educación obligatoria 2017, Educar para la libertad y la creatividad*, Op. Cit., p. 27.

119 *Ibidem.*, p. 54.

120 *Ibidem.*, p., 63.

Marzo 2020

Dicho Modelo Educativo parte de la idea de que las habilidades socioemocionales son comportamientos, actitudes y rasgos de la personalidad que contribuyen al desarrollo de una persona.¹²¹

Dicho Modelo Educativo 2017 incorpora el desarrollo de las habilidades socioemocionales como parte del currículo, tanto en la educación básica, dentro del componente curricular “Desarrollo personal y social”, como en la educación media superior, al incluirlas en el Marco Curricular Común (MCC).¹²² Asimismo, tiene la cualidad de poner al alumno y su aprendizaje en el centro del proceso educativo.¹²³

En resumen, el Modelo Educativo 2017 trataba de que se cumpliera con la educación de calidad, que estaba prevista en el artículo 3° constitucional, en favor de todas las niñas, niños y jóvenes, y que adquirieran una formación integral, donde lo intelectual coexistiera con la educación emocional.

V. La educación emocional en la reforma educativa de 2019

El 15 de mayo de 2019, el licenciado Andrés Manuel López Obrador, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, publica la décima reforma constitucional, mediante el “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa.”¹²⁴ Tal Decreto, entre otras características, tiene la peculiaridad de instaurar la educación socioemocional en el rango de la ley suprema.

121 *Ibidem.*, p.75.

122 *Ibidem.*, p. 76.

123 *Ibidem.*, pp. 84-88.

124 Por este Decreto: *Se reforman los párrafos primero y actual segundo, recorriéndose en su numeración para ser el cuarto, las fracciones II, inciso c), V, VI, párrafo primero y su inciso a), y IX del artículo 3o., la fracción I del artículo 31 y las fracciones XXV y XXIX-F del artículo 73; se adicionan los párrafos segundo, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero y décimo segundo, a la fracción II los incisos e), f), g), h), e i) y la fracción X del artículo 3o.; y se derogan el párrafo tercero, el inciso d) de la fracción II y la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...).*

Análisis del contenido de la reforma

En principio, es de hacer notar que, conforme a la reforma de 2019, en materia de educación:

- El Estado garantizará la educación inicial y superior.
- Corresponde al Estado la rectoría de la educación. La impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.
- La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, tenderá al respeto de todos los derechos, las libertades y la cultura de paz, y promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.
- El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.
- Las maestras y los maestros son agentes fundamentales del proceso educativo y, por tanto, se reconoce su contribución a la transformación social. Tendrán derecho de acceder a un sistema integral de formación, de capacitación y de actualización retroalimentado por evaluaciones diagnósticas, para cumplir con los objetivos y propósitos del Sistema Educativo Nacional.
- La ley establecerá las disposiciones del sistema para la carrera de las maestras y los maestros en sus funciones docente, directiva o de supervisión.
- Corresponderá a la Federación su rectoría y, en coordinación con las entidades federativas, su implementación, conforme a los criterios de la educación previstos en el artículo 3° constitucional.

Marzo 2020

- La admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, se realizará a través de procesos de selección a los que concurren los aspirantes en igualdad de condiciones y establecidos en la ley, los cuales serán públicos, transparentes, equitativos e imparciales, y considerarán los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos. Los nombramientos derivados de estos procesos solo se otorgarán en términos de dicha ley. Lo dispuesto en ningún caso afectará la permanencia de las maestras y los maestros en el servicio. A las instituciones a las que se refiere la fracción VII del artículo 3° no les serán aplicables estas disposiciones.
- El Estado fortalecerá a las instituciones públicas de formación docente, de manera especial a las escuelas normales, en los términos que disponga la ley.
- Los planteles educativos constituyen un espacio fundamental para el proceso de enseñanza aprendizaje. El Estado garantizará que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones del entorno, sean idóneos y contribuyan a los fines de la educación.
- A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la fracción II del artículo 3°, el Ejecutivo Federal determinará los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República; para tal efecto, considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales.
- Los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lecto-escritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo,

la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la educación sexual y reproductiva y el cuidado al medio ambiente, entre otras.

Asimismo, según la indicada reforma, los criterios acerca de la educación son los siguientes:

- Contribuirá al respeto por la naturaleza.
- Será equitativo, para lo cual el Estado implementará medidas que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación de las personas y combatan las desigualdades socioeconómicas, regionales y de género en el acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos. En las escuelas de educación básica de alta marginación, se impulsarán acciones que mejoren las condiciones de vida de los educandos, con énfasis en las de carácter alimentario. Asimismo, se respaldará a estudiantes en vulnerabilidad social, mediante el establecimiento de políticas incluyentes y transversales. En educación para personas adultas, se aplicarán estrategias que aseguren su derecho a ingresar a las instituciones educativas en sus distintos tipos y modalidades. En los pueblos y comunidades indígenas se impartirá educación plurilingüe e intercultural basada en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y cultural.
- Será inclusiva, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias y necesidades de los educandos. Con base en el principio de accesibilidad se realizarán ajustes razonables y se implementarán medidas específicas con el objetivo de eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación.
- Será intercultural, al promover la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social.

Marzo 2020

- Será integral, educará para la vida, con el objeto de desarrollar en las personas capacidades cognitivas, **socioemocionales** y físicas que les permitan alcanzar su bienestar.
- Será de excelencia, entendida como el mejoramiento integral constante que promueve el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad.

Al respecto, de los mencionados criterios, es de destacar que la educación desarrollará en las personas capacidades socioemocionales que les permitan alcanzar su bienestar. Esto es un gran cambio en la materia, pues por vez primera la educación emocional escala al rango constitucional.

A lo anterior, es de añadir que, en el proceso de reforma constitucional, en materia de educación, de 2019, la Dip. Dulce María Méndez de la Luz Dauzón (MC) consideró el desarrollo emocional en la educación inicial, al expresar:¹²⁵

la gestación y los primeros 3 años de vida son fundamentales para que los niños tengan un desarrollo físico, psicosocial, emocional y cognitivo adecuado para el resto de sus vidas.

hacer obligatoria la educación inicial en México, representa beneficios individuales y colectivos. En primer lugar, se potencializa el desarrollo físico, psicosocial, emocional y cognitivo de cada niña y niño para el resto de sus vidas.

La ampliación de la currícula que se impartirá, de manera transversal, en las aulas para dotar a los estudiantes de competencias cognitivas y socioemocionales sólidas.
(Énfasis añadido).

¹²⁵ Véase, Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 3o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Dip. Dulce María Méndez de la Luz Dauzón (MC), turnada a las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales, publicada en la Gaceta Parlamentaria, 7 de marzo de 2019.

Asimismo, el “DICTAMEN de las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan los artículos 3o, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa”, aludió a la educación emocional al hablar el diputado Carlos Alberto Morales Vázquez de formación emocional:¹²⁶

Celebro que se considere agregar materias tales como: tecnología, innovación, estilo de vida saludable, cuidado del medio ambiente, entre otras cosas, en aras de una orientación integral, pero es necesario abrir la puerta a otras propuestas interesantes y con los resultados viables que estén relacionados con la formación emocional o social de los educandos. (Énfasis añadido).

De lo referido se advierte que, de la terminología empleada en el proceso de reforma constitucional, en materia de educación, de 2019, la palabra emocional se vincula con la educación, sea que se aplique al desarrollo emocional o a las competencias, capacidades o habilidades socioemocionales o a la formación emocional.

Ahora bien, en complemento, la reforma citada establece que:

- Toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica.
- El Estado apoyará la innovación científica, humanística y tecnológica, y garantizará el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia.

¹²⁶ Véase, el “DICTAMEN de las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan los artículos 3o, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa”, aprobado en lo general y en lo particular, de los artículos no reservados, por 381 votos en pro, 79 en contra y 2 abstenciones. Se turnó a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales. Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019. Discusión y votación, 24 de abril de 2019.

Marzo 2020

- Los particulares deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establece el párrafo cuarto, y la fracción II del artículo 3, así como cumplir los planes y programas a que se refieren los párrafos décimo primero y décimo segundo, de dicho artículo, y

También la reforma dispone que, para contribuir al cumplimiento de los objetivos del artículo 3º, se crea el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, que será coordinado por un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no sectorizado, al que corresponderá:

a) Realizar estudios, investigaciones especializadas y evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales del Sistema Educativo Nacional;

b) Determinar indicadores de resultados de la mejora continua de la educación;

c) Establecer los criterios que deben cumplir las instancias evaluadoras para los procesos valorativos, cualitativos, continuos y formativos de la mejora continua de la educación;

d) Emitir lineamientos relacionados con el desarrollo del magisterio, el desempeño escolar, los resultados de aprendizaje; así como de la mejora de las escuelas, organización y profesionalización de la gestión escolar;

e) Proponer mecanismos de coordinación entre las autoridades educativas federal y de las entidades federativas para la atención de las necesidades de las personas en la materia;

f) Sugerir elementos que contribuyan a la mejora de los objetivos de la educación inicial, de los planes y programas de estudio de educación básica y media superior, así como para la educación inclusiva y de adultos, y

g) *Generar y difundir información que contribuya a la mejora continua del Sistema Educativo Nacional.*

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del organismo para la mejora continua de la educación, el cual registrará sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión. Definirá también los mecanismos y acciones necesarios que le permitan una eficaz colaboración y coordinación con las autoridades educativas federal y locales para el cumplimiento de sus respectivas funciones. El organismo contará con una Junta Directiva, un Consejo Técnico de Educación y un Consejo Ciudadano.

Respecto de la Junta Directiva del referido organismo público descentralizado a que se refiere el artículo 3º, fracción IX, la reforma expresa que:

La Junta Directiva será la responsable de la conducción, planeación, programación, organización y coordinación de los trabajos del organismo al que se refiere este artículo. Se integrará por cinco personas que durarán en su encargo siete años en forma escalonada y serán nombradas por la Cámara de Senadores, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. El Presidente de la Junta Directiva será nombrado por sus integrantes y presidirá el Consejo Técnico de Educación.

El Consejo Técnico de Educación asesorará a la Junta Directiva en los términos que determine la ley, estará integrado por siete personas que durarán en el encargo cinco años en forma escalonada. Serán nombradas por la Cámara de Senadores, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. En su composición se procurará la diversidad y representación de los tipos y modalidades educativos, así como la paridad de género. En caso de falta absoluta de alguno de sus integrantes, la persona sustituta será nombrada para concluir el periodo respectivo.

Marzo 2020

Las personas que integren la Junta Directiva y el Consejo Técnico de Educación, deberán ser especialistas en investigación, política educativa, temas pedagógicos o tener experiencia docente en cualquier tipo o modalidad educativa; además acreditar el grado académico de su especialidad y experiencia, no haber sido dirigente de algún partido político o candidato a ocupar un cargo de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación y cumplir con los requisitos que establezca la ley. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La reforma, en el último párrafo de la fracción IX del artículo 3º, menciona que el aludido organismo contará con un Consejo Ciudadano honorífico, integrado por representantes de los sectores involucrados en materia educativa, y que la ley determinará las atribuciones, organización y funcionamiento de dicho Consejo.

Finalmente, en la fracción X del artículo 3º la reforma preceptúa:

X. La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federal y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.

Además, no se pasa por alto que los cambios constitucionales de referencia abarcan al artículo 31, fracción I y al 73, fracciones XXV y XXIX-F.

En lo que atañe al artículo 31, establece las obligaciones de los mexicanos de:

Artículo 31. ...

I. Ser responsables de que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años concurren a las escuelas, para recibir la

educación obligatoria y, en su caso, reciban la militar, en los términos que establezca la ley, así como participar en su proceso educativo, al revisar su progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo;

II. a IV. ...

Por lo que hace al 73, queda de la siguiente manera:

Artículo 73. ...

I. a XXIV. ...

*XXV. De establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, **media superiores**, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en*

toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;

XXVI. a XXIX-E. ...

XXIX-F. *Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. Asimismo, para legislar en materia de ciencia, tecnología e innovación, estableciendo bases generales de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado, con el objeto de consolidar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación;*

XXIX-G. a XXXI. ...

En suma, en la transformación constitucional en glosa se nota que por primera vez en ese rango regula los aspectos socioemocionales en la educación. Ello, en complemento de las siguientes pautas:

- El Estado garantizará la educación inicial y superior.
- Corresponde al Estado la rectoría de la educación.
- El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.
- Las maestras y los maestros son agentes fundamentales del proceso educativo.

- La ley establecerá las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.
- Los planteles educativos constituyen un espacio fundamental para el proceso de enseñanza aprendizaje.
- El Ejecutivo Federal determinará los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la república.
- Se detallan los criterios acerca de la educación, entre los que sobresale que la educación desarrollará en las personas capacidades **socioemocionales** que les permitan alcanzar su bienestar.
- Se crea el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, coordinado por un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no sectorizado, que a su vez contará con un Consejo Ciudadano honorífico.
- Se instaure que la obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado.
- Se establece la obligación de los mexicanos en materia de educación y de participar en el proceso educativo.
- Se implanta la facultad del Congreso de la Unión de establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros y organizar y sostener en toda la república escuelas media superiores, así como legislar en materia de ciencia, tecnología e innovación, estableciendo bases generales de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado, con el objeto de consolidar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Marzo 2020

- Además, en la parte de artículos transitorios se faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, la Ley General de Educación Superior y la General de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Por lo demás, es de señalar que, derivado de la reforma de 2019, a partir de la entrada en vigor de este “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa” se:

- Abroga la Ley General del Servicio Profesional Docente, se derogan todas las disposiciones contenidas en las leyes secundarias y quedan sin efectos los reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general contrarias al citado Decreto.¹²⁷
- Abroga la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, se derogan todas las disposiciones contenidas en las leyes secundarias y quedan sin efectos los reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general contrarias al aludido Decreto.¹²⁸

Asimismo, se dispone que el Congreso de la Unión debe:

- Expedir la Ley del organismo al que se refiere la fracción IX del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, a más tardar en un plazo de 120 días a partir de la publicación del referido Decreto.¹²⁹
- Expedir las Leyes Generales en materia de Educación Superior y de Ciencia, Tecnología e Innovación a más tardar en el año 2020.¹³⁰

127 Véase, el transitorio segundo del citado Decreto.

128 Véase, el transitorio cuarto del citado Decreto.

129 Véase, el transitorio quinto del citado Decreto.

130 Véase, el transitorio sexto del citado Decreto.

- Realizar las reformas a la legislación secundaria correspondiente, a más tardar en un plazo de 120 días a partir de la publicación del mencionado Decreto.¹³¹

Por su parte, las legislaturas de los Estados, en el ámbito de su competencia, tendrán el plazo de un año para armonizar el marco jurídico en la materia, conforme al indicado Decreto.¹³²

En relación con las nuevas leyes, es de puntualizar que a diciembre de 2019 habían sido publicadas en el DOF:

- La Ley Reglamentaria del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mejora Continua de la Educación, publicada el 30 de septiembre de 2019;
- La Ley General de Educación, publicada el 30 de septiembre de 2019, y
- La Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, publicada el 30 de septiembre de 2019.

También es de comentar que a esa fecha se encontraban pendientes de expedición: la Ley General de Educación Superior y la General de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Ahora bien, en lo que concierne a la regulación de la educación emocional en la nueva legislación secundaria, en seguida la glosaremos.

La educación emocional en la legislación secundaria de la reforma

De la revisión realizada a la Ley Reglamentaria del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mejora Continua de la Educación (LRMCE); a la Ley General de

131 Véase, el transitorio séptimo del citado Decreto.

132 Véase, el transitorio octavo del citado Decreto.

Marzo 2020

Educación (LGE), y la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (LGSCMM), se advierte que es la LGE la que se ocupa, esencialmente, de regular la educación emocional, a la que califica de socioemocional. Y a ello nos referimos en seguida. Ello es así, pues la LRMCE no cuenta con texto que mencione a la educación emocional. Por su parte, la LGSCMM posee un solo artículo en el que alude a las habilidades socioemocionales (artículo 14, fracción X). En cambio, la LGE cuenta con una regulación amplia en lo socioemocional, como se observa en seguida:

- El Título Primero, “Del derecho a la educación”, Capítulo III, “De la equidad y la excelencia educativa”, prevé que las autoridades educativas ofrecerán opciones que faciliten la obtención de los documentos académicos y celebrarán convenios de colaboración con las instituciones competentes para la obtención de los documentos de identidad, asimismo, en el caso de la educación básica y media superior, se les ubicará en el nivel y grado que corresponda, conforme a la edad, el desarrollo cognitivo, la madurez emocional y, en su caso, los conocimientos que demuestren los educandos mediante la evaluación correspondiente. Y promoverán acciones similares para el caso de la educación superior.¹³³
- En el Título Segundo, “De la nueva escuela mexicana”, Capítulo III, “De los criterios de la educación”, insta que la educación será integral porque educará para la vida y estará enfocada a las capacidades y desarrollo de las habilidades cognitivas, socioemocionales y físicas de las personas que les permitan alcanzar su bienestar y contribuir al desarrollo social.¹³⁴
- En el Título Segundo, “De la nueva escuela mexicana”, Capítulo IV, “De la orientación integral”, estatuye que la orientación integral, en la formación de la mexicana y el mexicano dentro del Sistema Educativo Nacional, considerará las habilidades socioemocionales, como el desarrollo de la imaginación y la creatividad de contenidos

133 Véase, el artículo 9, fracción IX, párrafos segundo y tercero de la LGE.

134 Véase, el artículo 16, fracción IX, de la LGE.

y formas; el respeto por los otros; la colaboración y el trabajo en equipo; la comunicación; el aprendizaje informal; la productividad; capacidad de iniciativa, resiliencia, responsabilidad; trabajo en red y empatía; gestión y organización.¹³⁵

- En el Título Segundo, “De la nueva escuela mexicana”, Capítulo V, “De los planes y programas de estudio”, establece que los contenidos de los planes y programas de estudio de la educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, de acuerdo con el tipo y nivel educativo, serán, entre otros, los siguientes: La educación socioemocional.¹³⁶
- En el Título Tercero, “Del Sistema Educativo Nacional”, Capítulo VII, “De la educación humanista”, dispone que en la educación que imparta el Estado se promoverá un enfoque humanista, el cual favorecerá en el educando sus habilidades socioemocionales que le permitan adquirir y generar conocimientos, fortalecer la capacidad para aprender a pensar, sentir, actuar y desarrollarse como persona integrante de una comunidad y en armonía con la naturaleza.¹³⁷

De lo anterior, es de concluir que la educación emocional, además de encontrar base constitucional, está regulada en la legislación secundaria, esencialmente en la LGE, con las expresiones: habilidades socioemocionales, educación socioemocional, entre otras.

VI. Conclusiones

1. La educación es el proceso continuo de desarrollo de las facultades físicas, intelectuales, morales o emocionales del ser humano, que inicia en el hogar. Es el medio fundamental para adquirir, transmitir

135 Véase, el artículo 18, fracción VI, de la LGE.

136 Véase, el artículo 30, fracción XI, de la LGE.

137 Véase, el artículo 59 de la LGE.

Marzo 2020

y acrecentar la cultura. Es un derecho fundamental garantizado por el Estado. Es un instrumento para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, solidaridad y justicia sociales, y para que la persona pueda responsabilizarse de sí mismo y realizar su proyecto personal de vida. Es un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad. Abarca, inclusive, reglas de cortesía, urbanidad o civismo e instrucción deportiva.

2. Según la UNESCO, la educación se fundamenta en cuatro ejes o pilares: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir y aprender a ser.
3. Tradicionalmente, la escuela se centró en los aspectos cognitivos, priorizando el desarrollo del intelecto, olvidando la educación emocional, la cual fue ignorada por el currículum escolar. A finales de los años 80 y principios de los 90, se planteó la existencia de diferentes inteligencias (por ejemplo, la intrapersonal y la interpersonal), con lo cual se proveyó de una nueva conceptualización de la educación, considerando el papel que las emociones juegan en ella. Hoy, se piensa que los seres humanos experimentan en su existencia emociones, y que no siempre pueden controlarlas, de ahí la importancia de considerar a la educación emocional como un aspecto del contexto en la formación del individuo. Hoy, en el currículum escolar, el desarrollo cognitivo se complementa con el desarrollo emocional, llamado también capacidades o habilidades socioemocionales o formación emocional. Actualmente, las aportaciones científicas destacan la vinculación entre las emociones y el pensamiento como base de toda actividad humana. Así, las nuevas corrientes esbozan la pertinencia de que la idea de educación integral, que trata de desarrollar todas las dimensiones del individuo, atienda al desarrollo cognitivo y al emocional.
4. En una breve remembranza del tema de la educación en la historia de las constituciones mexicanas, iniciando con la Constitución de Cádiz de 1812, y concluyendo con el texto original de la

Constitución de 1917, se concluye que en esas cartas supremas la educación fue regulada, pero la educación emocional fue ignorada.

5. De una búsqueda realizada a las reformas constitucionales, en materia de educación, en un periodo de 1917 a 2013, se advierte que ninguna de ellas instauró en su texto a la educación emocional.
6. En 2016 y 2017, en los Modelos Educativos de esos años, se intentó incorporar a la educación emocional. Ello, con base en el artículo Décimo Segundo Transitorio de la otrora Ley General de Educación.
7. El derecho a la educación forma parte de diversos instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, en donde el respeto mutuo, la moralidad, la solidaridad humana, la comprensión, la tolerancia dignidad humana, valores y valores nacionales e internacionales y la amistad, podrían ser enfatizados para incluir en ellos a la educación emocional. Sin embargo, no hay referencia expresa a dicha educación.
8. Es en la reforma constitucional de 2019 donde se incorpora en rango constitucional a la educación emocional. Ello, para desarrollar en las personas capacidades socioemocionales que les permitan alcanzar su bienestar.
9. En la actualidad, la educación emocional además de encontrar base constitucional está regulada en la legislación secundaria, básicamente en la Ley General de Educación.

VII. Bibliografía

- BISQUERRA, Rafael, *El concepto de la educación emocional*, 2010, disponible en: <http://sentirypensar.aprenderapensar.net/2010/11/18/el-concepto-de-la-educacion-emocional/comment-page-1/>

Marzo 2020

- BISQUERRA, Rafael, *¿Qué es la educación emocional?*, Barcelona, Cisspraxis, 2001.
- GARCÍA RETANA, José Ángel, *La educación emocional, su importancia en el proceso de aprendizaje*, Educación, Vol. 36, Núm. 1, 2012, Universidad de Costa Rica, San Pedro, Montes de Oca, Costa Rica.
- FERNÁNDEZ BERROCAL, Pablo y EXTREMERA PACHECO, Natalio, *La Inteligencia Emocional y la educación de las emociones desde el Modelo de Mayer y Salovey*, Universidad de Málaga, 2005, disponible en: http://emotional.intelligence.uma.es/documentos/pdf61modelo_de_mayer_salovey.pdf
- NAVARRO M., Carlos, *La educación después de la independencia*, disponible en: <https://es.scribd.com/doc/39662613/Historia-de-la-educacion-en-Mexico-despues-de-la-independencia-2-de-4-pdf>
- ORNELAS, Carlos, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006 (décima reimpresión).
- SOLANA, Fernando, CARDIEL REYES, Raúl, y BOLAÑOS Raúl (coordinadores), *Historia de la educación pública en México*, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Educación Pública, tercera reimpresión, 2007.
- STEINER, V. y PERRY, R., *La educación emocional*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 1998.
- URIBE BENÍTEZ, Oscar, *La educación en México*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, 2008. Obra inédita.
- VIVAS GARCÍA, Mireya, *La educación emocional: conceptos fundamentales*, Sapiens. Revista Universitaria de Investigación, vol.

4, núm. 2, diciembre, 2003, Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Caracas, Venezuela.

FUENTES LEGALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Carta de las Naciones Unidas o Carta de San Francisco.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
- Convención sobre Orientación Pacífica de la Enseñanza.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, de 2005.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Ley General de Educación.
- Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

OTRAS FUENTES

- Academia Mexicana de la Lengua, disponible en: <http://www.academia.org.mx/>
- *Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*, 2010 disponible en: <https://www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf>
- *Antología, Comunicación y Unidad, Concepto de Educación*, Universidad Veracruzana, disponible en: <http://www.uv.mx/personal/rdegasperin/files/2011/07/Antologia.Comunicacion-Unidad1.pdf>
- Bases de Organización Política de la Nación Mexicana, de 1843, disponibles en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, disponible en: <http://www.htsjpuebla.gob.mx/micro1/constituciones.htm>
- Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, disponible en: <http://www.htsjpuebla.gob.mx/micro1/constituciones.htm>
- Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, disponible en: <http://www.htsjpuebla.gob.mx/micro1/constituciones.htm>
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814, disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/04709630122636184199079/p0000001.htm>
- *Decreto dado por Sebastián Lerdo de Tejada, Presidente de la República, para probar (sic) las Reformas para el funcionamiento de las cámaras, de fecha 13 de noviembre de 1874.*

- Decreto que reforma el artículo 3° y la fracción XXV del artículo 73 constitucionales, publicado en el Diario Oficial el 13 de diciembre de 1934.
- DECRETO que reforma el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1946.
- Decreto por el que se adiciona con una fracción VIII el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo, publicado en el DOF el 9 de junio de 1980.
- DECRETO por el que se reforman los artículos 3°, 5°, 24, 27 y 130, y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 28 de enero de 1992.
- DECRETO que declara reformados los artículos 30 y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 5 de marzo de 1993.
- DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 30., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 12 de noviembre de 2002.
- DECRETO por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 30., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 9 de febrero de 2012.
- DECRETO por el que se reforman los artículos 30. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 26 de febrero de 2013.

Marzo 2020

- DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, publicado en el DOF el 11 de septiembre de 2013.
- DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, publicado el 15 de mayo de 2019.
- Diario Oficial (Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana) del lunes 5 de febrero de 1917, Tomo V, 4ª Época.
- DEFINICIÓN ABC. *Tu Diccionario hecho fácil*, disponible en: <http://www.definicionabc.com/general/educacion.php>
- *Diccionario de Definiciones*, disponible en: <http://definicion.de/educacion/>
- *Diccionario de la Real Academia Española*, disponible en: <http://dle.rae.es/?w=educaci%C3%B3n>
- *Diccionario de Neurociencia*, Francisco Mora y Ana María Sanguinetti, 2004, Madrid, Editorial Alianza, 1994.
- Dictamen de la comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 13 de diciembre de 2012.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Educación y de Estudios Legislativos Segunda, con relación a la minuta con proyecto de decreto, por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación, 20 de diciembre de 2012.

- “DICTAMEN de las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan los artículos 3o, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa”, aprobado en lo general y en lo particular, de los artículos no reservados, por 381 votos en pro, 79 en contra y 2 abstenciones. Se turnó a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales. Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019. Discusión y votación, 24 de abril de 2019.
- *Glosario de Ciencias y Neurociencias*, AE Asociación Educar para el desarrollo, disponible en: <http://asociacioneducar.com/glosario>
- Iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación, presentada por el titular del Ejecutivo Federal en la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 2012.
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 3o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de calidad educativa, evaluación educativa y servicio profesional docente, presentada en el Senado de la República por el Senador Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario del PRD, el 13 de diciembre de 2012.
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, presentada en la Cámara de Senadores, por diversos Senadores del Grupo Parlamentario del PAN, el 20 de diciembre de 2012.
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 3o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Dip. Dulce María Méndez de la Luz Dauzón (MC), turnada a las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales, publicada en la Gaceta Parlamentaria, 7 de marzo de 2019.

Marzo 2020

- *La educación encierra un tesoro, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*, Presidente de la Comisión Jacques Delors, Compendio, Ediciones UNESCO, Sector de Educación, Unidad de la Educación para el siglo XXI, París, Francia, 1996.
- *Modelo Educativo 2016, El planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa*, Secretaría de Educación Pública, 2016.
- *Modelo Educativo para la educación obligatoria 2017, Educar para la libertad y la creatividad*, Secretaría de Educación Pública, México, 2017.
- Siete Leyes Constitucionales, disponibles en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>
- Significados de educación, disponible en: <https://www.significados.com/educacion/>
- Tesis: P./J. 21/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 204, Jurisprudencia (Común).

Q

uórum **129**
Legislativo

ELEMENTOS CONCEPTUALES RELACIONADOS CON EL FEDERALISMO

Marcial Manuel Cruz Vázquez

Sumario:

I. Introducción

II. Apuntes preliminares

III. Poder y Derecho

IV. El Estado como ordenamiento jurídico

V. Las funciones del Estado: legislación y ejecución

VI. Ordenamientos estáticos y ordenamientos dinámicos

VII. Estado simple y Estado compuesto

VIII. Conclusiones

IX. Bibliografía

Q

uórum **129**
Legislativo

I. Introducción

Sobre el concepto de federalismo existe una primera reflexión; ésta es acerca de su fundamento, el cual abarca lo sociológico, lo político y lo jurídico. Existe otra con relación a si es una forma de Estado o una forma de gobierno, situación que suele generar confusiones diversas sobre su significado y alcances.

Es preciso considerar que el federalismo se conforma de diversos elementos, los cuales integran su propio concepto y que son de trascendencia para comprenderlo, para conocer sus alcances y su naturaleza en general.

En el desarrollo del presente trabajo, posterior a los apuntes preliminares, plantaremos que el concepto de federalismo se relaciona estrechamente con algunos otros, los cuales serán de ayuda para entender su significado en el marco de la comprensión del propio Estado.

El presente trabajo se sustenta, por un lado, en un método sistemático dado que, para arribar a la comprensión del concepto de federalismo, se consideran otros, todos ellos en el marco de la comprensión del concepto de Estado. Utilizaremos también el normativismo jurídico kelseniano en la reflexión del Estado como ordenamiento jurídico, así como en lo relativo a las funciones del Estado y para determinar las diferencias entre los ordenamientos estáticos y dinámicos. Asimismo, echaremos mano del decisionismo político de Carl Schmitt para reflexionar lo conducente acerca del poder.

El objetivo particular de este trabajo es la comprensión del concepto de federalismo y de los elementos que lo conforman. El objetivo general será la comprensión de otros conceptos relacionados con éste.

Nuestra hipótesis es que existen conceptos que están íntimamente relacionados con el de federalismo, los cuales son necesarios para su comprensión.

II. Apuntes preliminares

Para Jacinto Faya Viesca, desde la perspectiva occidental, el federalismo tiene un fundamento sociológico, pues con él se otorga “un pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales, y una firme creencia en que éstos es posible organizarlos en formaciones más amplias, pudiendo obtenerse una superior coordinación y expansión en todos los órdenes”.¹ Más adelante dice que “uno de los puntos de partida del federalismo desde la dimensión de los valores sociológicos es aquel que contempla a un país, a una Nación, tomando en cuenta toda su unidad, y a su vez, toda su diversidad”.²

En un país como el nuestro, compuesto de manera multiforme en lo social, económico y cultural; también diverso en su geografía por las particularidades que presentan cada una de sus regiones, la perspectiva sociológica, como fundamento del federalismo, nos permite apreciar de mejor manera la necesidad de conformarnos y organizarnos, precisamente, con base en él, puesto que uno de sus fines es encauzar los esfuerzos de manera armónica y equilibrada, respetando las diferencias.

En nuestro caso, por ejemplo, el federalismo mexicano analizado desde un fundamento social se justifica por la organización de una determinada población general, dentro de un determinado territorio también general; pero, entre esa población general, existen otras que son particulares y que están asentadas en otros territorios de igual manera particulares; esas poblaciones presentan un rango de diversidad por su cultura y costumbres. Sin embargo, pese a esa diversidad, el federalismo no deja de propugnar por el bien común de todos como mexicanos, no importando el origen o arraigo dentro de los treinta y dos estados miembros.

El fundamento sociológico nos permite la comprensión del todo con relación a las pequeñas unidades políticas que lo conforman, las cuales, más allá de verse reducidas en derechos o posibilidades, van a maximizar

1 FAYA VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1988, p. 1

2 *Ibíd.*, p. 2

su oportunidad de desarrollo dentro de ese conjunto inseparable llamado federación, pues ella pretende el equilibrio a través de la equidad de todos los miembros parte.

El fundamento político del concepto de federalismo se aprecia por cómo se organiza y ejerce el poder. Asimismo, nos puede llevar a creer que es una decisión soberana, una decisión de poder, la que ha determinado esta forma política. En ese sentido, además de que la sociología aborda el estudio de este concepto, la ciencia política encuentra también interés en él.

Podríamos considerar que, políticamente, el federalismo supone un ejercicio del poder a la suprema unidad federada, pero también reserva una dimensión de acción a las entidades que han decidido conformarla. En esa particularización del ejercicio del poder público no debe existir confrontación ni entre las unidades autonómicas ni de éstas con la unidad superior.

Lo anterior ha generado polémica, dado que es difícil concebir cómo es posible que cohabiten dos tipos de soberanía. Una de ellas es la que ostenta la federación y otra es la que mantienen las entidades federadas. En términos del propio concepto de soberanía, esto pareciera imposible ya que no podría dividirse o fragmentarse, puesto que de hacerlo dejaría de ser un poder soberano; si se divide, entonces en la realidad no era soberano, puesto que hubo otro poder que le impuso esa división.

Jellinek dice que “el poder soberano de un Estado es, por tanto, aquél que no reconoce ningún otro poder superior a sí; es, por consiguiente, el poder supremo e independiente”.³ Por lo tanto, sería un error concebir que dentro de un Estado coexistan dos soberanías.

Para resolver lo anterior, se ha propuesto que la soberanía está compartida entre los diferentes órdenes. Es James Madison quien dice: “Cada Estado, al ratificar la Constitución, es considerado como un cuerpo soberano,

³ JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1978, p. 327.

independiente de todos los demás...”⁴ Es decir, la soberanía se reparte entre la federación y los estados.

A lo anterior se le conoce como federalismo dual y que nace con la conformación de los Estados Unidos de Norteamérica en las disertaciones llevadas a cabo entre James Madison, John Jay y Alexander Hamilton en el periódico *El Federalista*.

Para el caso mexicano, esta fórmula se encuentra determinada por la propia Constitución, ya que es ella la que va a distribuir las competencias. Al respecto, el artículo 124 de la Carta Magna establece que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Otra interpretación que pudiera establecerse acerca del debate de la soberanía de los estados de la federación es que, en realidad, los primeros, no ostentan una soberanía como tal, sino más bien, y pudiera ser lo adecuado, cierta autonomía que les permite organizarse al interior, teniendo como límite aquel que la Constitución general les impone y permite.

Independientemente de quién detente la soberanía, Hermann Heller refiere que ésta es una “... unidad de poder político, independiente hacia el exterior e irresistible en el interior”.⁵ Dicha independencia exterior manifiesta el carácter de no división o subordinación hacia otro poder y al interior impone y obliga. Más adelante Heller dirá: “... soberano es aquel que puede obligar a todos con sus mandamientos...”⁶

Ello, en parte, nos conduce a la legitimidad que tienen los ejércitos o fuerzas militares de cada Estado, pues éstos están precisamente, en términos generales, para la salvaguarda de la soberanía, tanto al interior como al exterior del territorio estatal. Así lo comenta la doctora Aurora

4 MADISON, James, *El Federalista*, XXXIX, en Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, México, FCE, 2006, p. 161.Z.

5 HELLER, Hermann, *La soberanía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 81

6 *Ibíd.*, p. 84.

Arnaiz Amigo en el siguiente pasaje: “Las instituciones estatales tuvieron necesidad de mantener grandes ejércitos para contrarrestar el peligro exterior... lo militar mantiene la existencia del Estado en el interior y en el exterior”.⁷

En México, desde muy temprano, se tuvo conciencia del concepto de soberanía, así la Constitución de Apatzingán de 1814, la cual no llegó a entrar en vigor, refería en su artículo 2º que la soberanía era la “... facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad...”.⁸ Asimismo, en su artículo 3º dictaba que ésta es “... imprescriptible, inajenable e indivisible”.⁹ El artículo 11º establecía que “Tres son las atribuciones de la Soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas...”.¹⁰ De lo señalado, podemos estar de acuerdo que la soberanía es, en términos generales, la capacidad de autodeterminación e imposición hacia dentro y hacia afuera del Estado.

Como podemos apreciar, los liberales redactores, de aquella la que pudo ser nuestra primera Constitución, consideraban ciertos elementos establecidos por Jellinek y Heller, en cuanto a la concepción de soberanía.

Como se dijo al inicio de este punto, el fundamento político del federalismo tiene que reflexionarse a la luz de la inicial voluntad, o decisión, de esas unidades de poder que se mandataron para conformar la unión superior, la cual van a garantizar a través de un pacto plasmado en la Constitución General del Estado naciente.

Con lo antes referido surge el problema del fundamento de la soberanía; es decir, si es una decisión política o, si en realidad, nace de una norma jurídica. Por otro lado, también está el problema de dónde reside este poder soberano, lo cual puede ser en el pueblo o en un rey o dictador, por ejemplo.

7 ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Ciencia Política. Estudio doctrinario de sus instituciones*, México, UNAM, 1999, pp. 555 y 556.

8 Cámara de Diputados, Página principal de la Cámara de Diputados [05 de febrero de 2020], disponible desde: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf.

9 *Idem*.

10 *Idem*.

Como lo hemos de abordar, la polémica en particular se circunscribe en si el poder se sobrepone al derecho o si, por el contrario, el derecho se sobrepone al poder.

Con el fundamento jurídico del federalismo tendremos oportunidad de comprender la relación que existe entre el Pacto Federal y la Constitución y, a partir de ello, la comprensión del Estado federal como un ordenamiento jurídico. Es la Constitución Política, norma suprema de un Estado, la que va a fundarlo y a sentar las bases del cómo y quién ejercerá el poder público.

Esto nos orilla a reconocer que el Estado se funda en una validez formal; es decir, el Estado es posible gracias a una norma jurídica que es válida en tanto su procedimiento de creación se encuentra determinado por otra ley superior.

Dice Kelsen que “La producción de normas jurídicas generales, esto es, el procedimiento legislativo, se encuentra regulado por la constitución...”.¹¹ Más adelante refiere que “El fundamento de validez de una norma sólo puede encontrarse en la validez de otra norma. La norma que representa el fundamento de validez de otra es caracterizada, metafóricamente, como una norma superior en relación con una inferior”.¹²

Por lo tanto, la relación entre Estado y derecho es tan estrecha que, desde el punto de vista kelseniano, estos llegan a ser materialmente lo mismo. Lo anterior es así, porque se parte de que el Estado sólo es posible gracias a una norma jurídica suprema, la cual va a cerrar el sistema. Esta norma será conocida como la norma hipotético fundamental.

En ese sentido, si el Estado es ley en un sentido amplio y el federalismo es una forma en cómo éste se constituye y a su vez una técnica jurídica, como lo señala Jacinto Faya, podemos estar de acuerdo en que el federalismo es una forma de Estado y, por ende, está también estrechamente vinculado al concepto de ley. Más adelante explicaremos la concepción del Estado como ordenamiento jurídico.

¹¹ KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 16ª edición, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 84.

¹² *Ibidem*, p. 201.

Es importante reconocer, antes de seguir avanzando, que nuestro federalismo es *sui generis*; es un federalismo a la mexicana que no surge por las razones como en los Estados Unidos de Norteamérica, a quien el constitucionalismo mundial debe su concepción moderna. En nuestro caso, previo a la independencia de 1821, no existían entidades autonómicas, unidades de poder soberanas que hubieran decidido unirse como lo fue en el caso de las trece colonias que dieron origen a aquel país. Es decir, a lo largo y ancho de lo que fue la Nueva España existía más bien uniformidad política; se pudiera incluso pensar que en aquellos años existía cierta homogeneidad sin que existieran mayores diferencias en lo político y social. Sin embargo, la influencia estadounidense fue determinante para que nos decidiéramos por la forma federal.

Pero, retomando el fundamento jurídico, el maestro Felipe Tena Ramírez dice que, precisamente, “el sistema federal ha llegado a ser una mera técnica constitucional”.¹³ Esto tiene mucho sentido para nosotros, pues superando la perspectiva sociológica y política, el federalismo, como técnica jurídica constitucional, no sólo es para nuestro país un mecanismo de distribución de competencias en sus diversos órdenes de gobierno, sino que de derecho es creador del naciente Estado mexicano y con él, también, de las entidades federativas que en aquel tiempo lo iban a conformar.

La Constitución de 1824¹⁴ en su artículo 5º señalaba los incipientes estados y territorios: el estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y Zacatecas; el territorio de la alta California, el de la baja California, el de Colima, y el de Santa Fe de Nuevo México, y establecía que una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

13 TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 8ª edición, México, Editorial Porrúa, 1966, p. 112.

14 Constitución de 1824 publicada en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf.

Dichos estados y territorios fueron teniendo reconocimiento jurídico hasta la entrada en vigor de nuestra primera Constitución, por lo que antes de ella no podrían considerarse unidades autonómicas y mucho menos soberanas, que en uso de ese poder hubieran decidido libremente unirse en una federación. Es decir, nuestro federalismo fue producto de una pluma guiada por una fuerte carga ideológica, o tal vez por conveniencia política de algunos grupos de poder no necesariamente nacionales; no fue producto de la decisión libre de diversas soberanías. “En lugar de que los Estados hubieran dado el Acta, el Acta engendró a los Estados”.¹⁵

Desde el punto de vista jurídico, se da pie a dos circunstancias muy importantes. Por un lado, se distribuyen competencias desde el máximo ordenamiento legal de un país y, por otro lado, a través de la naturaleza creadora de la ley se dio origen a diversas entidades federadas, las cuales en sus atribuciones reservadas tienen la restricción de no contradecir lo estipulado en la Constitución Federal, lo cual se conocerá como el principio de supremacía constitucional.

Hasta aquí agotamos la primera reflexión que, nos parece, surge en torno al concepto de federalismo. La segunda de ellas, como lo mencionamos, tiene que ver en si por federalismo entendemos una forma de Estado o una forma de gobierno.

Es común confundir una u otra forma o, inclusive, tratarlas indistintamente como sinónimos. Sin embargo, es necesario dar cuenta de que no son lo mismo, pues cada una contempla una naturaleza distinta, y que de no apreciar tal distinción nos llevaría a la incomprensión de ellas.

El doctor Ignacio Burgoa Orihuela advierte que no debe haber confusión entre forma de Estado y forma de gobierno; señala que “El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una identidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias

¹⁵ *Op. Cit.* p. 114.

funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad”.¹⁶ La forma de Estado tiene que apreciarse como una institución jurídica sujeta de derechos y obligaciones; el Estado es la propia ley en términos amplios. La forma de gobierno es el cómo ejercerá sus funciones ese Estado, lo cual depende del cómo esté determinado por su ordenamiento jurídico. Por ello, se puede comprender que la república o la monarquía, como formas de gobierno, pueden existir en un Estado centralista o federalista, por ejemplo, como son los casos de México o Francia. En caso del primero está constituido como una república federal; en el caso del segundo como una república centralista. Para este distinguido autor y profesor mexicano, precisamente las formas de Estado únicamente son dos: unitario o central y compuesto o federal.

El estado unitario o central es aquel en el que “existe homogeneidad de poder, lo cual implica que en las funciones legislativa y administrativa no existen órganos distintos que autónomamente las desempeñen”.¹⁷ Esto significa que el ámbito de aplicación tanto de la ley como de los actos de la autoridad son uniformes en todo el territorio estatal; no existe diferencia de jurisdicción o competencia del orden federal o local. Lo que existe es una descentralización en el ejercicio de las funciones, pero esto no significa que haya autonomía en las autoridades que las ejercen.

Joaquín Brage Camazano,¹⁸ por encargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, realizó la traducción de diversos trabajos del profesor alemán Peter Häberle; dichos trabajos son un análisis del federalismo en distintos países. En esta obra, el doctor Brage realizó un excelente estudio preliminar en el cual señala los elementos básicos del Estado federal:

- a) Ordenamiento constitucional federal común.
- b) Ciudadanía federal.

16 BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 13ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 401.

17 *Ibidem*, p. 406.

18 HÄBERLE, Peter, *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, México, IJ-UNAM, 2006, pp. LIII-LV.

- c) Principio de separación de poderes
- d) Reconocimiento en la Constitución federal de la garantía de la existencia autónoma de los Estados
- e) Subordinación de los ordenamientos de los entes territoriales a la Constitución federal
- f) Distribución de las competencias, incluyendo las legislativas, entre la federación y los estados.

Dichos elementos básicos señalados por el jurista español nos permiten formular el concepto de federalismo. Es preciso decir que no existe consenso respecto de un concepto unívoco, ya que éste suele tener particularidades dependiendo el país donde esté vigente. Sin embargo, sí es posible, como lo señala Brage, destacar elementos mínimos que todo federalismo presenta.

Con lo advertido hasta ahora, nosotros consideramos que el federalismo es una forma de Estado en la cual se distribuye el ejercicio del poder público según lo establecido en la Constitución General, misma que reserva facultades a los estados miembros sin que puedan contradecir o rebasar las concedidas a la federación y que tiende al bien general a partir de las particularidades de cada miembro.

Maurice Hauriou, citado por el doctor Leonel Armenta López, dice que el estado federal es una sociedad nacional de estados, en la que un súper Estado está superpuesto a los estados asociados. “La forma federal, entraña entre los diversos estados asociados relaciones de derecho público interno de naturaleza constitucional y no de naturaleza internacional...”¹⁹. Para George Jellinek, “... los estados federados son aquellos que en conjunto son soberanos...”²⁰ de lo cual se aprecia el elemento de unidad.

19 ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *Federalismo*, México, Editorial Porrúa, 2010, p. 7.

20 JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, 2ª edición, México, Compañía Editorial Continental, 1958, p. 622.

Para José Barragán Barragán, el federalismo es una forma de gobierno y no de Estado. Este autor dice que se debe sostener que “en México lo federal no es una forma de Estado, sino una forma de gobierno para distribuir el poder soberano en los diversos órdenes o niveles que se consagran en el texto vigente de nuestra Constitución, precisamente para descentralizar dicho poder”.²¹ El doctor Barragán adopta con esta tesis la posición de Felipe Tena Ramírez, quien circunscribe al federalismo como una forma de gobierno.²²

Nos parece que la facultad de distribuir competencias o su facultad creadora como lo fue en nuestro caso en la Constitución de 1824, deriva de la validez jurídica que implica un Estado constitucional; es decir, nos referimos a la validez que es fundamento del Estado entendido como un ordenamiento jurídico. Por lo que, para nosotros, el federalismo es una forma de Estado, como lo señala el doctor Ignacio Burgoa, ya que como entidad jurídica presenta una determinada forma de ser para dicho Estado. Una manera de distinguir entre formas de Estado y formas de gobierno sería con el planteamiento de las preguntas cómo es y cómo ejerce su poder. La respuesta a la primera corresponde a la determinación de las formas de Estado y, a la segunda, corresponde la determinación de las formas de gobierno.

Tras los comentarios vertidos de manera preliminar, resulta necesario insistir en que el concepto de federalismo no es aislado; por el contrario, se vincula con otros, los cuales lo hacen asequible: poder y derecho, Estado, ordenamiento jurídico y democracia, por ejemplo.

Analizar la dicotomía poder y derecho esclarecerá la sobreposición que debe imperar entre estos dentro del marco del Estado federal y, por consiguiente, se dilucidará el más propicio para lograr los fines del Estado federal. En este particular punto utilizaremos tanto la postura kelseniana como schmittiana. La primera está a favor de la supremacía del derecho sobre el poder y es proclive a los regímenes democráticos. La segunda está a favor de la imposición del poder y, en consecuencia, estima más adecuados los regímenes autocráticos.

21 BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El federalismo mexicano*, México, IJ-UNAM, 2007, p. 12.

22 Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, pp. 105-130.

Comprender al Estado como un ordenamiento jurídico nos llevará de la mano para asimilar las implicaciones del principio de legalidad y, dentro del marco del federalismo, la forma de ejercer el poder público y los órdenes de gobierno que lo ejercerán, lo cual está vinculado con el tema de las funciones del Estado.

La distinción entre ordenamientos estáticos y ordenamientos dinámicos reforzará la comprensión del ordenamiento jurídico desde la teoría jurídica. En este apartado reflexionaremos el tema con base en la teoría kelseniana, la cual distingue entre los tipos de normas que regulan la conducta y destaca, precisamente, las jurídicas.

La clasificación de estados simples y compuestos establecerá las diferencias entre centralismo, federación y confederación. Con relación al tema del Estado democrático, hemos de percatarnos de lo que éste implica y su relación con el federalismo. Finalmente, señalaremos conclusiones alusivas a nuestro tema.

III. Poder y Derecho

La reflexión sobre la relación de estos conceptos no deja de tener vigencia y, probablemente, nunca dejará de tenerla mientras el ser humano siga agrupándose dentro del Estado.

Las relaciones que se originan en el seno de aquél, de manera insoslayable, tienen que pasar por la regulación tanto de lo legal como de lo político. Tal vez fue Hans Kelsen quien, después de la teoría pura del derecho, insistió con mayor ahínco en la separación del mundo de la ley y los demás posibles, entre ellos el de la política, la psicología, la sociología y la metafísica, etc.

Sin embargo, no podemos negar la cercana relación que presentan dado que, como dijera el autor de la *Ética Nicomáquea*, "... el hombre es por naturaleza un animal social...";²³ es decir, un animal político o cívico; y

²³ ARISTÓTELES, *La Política*, Madrid, Gredos, 2019, p. 250.

lo político, que es lo cívico, hemos de entenderlo como la capacidad de relacionarse entre sí para crear sociedades a la luz de la regulación de las leyes de la Ciudad.

Aristóteles, como podemos observar, se preocupa en tratar los temas de la política de manera terrenal; de una forma más humana y práctica. Así, al determinar la felicidad como el fin último del hombre, entiende que sólo será posible dentro del contexto de la polis griega (hoy Estado), "...puesto que el hombre es por naturaleza un ser social".²⁴

Lo anterior tiene todo sentido, pues como animales políticos, con el uso de la razón y del lenguaje como medios de comunicación, hemos establecido acuerdos para nuestra mejor convivencia, acuerdos que se resguardan dentro de algo con fuerza superior; ese algo es el Estado y sólo en él, tras respetar los acuerdos y sus leyes, es que podremos ser libres y felices.

Entonces, derecho y poder son conceptos de una estrechísima relación por las imbricaciones que presentan. Por un lado, porque el poder es en sí la potestad para hacer o para imponer a otros, pero ese hacer o imponer ha de fundarse en una norma jurídica, la cual marcará sus límites.

Lo anterior podrá señalarse como una petición de principio, sin embargo, no podemos negar que la concepción actual de Estado exige límites claros al ejercicio del poder traducidos en mayores beneficios, derechos y libertades para la población en general; dichos límites, precisamente, han de positivarse en una norma jurídica, la cual dará certeza y seguridad a estas prerrogativas.

Es decir, una concepción actualizada que sobre el Estado realicemos, será adecuada si en ella se deja en claro la existencia de controles sobre el ejercicio del poder público. Ahora, la doctrina ha optado por hablar del Estado constitucional para referir un grado de evolución superior o avance en la concepción del Estado, pues es precisamente la Constitución la que va a marcar los límites y las formas de cómo habrá de gobernarse.

24 ARISTÓTELES, *Ética nicomáquea*, Madrid, Gredos, 2019, p. 22.

En dicho Estado constitucional, el reconocimiento y garantía de los derechos humanos será su primordial característica.

Con relación a lo anterior, es necesario aclarar lo que entendemos por constitución. Al respecto, el Dr. Rodolfo Luis Vigo refiere que existen diferentes concepciones acerca de ella, entre las que destaca cinco principales:

1. Concepción jurdica. Las que reducen el contenido y función de la Constitución al campo jurídico normativo.
2. Concepción sociológica. La constitución queda identificada con la realidad social integralmente considerada, por lo que la normatividad jurídica queda asumida dinámicamente desde el resto de las reglas sociales, como de los demás factores del campo de lo social.
3. La concepción politicista. Se relaciona con el estudio del poder; vincula el contenido de la constitución a la organización del poder en el Estado y la disputa que se desenvuelve en torno al mismo.
4. La concepción axiológica o ideológica. Es aquella que determina que la Constitución tiene un contenido ideológico, ético o moral.
5. La concepción integral. Es aquella que abarca las cuatro concepciones anteriores.²⁵

De las cinco concepciones, sin lugar a dudas, la más adecuada sería la última, en virtud de no tener una postura reduccionista con riesgo de dejar fuera de su regulación y protección las formas en que habrá de organizarse y ejercerse el poder público y los derechos y deberes de toda una población.

Hablar de Estado constitucional, es hablar de un Estado que delimitará el ejercicio del poder público a través del reconocimiento que haga de los

²⁵ VIGO, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Lexis Nexis Abeledo-Perrot, 2004, pp. 44-51.

derechos humanos, mismos que siempre han de maximizarse y garantizarse. Dice el doctor Jaime Cárdenas Gracia que “Este tipo de Estado... expresa... una concepción muy fuerte de los derechos humanos como fundamento y fin del Estado y del orden jurídico...”.²⁶ Por lo tanto, los derechos humanos serán en sí el límite o el control del propio Estado.

Dichos derechos humanos no solo tienen que estar reconocidos, sino también garantizados con el aparato del Estado; sí con la eficacia de la coacción, pero también, y sería lo apropiado, con la legitimidad manifiesta por el respeto de gobernantes y gobernados hacia ellos. Esto habría de ser el rasgo característico de las democracias actuales; sociedades en las que el respeto a la ley sea la forma de convivencia en el día a día. Por un lado, se espera de parte de las autoridades que su actuar sea fundado en las reglas y los principios que rigen nuestro sistema jurídico y, por el lado de los gobernados se esperaría asumieran una actitud de respeto y corresponsabilidad hacia esas reglas y principios y, por supuesto, hacia las propias autoridades.

La Constitución da cabida a todos y, por ende, todos deberían tener garantizadas las más amplias libertades y condiciones de igualdad. Señala el doctor Cárdenas que: “El Estado constitucional asume la ductibilidad constitucional; es decir, la constitución no puede representar a ningún proyecto particular... pues la Constitución es un marco que contienen todos los proyectos y principios de una sociedad pluralista.”²⁷

Por ello, derecho y poder deben resumirse en una posición uniforme, en unidad indivisible y necesaria para la conformación del Estado. La expresión de dicha unidad será la ley misma que, a través de procesos democráticos, los Estados se dan para regularse a través de la participación ciudadana.

Sin embargo, es una realidad que derecho y poder seguirán mostrando, de manera permanente, una tensión entre sí a consecuencia de la forma de gobierno de un Estado; es decir, en la manera de ejercer el poder público,

²⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, IJ UNAM, 2017, p. 105.

²⁷ *Ídem*.

ya considerando la decisión de las mayorías, la de unos cuantos o la de uno solo. Actualmente, parece ser que no existe la segunda forma, por ende, en realidad, la disputa será entre las formas de gobierno democráticas y autocráticas.

Cuál de las dos es la más propicia para el desarrollo del Estado federal es una cuestión que parece no tener dificultad de responderse; sin embargo, en la actualidad parece que no deja de existir la tentación de pasar por desapercibida la ley, aun y en donde hay formas republicanas y democráticas de gobierno. Esto puede ser producto de dos circunstancias: ya porque la ley vigente es obsoleta y se pudiera creer por ello que quien gobierna la puede simplemente inaplicar o ya porque la corrupción se ha posicionado como la manera de ejercer el poder público día con día.

Nosotros pensamos no solo que la democracia es la forma de gobierno más propicia para el federalismo, sino que el federalismo es también para la democracia un refuerzo fundamental para su propio desarrollo en virtud de dividir aún más el ejercicio de poder público y con ello evitar la concentración de éste, así como por hacer mayormente asequible la participación de la ciudadanía desde lo regional, con lo que se favorecería el progreso particular de cada orden de gobierno: municipal, estatal y federal.

El federalismo, concebido como forma de Estado y éste, a su vez, como ordenamiento jurídico, configura el predominio del derecho sobre el poder o, al menos, ve a éstos como las dos caras de una misma moneda, pero si hubiera la necesidad de sobreponer a uno sobre el otro, siempre habrá de decidirse a favor del derecho.

La diferencia entre un régimen democrático y uno autocrático, desde una perspectiva jurídica, radica en la manera en cómo se generan los contenidos de los presupuestos normativos que van a regular la conducta de la población en un Estado determinado. El régimen democrático establece que dichos contenidos son producto de la participación de la mayoría. En un régimen autocrático dichos contenidos son impuestos por quien ejerce el poder público. El fundamento de validez del primero se encuentra en la propia ley; es decir, es una validez formal la que lo sustenta. El fundamento

de validez en el segundo se encuentra en la decisión del gobernante o del dictador.

En la actualidad, definir la democracia no parece algo sencillo de realizar. Esto se debe, por un lado, a que son diversas las disciplinas que abordan su estudio, tales como el derecho, la política, la sociología o la economía, por ejemplo; por otro lado, lo es también por la irresponsable manera de utilizar este concepto. Palabras como democracia, democrático o demócrata las utilizan, si no todo mundo, por lo menos la gran mayoría de los políticos; en términos generales, no hay quien se determine contrario a lo que estos conceptos pueden significar.

El gran problema es que una cosa es lo que teóricamente pudiera significar la palabra democracia y otra muy distinta lo que es en realidad, lo que es en la práctica, el cómo se ejerce.

Giovanni Sartori, uno de los teóricos de la política más importantes de los últimos tiempos (1924-2017), considera que definir la democracia es importante porque, además de la aprehensión epistemológica, a partir de ello, podemos establecer qué es lo que podemos esperar de ella. Este autor italiano dice que “si vamos a definir la democracia de manera irreal, no encontraremos nunca realidades democráticas.”²⁸

Sartori expone que definir la democracia exige tanto una definición prescriptiva como otra descriptiva. La prescripción²⁹ es, en términos generales, una orden o mandato, y la descripción³⁰ significa representar o detallar el aspecto de alguien o algo por medio del lenguaje. Pero dicho orden o mandato, sobre todo cuando se trata de una norma jurídica o en política, encierra un carácter teleológico, un fin último como lo podría ser la justicia o la felicidad. La descripción es simplemente la referencia de las partes que integran una realidad.

28 SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Santillana Ediciones Generales, 2003, p. 21.

29 *Diccionario de la Lengua Española*, Página principal de la Real Academia Española, [09 de mayo de 2020], disponible en: <https://dle.rae.es/>.

30 *Diccionario de la Lengua Española*, Página principal de la Real Academia Española, [09 de mayo de 2020], disponible en: <https://dle.rae.es/>.

La necesidad de los dos tipos de definición es porque para este autor italiano debe existir coincidencia entre el ser y el deber ser de la democracia; entre lo real y lo ideal. Es decir, por el contrario, no debería haber diferencia entre la definición de la democracia y lo que realmente es la democracia en los hechos. De este modo, la descripción es el ser de la democracia y la prescripción encierra el deber ser de la democracia y, entre estos, no tendría que ocurrir diferencia alguna.

En resumen, Sartori refiere que el significado etimológico de la palabra democracia debe coincidir con lo que debe ser la democracia. En ese sentido, dice, que democracia es y debe ser “poder popular”,³¹ por lo tanto, “sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda”.³² Y, ¿cómo manda? Pues lo hace a través del sistema representativo.³³

Por otro lado, como contraposición de un régimen democrático tenemos a los llamados regímenes autocráticos. La autocracia es un “Régimen de gobierno en el cual la voluntad de un solo individuo es la suprema ley en una comunidad... El autócrata es el individuo que ejerce por sí solo la autoridad suprema, indiscutida en una comunidad”.³⁴

Este tipo de régimen fue objeto de reflexión de Carl Smith, en la modalidad de dictadura, mismo que estaba convencido de que era la mejor de las formas de gobierno. Este autor alemán se confronta directamente con Kelsen, con quien el destino tendría preparados encuentros y desencuentros que pueden ser juzgados a la luz de lo que un hombre de cualidades éticas debe o no hacer.

Es de todos sabido la persecución que Hans Kelsen sufrió por su origen racial, situación que, inclusive, lo llevó a abandonar su cátedra en la Universidad de Colonia de manera injusta. Rudolf Aladár MétaI describe este pasaje en el que la comunidad académica de aquella institución se

31 *Op. Cit.* p. 31.

32 *Ídem.*

33 Régimen de gobierno en el que el pueblo no gobierna directamente, sino que lo hace por representantes por él elegidos. Revisar SERRA ROJAS, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Tomo II, FCE-Facultad de Derecho de la UNAM, 1999, p. 1172.

34 *Ibídem*, p. 93.

opuso a través de un escrito firmado por notables, mismo que fue dirigido a las autoridades. Solo hubo un profesor que no lo hizo, siendo éste Carl Schmitt, con todo y que su llamado a Colonia como profesor fue gracias a las recomendaciones del propio Kelsen.

En el libro *La Dictadura*, Schmitt expone la necesidad de actuar en el estado de excepción, por lo cual un régimen autocrático será el más propicio para ello. En particular él está pensando, inclusive en la dictadura y, para ello, se remonta hasta la Roma del siglo I a. de C. para analizar esta figura.

Para Schmitt, el término dictadura suele, también como el de democracia, tener diversos significados. Sin embargo, en el prólogo a la primera edición de *La Dictadura*, refiere que "... según el uso más moderno del lenguaje, siempre es característico de la dictadura una supresión de la democracia sobre bases democráticas...".³⁵ Es decir, para este autor, de una u otra manera, las formas democráticas terminan, de algún modo, por permitir la instauración de la dictadura.

Schmitt va a diferenciar dos tipos de dictadura: la comisaria y la soberana. Sobre la dictadura comisaria dijo lo siguiente: "la dictadura es una sabia invención de la República Romana, el dictador un magistrado romano extraordinario, que fue introducido después de la expulsión de los reyes, para que en tiempos de peligro hubiera un imperium fuerte, que no estuviera obstaculizado, como el poder de los cónsules, por la colegialidad, por el derecho de veto de los tribunos de la plebe y la apelación del pueblo".³⁶

De su pensamiento se puede concluir que la dictadura comisaria es muy conveniente cuando se requiere ejercer el poder público de manera inmediata; ésta no necesita de la autorización del parlamento o de alguna autoridad judicial; quien gobierna toma la decisión necesaria y la implementa de manera inmediata: "El dictador... tiene el cometido de eliminar la situación peligrosa que ha motivado su nombramiento, o sea, hacer la guerra o reprimir una rebelión interna...".³⁷ Para Schmitt lo vital

35 SCHMITT, Carl, *La Dictadura*, Madrid, Ediciones de la Revista de Occidente, 1968, p. 22.

36 *Ibidem*, p. 33.

37 *Ibidem*, p. 34.

es decidir entre amigo y enemigo y, sobre este último, determinar todos los actos de autoridad posibles para contrarrestarlo; es decir, declarar la guerra en su contra.

El dictador comisario presenta los siguientes elementos:

- Es nombrado por el cónsul a solicitud del senado,
- Su objetivo es resolver la situación peligrosa que motivó su nombramiento y que en lo particular es declarar la guerra al enemigo,
- Era nombrado por seis meses, y
- No está ligado a las leyes y es una especie de rey con poder ilimitado sobre la vida y la muerte.

El rasgo que diferencia la dictadura comisaria de la dictadura soberana, es que la primera tiene autorización por el régimen jurídico prevaleciente hasta antes de surgida la situación peligrosa, además de ser temporal. De no resolverse el problema, habrá de restablecerse de manera inmediata el orden jurídico que estuvo vigente antes del problema. El dictador comisario no puede modificar las leyes existentes, no puede derogar la Constitución, ni la organización de los poderes públicos, ni hacer leyes nuevas. Schmitt, citando a Maquiavelo dice que “La dictadura comisaria es una institución constitucional de la República... El dictador es siempre un órgano del estado republicano, ciertamente extraordinario, pero no obstante constitucional...”³⁸

Vale la pena hacer el comentario con relación a la existencia de constituciones que consideran la posibilidad de transitar de un estado de derecho a uno dictatorial comisario. Tal es el caso de nuestra Constitución de 1917. Esto pareciera contradictorio; sin embargo, este tipo de cláusulas son previstas porque hay momentos de dificultad o de gravedad social o política que no es suficiente enfrentarlos con la Constitución. Tal es el caso

³⁸ *Ibidem*, p. 37.

de lo previsto en su artículo 29, el cual establece el estado de excepción. A esto se refiere Carl Smith, en la cita que realizamos arriba, al decir que siempre es característico de la dictadura una supresión de la democracia sobre bases democráticas.

El artículo 29 constitucional señala que, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente, con la aprobación del Congreso de la Unión podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y garantías que fuesen obstáculo para hacer frente a los problemas señalados.

En 1912, Emilio Rabasa escribió *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política en México*; este peculiar e importantísimo libro reflexiona acerca de la realidad política de nuestro país en la época que corre de 1822 a 1857 y, en particular, sobre lo que denominó la dictadura democrática.

Con autoridad, Rabasa explica cómo la ley ha sido el fundamento legitimador de la llamada dictadura democrática, la cual califica así tomando como referencia el periodo del presidente Juárez, mismo que se fundamentó, solo en principio, en el texto constitucional, pero ya en funciones éste no sería más que un catálogo inacabado de directivas que no eran tomadas en consideración por el contexto que se vivía en aquellos años.

Para el presidente Juárez, dice Emilio Rabasa, la Constitución “... no podía ser más que título de legitimidad para fundar su mando, bandera para reunir parciales y guiar huestes; pero era inútil para todo lo demás. La invocaba como principio, la presentaba como objeto de la lucha; pero no la obedecía, ni podía obedecerla y salvarla a la vez”.³⁹

Para comprender de manera adecuada lo anterior, es necesario considerar que aquellos años se caracterizaban por ser convulsos y de mucha inestabilidad política provocada por la invasión extranjera y los traidores de la época. Eran

³⁹ RABASA ESTABANELL, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 2ª edición, México, CONACULTA, 2015, p. 118.

momentos muy complejos en los que, además, las incipientes instituciones nacionales estaban lejos de estar consolidadas, y las autoridades formales carecían de eficacia por la propia guerra que estaban librando en contra de los enemigos de la república.

Pensar en seguir a la letra la Constitución y las leyes que de ella emanaron era imposible, por lo que el contexto que se vivía era propicio y obligaba para que se implementara la efímera dictadura comisaria para resolver los problemas y, posteriormente restablecer el orden constitucional.

También es cierto que con la inteligencia y valor de un hombre de leyes, el presidente Juárez comprendía la necesidad de fundar sus actos de autoridad, si no en la Constitución por las complicaciones que se vivían, al menos lo haría a través de decretos⁴⁰ expedidos por él mismo en su legítima investidura presidencial y para lo cual tenía facultades. Sin embargo, esto no era necesario porque él había recibido, con la aprobación del Congreso, la más alta de las confianzas que se le puede dar a un Presidente, pues se le otorgarían facultades extraordinarias para defender la República en contra del imperio que se quería imponer a través de Maximiliano de Habsburgo.

En una conferencia dictada el 12 de febrero de 1945, el doctor Mario de la Cueva decía que "... la realidad y la necesidad se imponen al orden jurídico; cuando se presenta el estado de emergencia, urge un principio capaz de hacer frente a la situación. La necesidad de este principio es conforme a la exigencia de los hechos y a la lógica del orden jurídico."⁴¹. Para resolver dichas exigencias apareció el artículo 29, precepto que podría definirse como el conjunto de medidas de naturaleza jurídico-políticas, permitidas por la Constitución, para hacer frente al estado de emergencia.

La anterior referencia del doctor Mario de la Cueva viene a modo para tratar de explicarnos y justificar lo sucedido en la presidencia de Don Benito Juárez; es decir, si bien es cierto que estaba vigente la Constitución de 1857,

40 *Ibidem*, p. 98.

41 DE LA CUEVA, Mario, *La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad*, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, enero-diciembre de 1945, núm. 25, 26, 27 y 28, 12 de febrero de 1945, [10 de marzo de 2020], disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/30126-27228-1-PB.pdf>.

la realidad y la necesidad que imperaban en aquel momento obligaban a la aplicación de lo que actualmente establece el 29 constitucional.

En aquellos tiempos aciagos, de cierto modo, democracia y autocracia convivieron o, al menos, la primera cedió ante la segunda para que el presidente Juárez, en aquel México convulso, asumiera el poder absoluto para resolver, con la confianza del pueblo, las amenazas provenientes del extranjero y, una vez resueltas, regresar con todo su vigor al régimen democrático constitucional.

No sabemos cuál fue el sentir del presidente Juárez al tener en sus manos todo el poder posible de un Estado, pero lo que sí hay que reconocer es que, a pesar de la tentación que ello pudiera implicar, una vez resuelto el problema, restauró la república, y con ella el gobierno de las leyes y la división de poderes.

En 2009 el Dr. Lorenzo Córdova Vianello publicó, en una edición conjunta entre el Fondo de Cultura Económica y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el título *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*.⁴² La intención de este significativo libro es confrontar la teoría que subordina el poder al derecho y viceversa. En particular, considera los postulados de Hans Kelsen y Carl Schmitt; el primero de ellos representante del normativismo jurídico (derecho) y el otro representante del decisionismo (poder).

Cuál se sobrepone al otro es la discusión central por las implicaciones que trae en el ejercicio de poder público. Si el derecho se sobrepone al poder, el sistema será proclive a un régimen democrático; si, por el contrario, el poder se sobrepone al derecho, lo será a un régimen autocrático.

Lo importante para nosotros es determinar cuál de estas dos posturas va acorde al Estado federal. Hacemos la aclaración de que esta relación no solo es teórica, lo es también práctica. Esto es así porque el concepto

42 CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, FCE-ILJC UNAM, 2009.

de federalismo no solo tiene implicaciones a nivel epistemológico, sino también pragmático, ya que exige comprender la realidad de esta forma de Estado y, también, cómo debe ejercerse.

Con relación a su nivel pragmático, el concepto de federalismo conlleva una dimensión moral, la cual se aprecia por el carácter axiológico y teleológico que implica. Esto es porque el federalismo jerarquiza el desarrollo regional, sin demérito de la unión general con la que se traza la ruta teleológica a seguir para arribar al bien común.

Con la postura de predominio del derecho sobre el poder se formula la teoría normativista, y con ella su proclividad a la democracia. El predominio del poder sobre el derecho, como dijimos, nos lleva a la formulación de la teoría del decisionismo schmittiano, lo cual hace que un sistema de gobierno sea propenso a la autocracia.

Cuál de estas dos formas de gobierno es la más apropiada para el desarrollo del federalismo, evidencia la importancia de tratarlas para la mejor comprensión de nuestro tema.

La prevalencia del derecho sobre el poder se ve reflejada en el fortalecimiento de los regímenes democráticos. Esto pone de manifiesto que, efectivamente, al ser la ley producto de la voluntad general, supone que regirá las conductas de mejor forma con el fin de optimizar las condiciones de vida de toda la población.

No hay nada más democrático que el pueblo participe en la elaboración de los presupuestos normativos que van a regular su conducta. El pueblo decide lo que es mejor para él a través de sus representantes, lo cual ha de plasmarse en la ley.

Esto nos lleva a comprender al Estado como un ordenamiento jurídico, mismo que encuentra su principal fundamento en la norma suprema u ordenamiento máximo que dará vida a todos los demás. La regla es que estos ordenamientos derivados no pueden ir más allá y menos contradecir al primero. A esto Kelsen lo va a llamar ordenamiento escalonado.

IV. El Estado como ordenamiento jurídico

El federalismo, como forma de Estado, como entidad jurídica, es posible precisamente porque de derecho se establecen las reglas de su organización y las competencias de cada uno de sus miembros y autoridades.

Kelsen explica la identidad del Estado con el derecho y, precisamente, la concibe en la comprensión del primero como ordenamiento jurídico. Este autor dice que: “Un conocimiento del Estado libre de ideología y, por ende, de toda metafísica y mística, no puede hacer cargo de su esencia si no lo capta conceptualmente como una formación social, como un orden de la conducta humana...”.⁴³ Más adelante sostiene que “Para llegar a ser un Estado, el orden jurídico tiene que tener el carácter de una organización en el sentido estricto y específico de esa palabra... tiene que instaurar órganos que funcionen con división del trabajo, para la producción y aplicación de las normas que lo constituyen...”⁴⁴

No se puede comprender al Estado si no se concibe como un ordenamiento escalonado de normas jurídicas que lo organizan, que determina prerrogativas y obligaciones y, en general, que dicta las reglas de conducta de la vida en sociedad. La regla suprema de este ordenamiento escalonado se encuentra en la cúspide y de ella emana la validez de todas las demás, por lo que ninguna de las reglas derivadas puede ir más allá o contradecirla.

En consecuencia, el Estado federal, como ordenamiento jurídico, es totalmente comprensible porque, como dijimos, de derecho se crea y se organiza. Además, porque esa unión halla su salvaguarda y garantía en el propio ordenamiento jurídico; en particular, dicha seguridad la encuentra en la inquebrantable Constitución federal.

Concebir al Estado desde el federalismo y como ordenamiento jurídico fortalece la postura democrática. Por un lado, porque con el federalismo se distribuyen competencias y, por otro lado, porque en la creación de dicho

⁴³ HANS, Kelsen, *Teoría pura del derecho*, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 291.

⁴⁴ *Ídem*.

ordenamiento jurídico la ciudadanía tiene participación, lo que trae como consecuencia una mayor distribución del poder.

Ambas posiciones, tanto la democrática como la del Estado federal, junto con la forma de gobierno republicana, entre todas, dividen profusamente el ejercicio del poder público, lo cual evita contundentemente la concentración del poder y, con ello, el abuso en el ejercicio de éste.

La forma de gobierno republicana divide a lo horizontal el ejercicio del poder público al dividir las funciones del Estado en ejecutivas, legislativas y judiciales; además, implica un gobierno basado en la voluntad de las leyes que han sido creadas con la participación de la ciudadanía a través de sus representantes populares en el seno de los congresos. Con la forma de Estado federal se divide a lo vertical, pues se distribuyen competencias entre la federación, los estados y los municipios. Finalmente, con un régimen democrático se divide el ejercicio de manera transversal entre las autoridades y ciudadanía, máxime en aquellas sociedades en las que se ha transitado a una democracia social o participativa y que han establecido mecanismos de contrapeso y participación ciudadana tales como el referendun, la consulta popular, la revocación de mandato, entre otros.

Dentro de ese ordenamiento jurídico escalonado, el federalismo encuentra sustento y coherencia. El Estado compuesto o federal es en sí la unión de diferentes entidades autónomas que decidieron unirse con libertad, precisamente, para crear un todo superior, resguardándose ciertas atribuciones, las cuales no pueden ir más allá ni contradecir a las que han creado para la federación. Dicho pacto de unidad se concentrará por escrito en su Constitución Federal, la cual vendrá a ser ese máximo ordenamiento positivo que cerrará el sistema.

No es intención de este trabajo la discusión sobre la validez de la norma hipotético fundamental, la cual ya ha sido reflexionada suficientemente por infinidad de académicos de todas partes del mundo. Sin embargo, dejando de lado lo anterior, es de resaltar para el interés de este texto la importancia que tiene el que el derecho se sobreponga al poder, ya que sólo así se podrán fortalecer los regímenes democráticos.

Como se dijo, no hay nada más democrático que un pueblo participe en la creación de los supuestos normativos que lo van a regir. Y la democracia en sí misma, al exigir y permitir la participación social en los asuntos del Estado distribuye aún más el ejercicio del poder público. Entre mayor distribución del poder exista en un Estado, será menos propenso a que existan abusos en el ejercicio de éste.

Precisamente, la naturaleza de un Estado federal también es distribuir el poder a lo vertical; lo distribuye en competencias de orden federal y local que, aunado a la división del poder que a lo horizontal la república hace entre funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, dicho Estado será aún más democrático.

¿Pero qué implica la democracia en aras del bien común? Superando la concepción clásica de que en la Grecia antigua se forjó sobre la democracia, en cuanto a ser el gobierno del pueblo, en la actualidad este concepto implica ciertos valores, principios y aspiraciones sociales aceptados, generalmente, por todos.

Entonces, un Estado constituido como república federal será más propenso al desarrollo democrático, lo cual implica, en términos generales, que será más favorable para el reconocimiento, garantía y defensa de los derechos sociales.

Al respecto, John Dunn reflexiona sobre la historia del concepto democracia, desde la concepción original de la antigua Grecia hasta la actualidad. En nuestros tiempos esta palabra sirve para "... nombrar la base legítima de la autoridad política."⁴⁵ Anteriormente, en sus orígenes y por largo tiempo, esto no era así. En su estudio, Dunn advierte que la palabra democracia no tuvo una consideración positiva en sus inicios. Fue con la independencia de las trece colonias de la corona inglesa en Norteamérica en 1776, pero sobre todo con la revolución francesa de 1789 que esta palabra adquirió aceptación en el mundo de la política; aunque hemos de aclarar que nos referimos al mundo occidental.

45 DUNN, John, *Libertad para el pueblo. Historia de la democracia*, México, FCE, 2014, p. 27.

Actualmente, dice Dunn, “la democracia es una forma de gobierno y un valor político”.⁴⁶ Porque como valor, la democracia alberga ideales, aspiraciones y principios que le dan una nueva dimensión, la cual se ha convertido en la base de la legitimidad del poder político. Al menos para el mundo occidental, no existe quién de manera pública se manifieste en contra de esta forma de gobierno, por el contrario, todo mundo nos suscribimos a ser demócratas y a luchar por lo que eso representa.

Por ende, el Estado federal como ordenamiento jurídico implica la consideración de lo democrático, puesto que ese ordenamiento jurídico ha sido creado por el pueblo y para el pueblo.

“Como comunidad social, el Estado se compone... de tres elementos: la población del Estado, el territorio estatal y el llamado poder estatal... Estos tres elementos sólo pueden ser determinados jurídicamente... sólo pueden ser entendidos como la validez y los dominios de validez de un orden jurídico”.⁴⁷

En resumen, el Estado es derecho y viceversa, en cuanto ninguno es “válido” sin la existencia del otro; además, el primero aparte de depender del segundo, necesita de éste para poder organizarse y materializarse a través del ejercicio del poder estatal.

V. Las funciones del Estado: legislación y ejecución

Se reconoce al Barón de Montesquieu como el teórico de la división de poderes tras la publicación, en 1748, de una de las obras más importantes de la filosofía política como lo es *El espíritu de las leyes*. Básicamente, esta teoría propone que el ejercicio del poder no debe concentrarse en una sola persona, sino que las funciones del Estado deben dividirse para su ejercicio en tres personas u órganos distintos; serán entonces aquellas, todas distintas, que ejerzan la función ejecutiva, la función legislativa y otras más la función judicial.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 31.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 292.

El Estado, como unidad jurídico-política, se compone de territorio, población y gobierno. Este último ejerce el poder público a través de las funciones arriba enunciadas, las cuales desde una postura kelseniana se pueden reducir en legislativas y de ejecución. Esto es así porque ambas funciones son derivadas del concepto de Estado, entendido como un ordenamiento jurídico, el cual tiene la característica de autoproducirse. El proceso de "... autoproducción del ordenamiento jurídico se da a través de la creación y la aplicación del derecho...".⁴⁸ Es decir, el derecho se autoproduce al regular la creación de las normas jurídicas. Las normas superiores determinan la creación de nuevas normas que son derivadas e inferiores y éstas, a su vez, establecen la manera en que se van a crear otras normas también inferiores y subordinadas. Las normas inferiores ejecutan lo que dicen las normas superiores. "La función legislativa tiene por objeto crear el derecho. La función judicial y administrativa tienen la finalidad de aplicar el derecho."⁴⁹

El doctor Lorenzo Córdova Vianello explica claramente lo anterior distinguiendo entre el aspecto funcional y el aspecto formal de la legislación, por un lado, al decir:

Desde el punto de vista funcional, la legislación no se reduce, por lo tanto, necesariamente a la actividad del llamado órgano legislativo, sino que comprende también a otros actos productores de normas generales y que son reservados a los órganos ejecutivo y judicial, como es el caso de los reglamentos o decretos, que son actos atribuidos al Poder Ejecutivo, o bien de las sentencias de los tribunales cuando constituyen un precedente en la medida en la que resuelven casos similares o cuando existe la jurisprudencia obligatoria, que son una competencia atribuida al Poder Judicial. Por el contrario, desde el punto de vista formal, la legislación es definida como el conjunto de normas jurídicas generales que son producidas por el órgano legislativo, o bien cualquier otro acto emanado por dicho órgano.⁵⁰

48 CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Op. Cit.*

49 LÓPEZ HERNÁNDEZ, José, *Introducción histórica a la filosofía del derecho contemporánea*, España, Universidad de Murcia, 2005, p. 79.

50 *Ibidem*, pp. 97-98.

Respecto a la ejecución de normas, el doctor Córdova señala que ésta “... entra también en la idea de producción del derecho, pero referida a la creación de normas de carácter individual, y en cuanto tal, a aquella pueden referirse las actividades realizadas por los órganos administrativos como también por los órganos jurisdiccionales”.⁵¹

De igual forma, existen dos tipos de función ejecutiva; también una funcional y otra formal:

La ejecución en sentido funcional debe ser entendida como la aplicación de las normas generales y, por lo tanto, como creación de normas individuales, excepto en el caso límite de la ejecución del acto coercitivo, es decir, de la norma que cierra el sistema por abajo, y, en cuanto tal, comprende a las subespecies de la administración, o ejecución en sentido específico, y de la jurisdicción. Bajo el aspecto formal, el concepto de ejecución está circunscrito, por el contrario, exclusivamente a los actos del órgano ejecutivo y, distinguidos en cuanto tales, de los que realizan los tribunales que, desde el punto de vista formal, no son ejecutivos en sentido estricto, sino jurisdiccionales en la medida en la que son atribuibles a los órganos del llamado Poder Judicial.⁵²

VI. Ordenamientos estáticos y ordenamientos dinámicos

Como ya se estableció, el Estado federal es en sí mismo un ordenamiento jurídico; sin embargo, lo cierto es que en todos los Estados las relaciones que se manifiestan en la sociedad o de ésta con el primero o entre Estados pudieran regirse con diversos tipos de normas.

En términos generales, podríamos estar de acuerdo con lo que expusiera Eduardo García Máynez, en cuanto a la existencia de cuatro tipos de normas que regulan la conducta: las religiosas, las morales, las del trato o

⁵¹ *Ídem.*

⁵² *Ibidem*, p. 99.

convencionalismo social y las jurídicas.⁵³ Todas ellas, sin excepción, tienen la finalidad de regular la conducta. También, todas ellas comparten más de un rasgo característico; sin embargo, es la norma jurídica la única que cuenta con una característica, misma que la diferenciará de todas las demás.

Como decíamos, para nosotros todas las normas tienden a regular la conducta y todas ellas tienen, como consecuencia de su violación o incumplimiento, una sanción. También, todas ellas cuentan con autoridades, ya sea jurídicas o no, que las deberán hacer valer.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, solo la norma jurídica cuenta con una característica o elemento que la diferencia de las demás. Este elemento es la coercibilidad, que también puede ser directamente relacionado con la validez. La coincidencia entre coercibilidad y validez la podemos verificar porque si bien por la primera entendemos el cumplimiento de la norma aun y en contra de la propia voluntad por la potestad que tiene el Estado de aplicar violencia o coacción para hacerla cumplir; lo real, es que dicha violencia legal es “válida” solo porque está prevista en otra norma jurídica válida. En esto se resuelven coercibilidad y validez.

Por validez nos estamos refiriendo a una validez formal; es decir, la validez de una norma es tal en cuanto cumple con dos requisitos: “1) Haber sido creada en la forma y siguiendo el procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico para la creación de normas, y 2) cuando la norma además de haber sido creada en la forma y siguiendo el procedimiento establecido es dictada o aprobada por una autoridad competente”.⁵⁴

Entonces, al ser las normas jurídicas las únicas que cuentan con validez formal y los demás tipos de norma no (morales, religiosas o del trato social), podemos aceptar la clasificación que realiza Kelsen en cuanto aquellas que corresponden con los ordenamientos estáticos y las que corresponden a los ordenamientos dinámicos.

⁵³ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Editorial Porrúa.

⁵⁴ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Introducción al estudio del derecho*, México, IJ UNAM-Nostra Ediciones, 2009, p. 106.

Los ordenamientos estáticos son aquellos en los que la deducción de las normas se realiza a través de un procedimiento de inferencia lógica, en el cual el contenido de la norma inferior debe coincidir con el contenido de la norma superior.

Las normas de este tipo “valen por su contenido; en tanto su contenido puede ser... subsumido como lo particular bajo lo universal. Así, por ejemplo, las normas no se debe mentir, no se debe engañar, se debe mantener la palabra empeñada, no se debe prestar falso testimonio, pueden ser derivadas de la norma que ordena decir la verdad”.⁵⁵ Como se observa, el contenido de cada ejemplo se infiere lógicamente de la norma primaria o superior. Este tipo de normas “... puede deducírselas mediante una operación lógica, una inferencia de lo general a lo particular”.⁵⁶

“Estas normas son establecidas, por lo tanto, mediante una operación lógica, la deducción, que no permite la renovación del sistema; es por esa razón que este tipo de ordenamientos es definido como estático”.⁵⁷

Los ordenamientos dinámicos son aquellos precisamente a los que pertenecen las normas jurídicas. En primer lugar, hemos de partir de la comprensión de un ordenamiento escalonado (la mal llamada pirámide kelseniana) en el que al final, en el nivel más alto del ordenamiento, se encuentra la norma superior, de la cual se deriva la validez para todas las demás. Con esta norma superior se cierra el sistema en el vértice o cúspide y dará coherencia a todo el ordenamiento jurídico.

Kelsen lo explica de la siguiente manera: “El tipo dinámico se caracteriza porque la norma fundante que presupone no contiene otra cosa que el establecimiento de un hecho productor de normas, el facultamiento de una autoridad normadora o, lo que significa lo mismo, contiene una regla que determina cómo deben producirse las normas generales e individuales del orden sustentado en esa norma fundante básica”.⁵⁸ “Una norma pertenece

55 HANS, Kelsen, *op. cit.*, p. 203.

56 *Idem.*

57 CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *op. cit.*, p. 58.

58 HANS, Kelsen, *op. cit.*, p. 204.

al orden sustentado en semejante norma fundante, en tanto ha sido producida en la manera determinada por la norma fundante básica, y no por tener determinado contenido. La norma fundante básica sólo provee el fundamento de validez, pero no además del contenido de las normas que constituyen ese sistema”.⁵⁹ En cuanto a los contenidos de este tipo de normas, éstos los constituyen las autoridades autorizadas por el propio ordenamiento jurídico, lo cual es irrelevante para determinar que una norma sea válida. Una norma cuenta con validez, si se produce por la autoridad competente, mediante un procedimiento igualmente contemplado en el ordenamiento jurídico. De lo anterior “se deriva la posibilidad de una renovación constante, y es por este hecho que estos sistemas pueden ser considerados como dinámicos... A la luz del concepto dinámico el derecho es algo creado a través de un determinado proceso siendo jurídico todo lo creado de esa manera”.⁶⁰

VII. Estado simple y Estado compuesto

En este punto regresamos nuevamente al tema de las formas de gobierno que a decir del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, como lo señalamos en las primeras páginas de este trabajo, no debe confundirse con el de las formas de gobierno.

La referencia de Estados simples y Estados compuestos es una manera de clasificar los tipos de Estados existentes, la cual, se ha pensado equivocadamente, se realiza con relación a la soberanía; es decir, si existe una sola o diversas que conviven armónicamente.

Los Estados simples son aquellos en los que existe una sola soberanía sobre una única población y un único territorio; también son conocidos como Estados centralistas o unitarios, en los que la característica principal es que existe concentración de poder; en este tipo de Estados no existen leyes federales, locales y concurrentes, solo existen leyes generales o nacionales.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *op. cit.*, p. 60.

Los Estados compuestos, se ha entendido, son aquellos en los que existen diversas soberanías y sobre este tipo de Estados existe una clasificación más, la cual atiende a los Estados federales y a los Estados confederados. Fausto E. Vallado Berrón, citando a Alessandro Groppali, refiere que los Estados compuestos federales son “los que están formados de otros Estados, esto es, que comprenden entre sus elementos constitutivos a Estados menores, siendo un Estado de Estados”.⁶¹ Fausto Vallado, dice que esto es un verdadero galimatías y problematiza su comprensión ya que provoca errores respecto de la comprensión del Estado compuesto, porque se piensa que dentro de un mismo Estado “... hay varias soberanías, lo cual es absurdo, porque el concepto de soberanía es excluyente”.⁶² Esto es así porque la naturaleza de un poder soberano es que éste no pueda ser dividido ni subordinado; tampoco permite se le impongan condiciones de otro poder soberano, porque entonces el primero perdería dicha característica de soberanía. Como se dijo arriba, existen teóricos que resolvieron este problema con la idea de la soberanía compartida dentro de los Estados, lo cual, para nosotros y siguiendo la línea del Dr. Vallado Berrón, es equivocado, aun y cuando nuestra propia Constitución Política señala lo contrario en su artículo 40, al establecer que la República está “... compuesta por Estados libres y soberanos...”. En dado caso, las soberanías que de origen tenían los Estados que realizaron el pacto federal las cedieron en su totalidad a la unidad federada y estos Estados pactantes resguardan, en dado caso, autonomía para regularse al interior.

Los Estados compuestos confederados son aquellos que sí resguardan soberanía dentro del pacto confederado, pero a diferencia de una federación, los Estados pueden salirse de la confederación en cuanto lo decidan. En el caso de los Estados federales, no es posible que las entidades que de origen signaron el pacto puedan retirarse. La seguridad del pacto federal está resguardada en una Constitución escrita. “Los Estados miembros de la confederación conservan la soberanía y su personalidad, mientras que en la federación pierden la soberanía y personalidad internacional”.⁶³

61 (Sic) BALLADO BERRÓN, Fausto, *Formas de Estado*, Acervo de la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [en línea], [14 de mayo de 2020], disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3187-anuario-juridico-i-1974#114048>.

62 *Idem*.

63 SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, p. 231.

El Estado simple, unitario o centralista, con relación al ejercicio del poder público, se caracteriza porque no hay distinción en el ámbito espacial de aplicación de la norma. En estos existe una autoridad principal que lleva la rectoría del gobierno en todo el territorio nacional. Y como se dijo, solo existe una sola soberanía.

VIII. Conclusiones

1. Existen tres principales fundamentos del concepto de federalismo, que son: el fundamento social, el político y el jurídico.
2. El fundamento social del federalismo se encuentra en la forma de organización de una determinada población general, que contiene otras particulares dentro de un territorio; dichas poblaciones presentan un rango de diversidad por su cultura y costumbres; por lo que, el federalismo propugna por el bien común de todos, gracias a esto se comprende del todo a las pequeñas unidades políticas que lo conforman, lo que maximiza su oportunidad de desarrollo dentro del conjunto inseparable llamado federación, que pretende el equilibrio a través de la equidad de todos los miembros parte.
3. El fundamento político del concepto de federalismo está en cómo se organiza y ejerce el poder; dicho ejercicio del poder lo realiza la suprema unidad federada, pero también reserva una dimensión de acción a las entidades que han decidido conformar la Federación. Lo anterior ha generado polémica, ya que no es posible que cohabiten dos tipos de soberanía, por ello se ha propuesto que la soberanía es compartida entre los diferentes órdenes; por otro lado, otra interpretación al respecto es que los estados de la federación no ostentan una soberanía como tal, sino más bien, y pudiera ser lo adecuado, cierta autonomía que les permite organizarse al interior, teniendo como límite aquel que la Constitución general les impone y permite.
4. El fundamento jurídico del federalismo se comprende como la relación que existe entre el Pacto Federal y la Constitución, por ende, se entiende

al Estado Federal como un ordenamiento jurídico, así las cosas, es la Constitución Política, la norma suprema de un Estado, la que va a fundarlo y a sentar las bases del cómo y quién ejercerá el poder público. En donde, por un lado, se distribuyen competencias desde el máximo ordenamiento legal de un país y, por otro lado, a través de la naturaleza creadora de la ley se dio origen a diversas entidades federadas, las cuales en sus atribuciones reservadas tienen la restricción de no contradecir lo estipulado en la Constitución Federal, esto se conoce como principio de supremacía constitucional.

5. La forma de Estado y de gobierno pueden distinguirse de la siguiente manera; por un lado, la forma de Estado es una institución jurídica sujeta de derechos y obligaciones; el Estado es la propia ley en términos amplios; y por otro la forma de gobierno es el cómo ejercerá sus funciones ese Estado, lo cual depende del cómo esté determinado por su ordenamiento jurídico.
6. El federalismo es una forma de Estado en la cual se distribuye el ejercicio del poder público según lo establecido en la Constitución General, misma que reserva facultades a los estados miembros sin que puedan contradecir o rebasar las concedidas a la federación y que tiende al bien general a partir de las particularidades de cada entidad federativa.
7. Derecho y poder son conceptos estrechamente relacionados dadas las imbricaciones que presentan; la manera de ejercer el poder público lleva a la disputa entre las formas de gobierno democráticas y autocráticas, que se pueden distinguir con la postura de predominio del derecho sobre el poder, lo cual formula la teoría normativista y con ello su proclividad a la democracia. Por otro lado, está la postura que establece el predominio del poder sobre el derecho, lo cual lleva a la formulación de la teoría decisionista schmittiana, propensa el gobierno autocrático.
8. El Estado se concibe como un ordenamiento escalonado de normas jurídicas que lo organizan, y éstas a su vez determinan prerrogativas y obligaciones y, en general, dictan las reglas de conducta de la vida en sociedad. Por lo anterior, el Estado federal de manera necesaria tiene que

ser comprendido como un ordenamiento jurídico, puesto que de derecho crea y organiza a través de la Constitución General a la federación y será inquebrantable jurídicamente.

9. El Estado es una unidad jurídico-política, que se compone de territorio, población y gobierno; este último ejerce el poder público a través de la función legislativa, ejecutiva y judicial; la primera tiene por objeto crear el derecho, mientras que la segunda y tercera tienen la finalidad de aplicar dicho derecho; estas funciones en la federación se replican en las entidades federativas.

10. El tema del ordenamiento jurídico nos lleva a la reflexión de las diversas normas que regulan la conducta en una sociedad determinada. Estas normas pueden ser religiosas, morales, del trato social y jurídicas. Para diferenciar las normas jurídicas de los demás tipos de normas se han clasificado en aquellas que pertenecen a los ordenamientos estáticos y las jurídicas, las cuales son las únicas que pertenecen a los ordenamientos dinámicos.

X. Bibliografía

- Aristóteles, *La Política*, Madrid, Gredos, 2019

- _____ *Ética nicomáquea*, Madrid, Gredos, 2019

- ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Ciencia Política. Estudio doctrinario de sus instituciones*, México, UNAM, 1999

- ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *Federalismo*, México, Editorial Porrúa, 2010

- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El federalismo mexicano*, México, IIJ-UNAM, 2007

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 13ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, IIJ UNAM, 2017
- _____, *Introducción al estudio del derecho*, México, IIJ UNAM-Nostra Ediciones, 2009
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, FCE-IIJC UNAM, 2009
- DE LA CUEVA, Mario, *La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad*, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, enero-diciembre de 1945, núm. 25, 26, 27 y 28, 12 de febrero de 1945, [10 de marzo de 2020], disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/30126-27228-1-PB.pdf
- DUNN, John, *Libertad para el pueblo. Historia de la democracia*, México, FCE, 2014
- FAYA VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1988
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1978
- HÄBERLE, Peter, *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, México, IIJ-UNAM, 2006
- HELLER, Hermann, *La soberanía*, México, FCE, 1995
- JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1978

- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 16ª edición, México, Editorial Porrúa, 2009
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, José, *Introducción histórica a la filosofía del derecho contemporánea*, España, Universidad de Murcia, 2005
- RABASA ESTABANELL, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 2ª edición, México, CONACULTA, 2015
- SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Santillana Ediciones Generales, 2003
- SCHMITT, Carl, *La Dictadura*, Madrid, Ediciones de la Revista de Occidente, 1968
- SERRA ROJAS, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Tomo II, FCE-Facultad de Derecho de la UNAM, 1999
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 8ª edición, México, Editorial Porrúa, 1966
- VIGO, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Lexis Nexis Abeledo-Perrot, 2004

Q

uórum **129**
Legislativo

LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, ENTRE EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO Y EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS. UNA MIRADA DESDE LA CRIMINOLOGÍA CRÍTICA

Saúl Pérez Trinidad

Sumario:

I. Introducción

II. El contexto social: el narcotráfico

III. El marco teórico: la criminología crítica

IV. La Ley Nacional de Extinción de Dominio

*V. Análisis de la Ley Nacional de Extinción de Dominio,
desde la perspectiva de la criminología crítica*

VI. Reflexiones finales

VII. Bibliografía

Q

uórum **129**
Legislativo

I. Introducción

Uno de los principales problemas a los que se ha enfrentado el Estado mexicano en los últimos cinco sexenios, es sin duda, el combate a la delincuencia organizada, fenómeno que ha crecido de manera exponencial, vulnerando el Estado de derecho y poniendo en peligro la convivencia y la paz social.

La delincuencia organizada, en tanto objeto de estudio, ha sido abordada desde diferentes disciplinas científicas, de esta manera la sociología, por ejemplo, estudia entre otros elementos, las repercusiones sociales que tiene dicha delincuencia en el cuerpo social; la psicología por su parte, desarrolla, entre otros estudios, perfiles psicológicos que le permitan comprender la estructura de la personalidad de quienes participan en ella; la medicina la aborda, en una de sus vertientes, desde la adicción como un problema de salud pública; la criminología, desde su escuela crítica analiza factores económicos, políticos y de control social, que coadyuvan a su mantenimiento; y el derecho se aboca, principalmente, al planteamiento de instrumentos jurídicos que puedan combatirla con mayor eficiencia.

Como es de observarse, la delincuencia organizada es un campo multi, inter y transdisciplinar, dada su compleja estructura, que no es reductible al análisis de una sola disciplina científica. De tal manera que para poder atender de manera eficaz este fenómeno, es necesario que se realicen esfuerzos donde se integren los conocimientos de diferentes saberes, sin dejar de lado la aportación de alguno de ellos.

En el campo del derecho, se han creado una serie de instrumentos jurídicos encaminados a su combate, uno de los primeros lo constituye la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, creada en 1996, misma que fue duramente criticada por establecer una serie de normas que podrían ser consideradas como violatorias de derechos humanos. En esta ley, y solo a manera de ejemplo, se estableció la figura del arraigo –que en 2008 fue elevada a rango constitucional-, para permitir la detención y privación de la libertad de una persona hasta por 80 días, sin

ninguna acusación, orden de aprehensión o sin haber sido detenida por cometer un delito en flagrancia. La detención y privación puede ocurrir simplemente por ser sospechosa de cometer un delito relacionado con la delincuencia organizada.

La Ley Nacional de Extinción de Dominio, creada en el 2019, ha sido observada en el mismo sentido que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en razón de contener normas que podrían ser violatorias de derechos humanos y principios de derecho, como la que señala que la extinción de dominio es procedente aun sin contar con sentencia firme, lo que podría ser violatorio del debido proceso y del principio de legítima defensa.

En virtud de lo anterior, el presente artículo plantea su problemática y objeto de estudio, en la aparente paradoja jurídica que existe entre el combate al narcotráfico y el respeto a los derechos humanos dentro de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

El análisis de este trabajo lo realizaremos bajo el paradigma de la criminología crítica, las razones para elegir a dicha escuela de pensamiento como marco teórico, surgen de la consideración de que este paradigma ensancha el análisis que se hace del fenómeno de la delincuencia, lo liga a los modos de producción de una sociedad determinada y analiza el discurso de la producción normativa del derecho, es decir, constituye una perspectiva compleja que no se reduce al análisis normativo en estricto sentido, sino que ubica el estudio de su objeto en la realidad en que ocurre y, además, toma en consideración factores aparentemente externos a él, pero que son determinantes en la construcción de los delitos y de los delincuentes, tales como los factores económicos y políticos, con este tipo de análisis se pueden obtener resultados que coadyuven a entender acerca de la eficacia de las normas jurídicas en relación con los bienes que se pretenden tutelar.

Para realizar lo anterior, en primer lugar, describimos el contexto actual del narcotráfico, enseguida desarrollamos el marco teórico que emplearemos para el análisis planteado, después realizamos una descripción de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, para pasar al estudio de la posible

afectación de los derechos humanos, derivadas del contenido de las diferentes normas que integran dicha Ley, especialmente las referidas a la disposición y venta anticipada de los bienes y a la misma acción de extinción de dominio, finalmente emitimos las conclusiones del trabajo.

II. El contexto social: el narcotráfico

Uno de los problemas más lesivos que enfrenta nuestro país en todos los planos, lo constituyen los delitos de la delincuencia organizada, especialmente los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, corrupción, pornografía, turismo sexual, tráfico de menores, delitos en materia de trata de personas y secuestro, contrabando y delitos en materia de hidrocarburos. No obstante, son los delitos del narcotráfico y corrupción los que más gravemente han comprometido la vida nacional, debido a su aumento desorbitante y al impacto que han tenido en todos los ámbitos de la administración pública, en virtud de ello, se privilegia el análisis de dichos delitos.

Ahora bien, para ser claros conceptualmente y de acuerdo con Bailey y Godson,¹ podemos entender por crimen organizado al realizado por un conjunto de delincuentes profesionales con las siguientes características:

- Operan durante un periodo determinado.
- Poseen una estructura y jefes identificables. Existe una jerarquía y una división del trabajo dentro del grupo.
- Sus propósitos principales son medrar con actividades ilícitas.
- Usan la violencia y la corrupción para protegerse de las autoridades o posibles rivales.

1 BAILEY, J., y GODSON, R., *El crimen organizado y la Gobernabilidad Democrática*, México, Grijalbo, 2000, p. 19, en SÁNCHEZ S., A. (Coord.), *Política criminal. La reducción del estado nacional y las Políticas transnacionales de Seguridad*, México, UNAM, 2003, p. 118-119.

Es decir, observan comportamientos sistematizados y con gran complejidad organizativa. Al respecto Chincoya refiere lo siguiente:

La existencia del crimen organizado implica, por definición, la organización del crimen. El narcotráfico es esencialmente una actividad de mercado que, como tal, necesita para funcionar un máximo de organización, porque además de los obstáculos frente a los cuales se encuentran las empresas legales en términos de líneas de producción, de transportación y comercialización, las organizaciones criminales tienen que actuar en forma clandestina y en contra de las instituciones del Estado que, en forma ideal, se encargan de perseguir y desarticular a las organizaciones criminales.²

En ese orden de ideas, para Martínez, el narcotráfico en la actualidad es la amenaza más seria a la seguridad nacional de nuestro país, porque atenta directamente contra las instituciones de la República, contra el patrimonio de la nación y contra la integridad de los individuos, ya que la corrupción que genera desborda todos los ámbitos de la vida nacional, haciendo que su combate se vea seriamente limitado por la colusión de los miembros de los cuerpos de seguridad pública y de las autoridades políticas y judiciales a las que por ley corresponde su combate.³

El narcotráfico constituye una delincuencia de alta peligrosidad porque los grandes capitales que maneja le permiten tener acceso a información privilegiada, y así continuar con sus actividades, las que muchas veces rebasan la posibilidad de reacción de las instituciones del Estado, provocándose la falta de credibilidad y confianza en las autoridades.⁴

El delito del narcotráfico, al buscar su expansión se encuentra con el fenómeno de la globalización, donde se establece su necesidad de incrementar sus recursos de forma exponencial, para poder financiar su

2 CHINCOYA, T., H., *De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (los gobiernos del partido Acción Nacional)*, IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México, año VIII, no. 34, julio-diciembre de 2014, pp. 61 -80.

3 Martínez, S., A., *La seguridad nacional y las amenazas del crimen organizado*, en Sánchez S., A. (Coord.) *Política criminal. La reducción...*, op. cit., p. 120.

4 Ídem.

producción, distribución y comercialización lo que le permite a su vez, la expansión de las actividades criminales de sus organizaciones, entre ellas, el lavado de dinero.

Ahora bien, los fenómenos del narcotráfico y la corrupción han creado una simbiosis que les ha permitido su desarrollo, permanencia y expansión, de tal manera que no pueden entenderse si se analizan separados, o tal análisis resultaría, en el mejor de los casos, incompleto.

El narcotráfico ha encontrado en la corrupción el elemento fundamental donde se incardina su actividad, ya que, es a través de esta práctica, implementada en todos los niveles de su cadena de producción (cultivo, manufactura, distribución y venta), y que, además, involucra principalmente a servidores públicos de todos los ámbitos y niveles de gobierno, como ha visto su desarrollo.

Por su parte, la corrupción se ha beneficiado de los grandes flujos de dinero que implica la actividad del narcotráfico, que, según los reportes de la Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas, genera ganancias anuales por un total de, aproximadamente, 650,000 millones de dólares.⁵

En este orden de ideas Buscaglia sostiene lo siguiente:

La delincuencia organizada es un fenómeno social y económico indeseable y no un fenómeno militar que pueda prevenirse o erradicarse mediante la represión. Como manifestación económica, la delincuencia organizada crece y se alimenta de las fallas regulatorias de los Estados, obtiene ganancias en aquellos mercados con excesos de complejidad o ausencia de marcos regulatorios. Es decir, la empresa criminal ofrece todo lo que el Estado, por sus fallas o ausencia, no puede ofrecer. Por ello legisladores aseguran que el narcotráfico es ya la quinta fuente de empleos en el país, por encima de Petróleos Mexicanos (Pemex)

⁵ SIRACUSA, Martín, *La economía del narcotráfico*, El economista, Argentina, 30 de julio de 2018, disponible en <https://www.eleconomista.com.ar/2018-07-la-economia-del-narcotrafico/>.

y la industria maderera. Por eso cuando algunos intelectuales mexicanos piden un nuevo marco de políticas públicas de fortalecimiento de la seguridad nacional, o de la seguridad pública —en el mejor de los casos, piden el fortalecimiento de ambas— es evidente que pierden de vista el escenario completo. No se dan cuenta de que México sufre de enormes vacíos de poder y de fallas de regulación que en conjunto alimentan la presencia económica de los grupos criminales...⁶

El narcotráfico, además de lo que representa en sí mismo, trae consigo una serie de efectos perjudiciales en la vida de las naciones, ya que es un elemento que contribuye al aumento de la delincuencia en general, al deterioro de la salud de los consumidores, a la desintegración de los grupos sociales, como son la familia, los grupos escolares y las comunidades.

En este sentido, en nuestro país los delitos han observado un comportamiento que se puede apreciar en la siguiente tabla que muestra, por entidad federativa, la incidencia delictiva por cada cien mil habitantes.⁷

Entidad	Casos por cada 100 mil habitantes								
	2010 /1	2011 /2	2012 /3	2013 /4	2014	2015	2016	2017	2018
Estados Unidos Mexicanos	30,535	29,200	35,139	41,563	41,655	35,497	37,017	39,369	37,807
Aguascalientes	56,089	25,511	32,368	24,711	39,453	35,457	41,254	39,912	36,500

6 BUSCAGLIA, E., *Vacíos de poder en México: el camino de México hacia la seguridad humana*, Ciudad de México, Debate, 2013, p. 21.

7 La tasa se calcula dividiendo el número total de delitos ocurridos entre la población de 18 años y más multiplicado por 100 000 habitantes.

/1 Para 2010 incluye 41 delitos por cada 100 000 habitantes entre la población de 18 años y más en donde no se especificó la entidad de ocurrencia del delito.

/2 Para 2011 incluye 28 365 delitos entre la población de 18 años y más en donde no se especificó la entidad de ocurrencia del delito.

/3 Para 2012 incluye 20 825 delitos entre la población de 18 años y más en donde no se especificó la entidad de ocurrencia del delito.

/4 Para 2013 en la cifra nacional se consideraron 3 779 delitos en los que no se especificó la entidad federativa de ocurrencia.

Ley Nacional de Extinción de Dominio, entre el combate al narcotráfico y el ejercicio de los derechos humanos. Una mirada desde la criminología crítica

Marzo 2020

Baja California	31,791	29,446	39,297	57,066	56,632	32,758	51,286	43,921	42,725
Baja California Sur	25,779	28,884	31,049	23,747	34,700	25,577	29,939	25,690	28,377
Campeche	20,922	21,704	29,097	30,597	29,306	22,114	28,892	28,283	26,466
Coahuila de Zaragoza	29,279	26,558	17,870	25,451	18,318	24,800	25,215	25,299	24,813
Colima	17,343	22,287	25,169	26,309	30,535	27,045	29,449	27,074	28,376
Chiapas	15,028	13,663	12,827	19,215	19,160	16,687	20,055	20,464	19,409
Chihuahua	41,903	30,562	35,952	31,669	24,295	31,274	34,920	28,857	28,622
Ciudad de México	44,055	40,790	49,198	51,786	59,545	52,718	49,913	68,954	69,716
Durango	23,803	21,540	27,631	22,512	30,080	25,640	23,283	22,566	22,586
Guanajuato	23,365	26,705	34,391	34,110	40,737	33,154	33,384	29,231	38,067
Guerrero	33,467	27,040	33,762	35,366	42,690	53,875	47,392	45,006	43,051
Hidalgo	22,662	25,106	21,874	23,468	23,211	21,159	23,564	22,135	25,987
Jalisco	32,980	29,351	49,083	47,278	43,076	49,317	41,874	43,023	40,543
México	32,958	40,416	56,752	93,003	83,566	56,835	62,751	65,381	51,520
Michoacán de Ocampo	15,469	24,346	24,362	25,126	26,340	23,876	26,366	22,624	22,999
Morelos	28,491	25,775	35,750	36,524	43,584	43,419	43,749	48,528	45,312

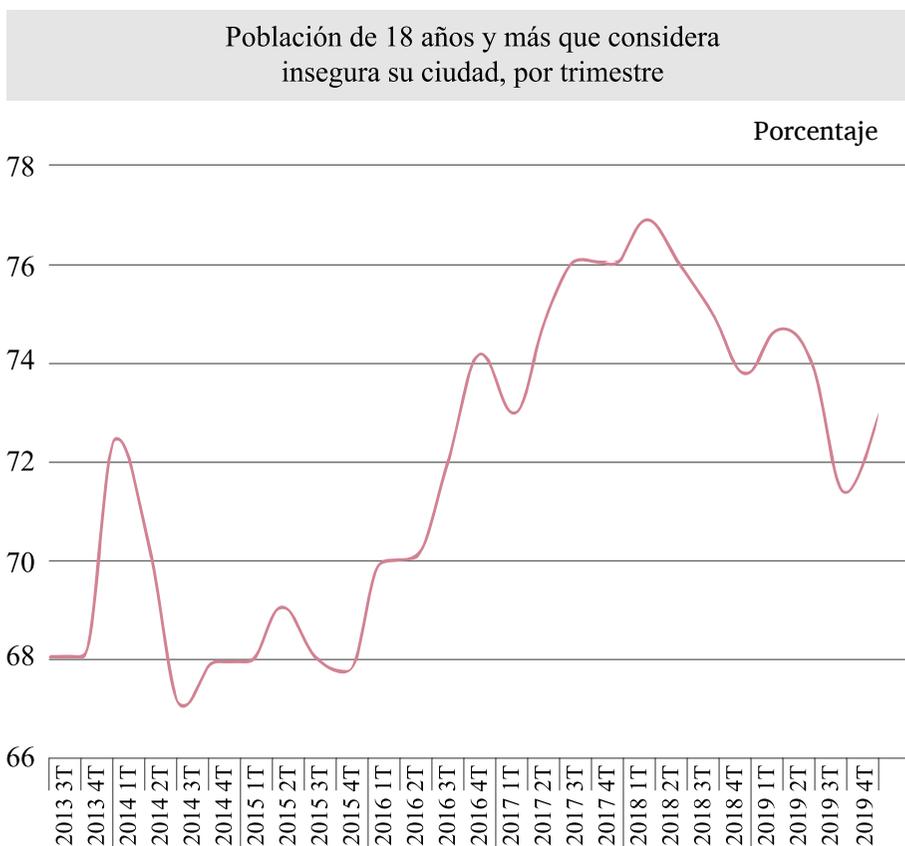
Nayarit	31,741	28,751	26,006	26,609	32,936	21,288	26,260	33,105	23,670
Nuevo León	38,136	28,516	37,076	32,552	28,720	26,221	32,819	32,407	27,805
Oaxaca	25,193	20,991	18,009	20,749	29,073	24,961	27,897	22,152	26,221
Puebla	23,946	29,350	27,318	31,662	32,690	27,530	31,331	42,343	37,647
Querétaro	19,516	22,860	27,197	27,975	31,572	30,991	26,860	35,395	32,756
Quintana Roo	41,093	37,725	40,279	35,245	41,381	35,639	32,862	33,269	33,243
San Luis Potosí	30,827	33,878	35,124	39,558	41,384	25,838	25,867	31,673	32,342
Sinaloa	34,254	29,838	33,231	30,287	29,139	22,750	23,257	28,748	29,507
Sonora	46,774	39,029	34,126	31,155	26,384	40,466	42,624	39,759	50,861
Tabasco	32,185	21,357	24,368	32,037	29,508	30,409	31,664	45,604	36,546
Tamaulipas	27,083	20,645	25,255	19,417	33,414	21,363	23,318	23,706	25,368
Tlaxcala	26,065	22,387	18,530	26,660	33,700	30,699	27,707	33,847	40,336
Veracruz de Ignacio de la Llave	19,867	22,579	23,411	28,101	20,832	22,157	19,892	18,300	25,350
Yucatán	37,647	16,599	22,945	23,728	31,857	25,862	23,736	24,098	26,462
Zacatecas	29,688	18,772	20,506	27,290	30,058	21,501	24,160	34,642	26,670

Fuente: Inegi.⁸

Donde se aprecia que, con excepción de los estados de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas, existe un aumento sostenido de la incidencia delictiva, a pesar de las diversas acciones gubernamentales, incluidas las legislativas.

⁸ Instituto Nacional de Geografía e Informática, Incidencia delictiva, disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>.

El aumento de la comisión de los delitos, está estrechamente relacionado con la percepción de la seguridad pública. En este sentido, debemos señalar que la percepción de la inseguridad pública manifiesta una tendencia que se ha mantenido en aumento, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:



Fuente Inegi, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.⁹

Como se puede observar en el gráfico anterior, la percepción de las personas de 18 años o más que considera insegura su ciudad se ha mantenido, desde el año 2013 por encima del 66 por ciento, alcanzando en el primer trimestre de 2018 su índice más alto con 76.8 por ciento.

⁹ Instituto Nacional de Geografía e Informática, Percepción sobre seguridad pública, disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/percepcion/>.

Es de resaltarse que, generalmente, la percepción de inseguridad es más alta que la incidencia delictiva, debido a factores como algunos medios de comunicación masiva, que reflejan no la realidad existente, sino una realidad que sea vendible a un auditorio que la demanda.

No obstante, la percepción de inseguridad tiene parte de su anclaje en la comisión de los delitos, y provoca cambios en la vida de las personas, esta percepción trae aparejados otros fenómenos como el incremento al temor a ser víctima, el incremento de la desconfianza a las instituciones de seguridad pública y de impartición de justicia, también aumenta la idea de la facilidad con la que se accede a las drogas e -incluso- incrementa la percepción de impunidad. Al respecto se señala lo siguiente:

Los datos revelados respecto a 2018 indican que para el 48,6 % de los mexicanos el principal problema del país reside en la seguridad (inseguridad, delincuencia, corrupción, narcotráfico y drogadicción).¹⁰

Aunado a lo anterior, los porcentajes de personas de 18 años y más que han atestiguado algún tipo de conducta antisocial o delictiva alrededor de su casa, son altos, tal como lo muestra el siguiente gráfico:

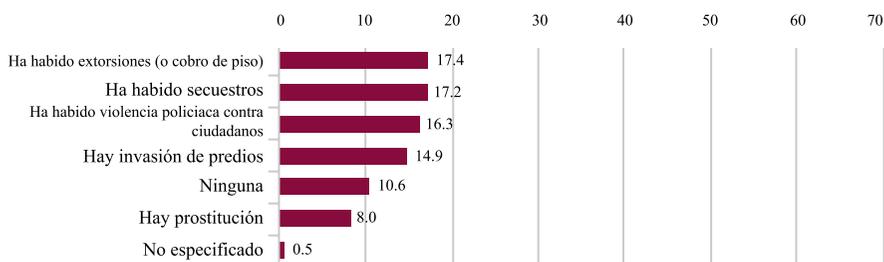
Población de 18 años y más, por tipo de conducta delictiva o antisocial que ha atestiguado en los alrededores de su vivienda

Porcentaje 2019



¹⁰ El economista, *La percepción de inseguridad en México alcanza el nivel más alto en diez años*, 22 de noviembre de 2018, disponible en <https://www.economista.net/actualidad/La-percepcion-de-inseguridad-en-Mexico-alcanza-el-nivel-mas-alto-en-diez-anos-20181122-0025.html>.

Marzo 2020



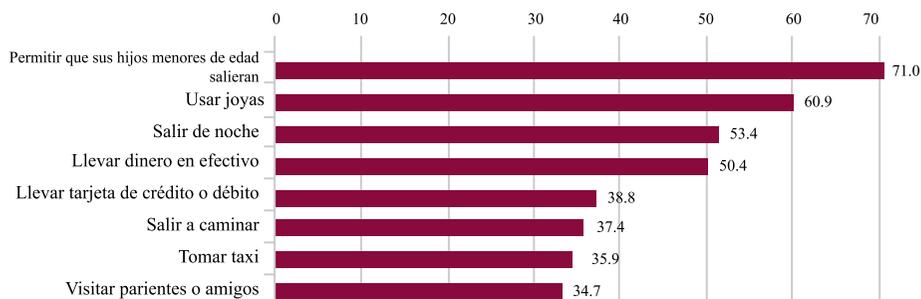
Fuente Inegi.¹¹

Siendo el consumo de alcohol en la calle, la conducta antisocial más atestiguada, mientras que el delito de robo o asalto frecuente, así como el consumo y venta de droga, son los delitos más atestiguados por población de 18 años y más. Estos últimos delitos derivados de la actividad del narcotráfico.

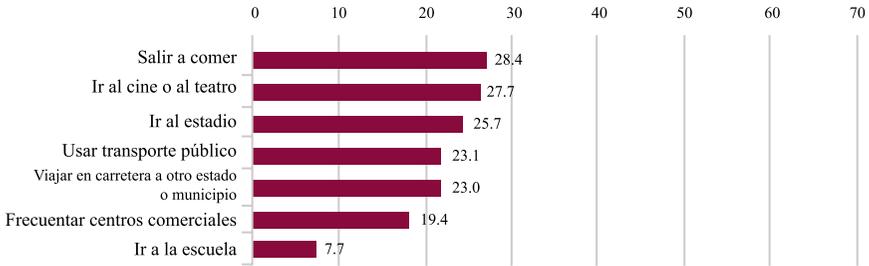
La percepción de la inseguridad produce en los individuos cambios en sus actividades cotidianas, en su estilo de vida e incluso en la distribución de los gastos, lo que deja claro que la delincuencia no es un problema que tenga efectos aislados o que solo lleguen a las personas directamente inmiscuidas en tales actividades, sino que afectan a todo el cuerpo social, provocando cambios, en las rutinas de las personas, para que éstas se adapten al entorno delincencial en que se vive. Tal situación se aprecia con nitidez en la siguiente gráfica:

Población de 18 años y más, por tipo de acción que dejó de realizar por temor a ser víctima de algún delito

Porcentaje 2018



¹¹ Ídem.



Fuente: Inegi Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019.¹²

Por otro lado, tenemos al fenómeno de la corrupción, que es entendida por Casar como todo aquello que implique el abuso de poder público para beneficio privado, para esta autora la corrupción no se trata de actos cometidos por individuos aislados, sino que este fenómeno alcanza el nivel de norma social, es decir, de una creencia compartida de que usar el cargo público para beneficiarse a sí mismo, a los familiares o a los amigos, es un comportamiento generalizado, esperado y tolerado de una conducta individual.¹³ Por ello, es una práctica que se ha reproducido en el imaginario y en las prácticas sociales de nuestro país.

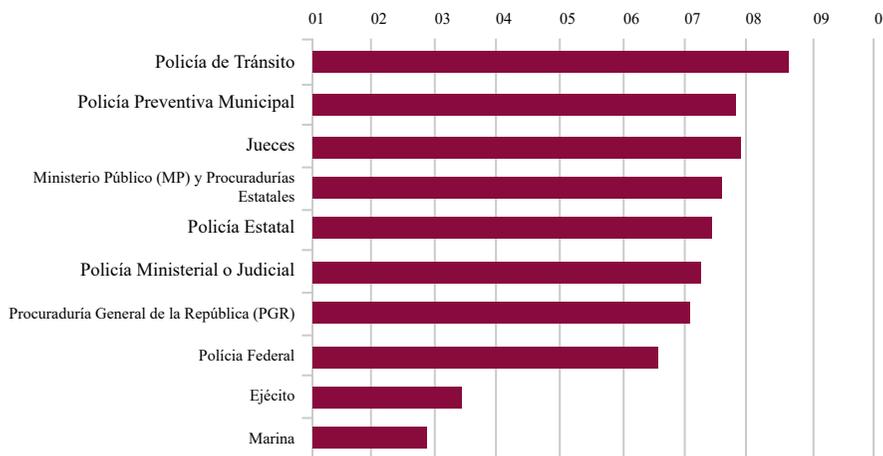
Es decir, la corrupción se ha convertido en una práctica individual común, tolerada, aceptada e incluso promovida en diferentes esferas de la vida pública, incardinándose en el complejo aparato gubernamental, que la ha reproducido fuera de todo límite, hasta hacerla imperceptible y común en sus mismas actividades, convirtiéndola en parte de un sistema que funciona solo a través de ella o, al menos, en un sistema que funciona más fácilmente a través de ella.

Lo anterior se demuestra con la siguiente gráfica que señala las autoridades que, personas de 18 años o más, identifican y que, además, consideran corrupta.

¹² *Ídem*.

¹³ CASAR, Amparo, *México anatomía de la corrupción*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2015, p. 9.

Población de 18 años y más, por tipo de autoridad que identifica y considera que es corrupta



● Porcentaje de la población de 18 años y más que identifica a la Policía de Tránsito y considera que es corrupta

Fuente: Inegi.¹⁴

Como es de notarse, las únicas autoridades con porcentajes por debajo del 50 por ciento, son el Ejército y la Marina, seguidas por la Policía Federal con un porcentaje de 55.2, después se ubican con porcentajes entre el 60 y 70 por ciento de consideración de corrupción, la Policía Preventiva, jueces, ministerios públicos y procuradurías estatales, policía estatal, Policía Ministerial o Judicial y la Procuraduría General de la República, siendo la Policía de Tránsito la autoridad peor calificada con 76.6 por ciento de consideración de corrupción.

Los datos anteriores son ejemplificativos de la realidad que vive nuestra nación en relación con el fenómeno de la corrupción, que en tales niveles, coadyuva con la impunidad y con la proliferación de los delitos, incluidos los del narcotráfico.

Como podemos apreciar, el fenómeno del narcotráfico es complejo y de difícil intervención, es necesario, como ya mencionamos, estudiarlo

¹⁴ Instituto Nacional de Geografía e Informática, Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia, disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/percepciones/>.

e intervenirlo desde diferentes disciplinas que aporten a su concepción, para poder integrar una estrategia integral para su combate.

Ante este escenario nacional, la ciencia jurídica ha respondido con la creación de diversas figuras jurídicas que tratan de combatir tales delitos. En el año 2019, se crearon la Guardia Nacional y la Ley Nacional de Extinción de Dominio, con el objetivo, entre otros, de disminuir el narcotráfico y la corrupción, no obstante, la Ley Nacional de Extinción de Dominio ha creado, por los enunciados normativos que contiene, dudas fundadas acerca de su posible efectividad y sobre el respeto pleno a los derechos humanos que debe observar, por ello, es objeto del análisis de este trabajo, sin embargo antes de entrar a dicho estudio, primero mostramos el marco teórico con el que hacemos el referido análisis.

III. El marco teórico: la criminología crítica

En un mundo cada vez más complejo, donde los fenómenos delictivos evolucionan y se sofistican en grados altos, las respuestas deben corresponder a ello. En este orden de ideas, los análisis meramente jurídicos deben expandir sus metodologías para poder lograr un mejor entendimiento de los referidos fenómenos delictivos.

Al respecto Sánchez Sandoval y González Vidaurri señalan que:

La transformación social que actualmente se vive, tiene que ir acompañada de la reelaboración de los principios básicos del análisis compartido: histórico, político, económico y sociológico. El individuo y las relaciones sociales se han transformado radicalmente, en este nuevo espacio y tiempo, que la tecnología ha propiciado y el desarrollo ha fomentado. Por ello se vive en la constante redefinición de lo local y lo mundial, de lo privado y de lo público, pues cotidianamente se presentan nuevos elementos y nuevas formas de expresión.¹⁵

¹⁵ SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto y GÓNZALEZ VIDAURRI, Alicia, *Criminología*, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 1.

Dentro del estudio del fenómeno jurídico, se han construido una serie de marcos teóricos que lo abordan, uno de ellos lo constituye la criminología, que analiza dos objetos de estudio claramente constituidos, el delito y el delincuente, en su relación con la norma y la sociedad y, más recientemente en su relación con el poder político y económico.

Así, el estudio del delito y del delincuente se ha desarrollado desde diferentes formas de concebir el mundo, mismas que han producido perspectivas teóricas diversas, en torno al diagnóstico y tratamiento de estos objetos de estudio.

Desde una perspectiva de política criminal, es pertinente hablar de visiones criminológicas del delito y del delincuente, para dar cuenta de cómo dichas escuelas han realizado sus tratamientos teóricos y prácticos. Desde la misma perspectiva, es pertinente también, hablar de ellas como paradigmas, en tanto que dicha noción nos permite concebir a estas escuelas como conocimiento en constante movimiento y evolución, que dan cuenta, tanto del fenómeno en sí mismo, como de sus marcos explicativos.¹⁶

Concepción que podemos constatar cuando analizamos los diferentes paradigmas que existen en la criminología, donde cada uno de ellos han ofrecido un tratamiento teórico-práctico en relación con los objetos de estudio de la criminología, es decir, el delito y el delincuente.

Dentro de las escuelas criminológicas encontramos al paradigma de la criminología clásica, al paradigma de la criminología positivista, al paradigma de la doctrina de defensa social, al paradigma de la teoría estructural funcionalista, al paradigma del interaccionismo simbólico, al paradigma de la teoría del etiquetamiento, al paradigma de la teoría del conflicto y por último al paradigma de la criminología crítica.

¹⁶ Paradigma es para Thomas Khun, realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica dada. Este concepto también trae consigo la noción de *crisis de paradigma*, que remite a los cambios experimentados en los supuestos básicos de los otrora paradigmas establecidos, que permiten a un determinado campo de conocimiento evolucionar hacia otro estadio relativamente más complejo e integral. *Cfr.*, KUHN, Thomas, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2019.

Aunque no es objetivo de este trabajo realizar un ensayo pormenorizado de estos paradigmas, es necesario una explicación somera de ellos, para ubicar a nuestro marco teórico-conceptual, ubicado justamente en el último paradigma de las escuelas de la criminología.¹⁷

Paradigma de la criminología clásica

En este paradigma se parte de la premisa de que el hombre es egoísta por naturaleza y, por lo tanto, puede cometer delitos, por ello y para asegurar la propiedad privada, los hombres celebran un *contrato* con el Estado para preservar la paz y el orden. Los hombres se reúnen libremente en torno al sistema de producción, de este sistema surgen las reglas que lo legitiman. En este paradigma, para ser responsable penalmente, se requiere el conocimiento anterior de la norma, lo que permite el surgimiento de la conciencia moral y del deber de cumplirla, dentro del contrato social. Dentro de esta escuela se destacan las obras de Beccaria¹⁸ y de Carrara.¹⁹

El paradigma de la criminología clásica se caracteriza por lo siguiente:²⁰

- El hombre tiene derechos naturales. Se le reconoce ese derecho a partir de la institucionalización de la norma jurídica como criterio de orden en la sociedad.
- Los hombres a través del *contrato social* delegan al Estado el poder de decidir y dirimir los conflictos entre particulares y entre estos con el Estado.
- El hombre que no acepta el *contrato social* y altera el orden convenientemente establecido, comete un delito al vulnerar la integridad del pacto social.

¹⁷ Es necesario mencionar que los aportes de estas escuelas criminológicas fueron tomados principalmente de SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto y GÓNZALEZ VIDAURRI, Alicia, *op. cit.*, y SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Visiones criminológicas del delito y del delincuente*, Maestría en Política Criminal, UNAM-Facultad de Estudios Superiores Acatlán, México, 2006, Clase.

¹⁸ Véase al respecto, BECCARIA, C., *De los delitos y de las penas*, Madrid, Alianza Editorial, 1982.

¹⁹ Véase al respecto CARRARA, F., Programa de Derecho Criminal, vol. I y II, Bogotá/Buenos Aires, Temis/Depalma, 1986.

²⁰ Cfr. SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto y GÓNZALEZ VIDAURRI, Alicia, *op. cit.*, y SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Visiones criminológicas... cit.*

- La norma jurídica establece los principios que regulan el *contrato social* a través del Estado.
- Al Estado de derecho instituido, se le atribuye la facultad de administrar la justicia, controlar el delito y establecer el orden a través de la coacción de la norma jurídica.

Paradigma de la criminología positivista

Influida por la teoría de la evolución de las especies, la criminología positivista dirige sus estudios hacia la naciente concepción del hombre delincuente, que se encuentra predeterminado por factores biológicos a delinquir. Este paradigma distingue entre el hombre *normal* y el hombre *anormal*, *peligroso* o *enfermo* que no requiere una pena, sino un tratamiento, así se habla del delincuente nato y del determinismo criminógeno. Esta escuela establece que existe la *normalidad* en la sociedad y el individuo que delinque es el *anormal* o *desviado*. El anormal o desviado, no elige un modo distinto de vida, sino que está motivado por factores biológicos que escapan a su control.

Dentro de este paradigma se destacan autores como César Lombroso,²¹ considerado el iniciador de la antropología criminal, Enrico Ferri²² y Raffaele Garfalo.²³

Las características del paradigma de la criminología positivista son:²⁴

- El Estado legitima sus acciones a partir de la norma jurídica (defensa social de la norma).
- El Estado justifica su intervención a través de los principios jurídicos como protección a la vida, la propiedad, la seguridad y la moral pública.

21 Véase LOMBROSO, C., *El delito, sus causas y remedios*, México, Inacipe, 2018.

22 Véase FERRI, E., *Sociología criminal*, España, Analecta Editorial, 2005.

23 Véase GAROFALO, R., *La criminología, España*, Analecta Editorial, 2008.

24 Cfr. SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto y GÓNZALEZ VIDAURRI, Alicia, *op. cit.*, y SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Visiones criminológicas... cit.*

- El Estado es representante de los intereses de la sociedad en general y se basa en el principio de consenso, los individuos dentro de este consenso son considerados “normales”, en tanto que el sujeto que comete un delito es considerado como “anormal”, “enfermo” o “peligroso social”.
- La norma jurídica asigna características positivas y negativas a diferentes formas de comportamiento del hombre. Por lo tanto, la pena ya no se fijará en razón de la gravedad del daño causado, sino en razón del juicio de peligrosidad del sujeto que comete un delito.
- El delito no es un acto de libre voluntad sino la consecuencia previsible determinada por la violación a una norma, por lo tanto, todo hecho que lesione, dañe o ponga en peligro las condiciones de vida individual o el orden social, es considerado como tal por lo que se establecen medidas de prevención especial.
- El hombre “anormal” o “enfermo”, es un peligro social porque vulnera el Estado de Derecho, el hombre que comete un delito es un desviado que está motivado por factores psicológicos que escapan a su control.

Paradigma de la criminología de la doctrina de la defensa social

Filippo Gramatica²⁵ fue el principal autor dentro de este paradigma, consideraba a la personalidad del delincuente y su grado de antisociabilidad, como el eje central de su teoría. Defendía la reparación del daño producido a la víctima, privilegiaba la responsabilidad por intencionalidad al autor, aun prescindiendo de la consecuencia producida, la abolición de la culpa, la preterintencionalidad y la responsabilidad objetiva, como así también de la pena de muerte y el término mínimo de las penas.

²⁵ Véase GRAMATICA, F., *Principios de derecho penal subjetivo*, Madrid, España, Editorial Reus, 2003.

Los principales elementos de este paradigma son:²⁶

- El Estado se asume como *garantista* del derecho y protege los bienes jurídicos a partir de la norma jurídica y los propios estudios criminológicos.
- Finalidad protectora del Estado de los bienes valiosos para la vida social, regulando las relaciones y el orden entre la sociedad política y la sociedad civil.
- El individuo al aceptar su culpabilidad permite establecer el *principio de necesidad de la pena*.
- Involucramiento de la concepción iusnaturalista con la concepción jurídico-positivista. Así se acepta que los bienes jurídicos tutelados por el Estado son intereses vitales para el *orden de la sociedad* que va más allá del propio ordenamiento jurídico. Por tanto, el Estado, como expresión de la sociedad, está legitimado para reprimir la criminalidad (principio de legitimidad).
- La reacción de la norma y de la sociedad en el sentido de reprobar o condenar el comportamiento desviado individual es legítima y tiene como fin que se reafirmen los valores contenidos en la norma jurídica. Así la pena o sanción no tiene únicamente la función de retribuir, sino también la de prevenir el crimen (principio de la prevención). Finalmente la ley penal es igual para todos (principio de igualdad).
- La desviación criminal es mala para la sociedad (principio del bien y del mal). El delito es una expresión individual reprobable, porque es contraria a los valores y las normas presentes en la sociedad, aun antes de ser sancionadas por el legislador (principio de culpabilidad). Por lo tanto, se concluye que el delincuente ofende los intereses fundamentales protegidos por el derecho penal, los cuales son intereses comunes a todos los ciudadanos (principio del interés social y del delito natural).

26 Cfr. SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto y GÓNZALEZ VIDAURRI, Alicia, *op. cit.*, y SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Visiones criminológicas... cit.*

Paradigma de la criminología de la teoría estructural funcionalista

Para esta escuela, derivada del positivismo, la sociedad es un organismo como cualquier otro de la naturaleza y su objeto es la evolución social. El estructural-funcionalismo inserta la criminalidad dentro del proceso social global, constituido por la acción social de los individuos, las normas jurídicas y el control, entre otros elementos sociológicos que están en relación con la conducta desviada, como los procesos de la infracción y la reacción social. El delito emerge como consecuencia de la estructura de la sociedad, por ello debe ser comprendido y analizado no en sí mismo, sino en función del otro y siempre dentro de un tiempo y espacio determinado. Este paradigma encuentra en Durkheim²⁷ a uno de sus principales autores.

Los elementos más importantes para el paradigma de la teoría estructural funcionalista son los siguientes:²⁸

- El Estado elabora, promulga y vigila que se cumpla la norma.
- El Estado es independiente y superpuesto al sujeto que realiza acciones sociales. El sujeto es objeto de control por parte del Estado.
- El Estado a través de la coacción social, norma las acciones sociales en dos sentidos: sobre la conciencia y sobre la conducta de los individuos.
- La delincuencia se estudia como un hecho social, lo normal es generalizado y lo no generalizado es la desviación.
- Los individuos pertenecientes a estratos sociales bajos son selectivamente identificados como criminales.
- Las normas jurídicas, así como el sistema de valores morales,

²⁷ Véase DURKHEIM, E., *El suicidio*, México, UNAM, 1974.

²⁸ Cfr. SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto y GÓNZALEZ VIDAURRI, Alicia, *op. cit.*, y SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Visiones criminológicas... cit.*

constituyen un sistema de control social que regula las acciones sociales.

- La norma regula las acciones sociales.
- La norma jurídica regula conductas socialmente esperadas y admitidas.
- La disfunción social contenida en la norma jurídica, establece una tipología básica identificada como delito. Mientras este último no excede ciertos límites, forma parte de la fisiología, no de la patología social.
- Las funciones, el rol y el status sociales atribuyen a cada sujeto los modelos de comportamientos, conocimientos y sistema de valores esperados para cada uno de los diferentes niveles sociales con la finalidad de obtener la autolegitimación y homogeneidad del sistema social en su conjunto.
- El sujeto “normal” tiene un rol de consumidor y un rol de elector.
- La disfunción social (delito) es parte de una conducta aprendida a través de la interiorización de reglas y modelos de comportamiento de un grupo o subgrupo social. Y diferentes a los medios y fines establecidos en la sociedad

Paradigma de la criminología del interaccionismo simbólico

El paradigma de la criminología del interaccionismo simbólico considera fundamentales los procesos de construcción de la realidad y de la construcción de las personas, para que puedan funcionar en ella. El interaccionismo simbólico señala que la delincuencia no es una característica del autor, sino que ella depende de la interacción que existe entre quien realiza un comportamiento y la reacción social que provoca. Por ello el delito es una realidad social construida, un elemento cultural. Por ello, la conducta no puede tener, en sí misma, la calidad de

delito, ya que el delito es una definición social, que le dan los otros, en los procesos de interacción cognoscitivos y prácticos.

Sus principales características son:²⁹

- El interaccionismo simbólico descubrió el problema de la estructura lingüística del comportamiento interhumano y de la construcción de la realidad. El individuo construye la realidad social, es un ser activo frente al ambiente social, la relación entre ambos es de interacción y flujo mutuo.
- La sociedad no es un ente homogéneo, existe una relación del *yo* y el *mi* como partes integrales del *self* (sí mismo, persona). El *mi* está constituido por las expectativas de los demás respecto de uno mismo. Es producto de la experiencia, el *otro generalizado*, y también se convierte en la parte nuestra que compartimos con los demás, lo que constituye una realidad social de interrelaciones personales. El *yo* es el elemento activo que identifica al individuo y a la comunidad. La reacción del *yo* es imprevisible, y se incorpora inmediatamente a la experiencia, al *mi*. El *yo* es el elemento innovador y reorganizador.
- La realidad social se refiere a los significados que la gente asigna a las cosas en su medio – ambiente social y en términos de las cuales busca introducir un orden en su mundo.
- Como la desviación social es construida mediante procesos de definición y mecanismos de reacción social, que atribuye la calidad de criminal o desviado social a una persona, el objeto a estudiar no son las causas que originan las conductas desviadas, sino la descripción de los procesos sociales (ambiente social) a través de los cuales se va a calificar a esa conducta como criminal.
- La desviación no es más que una creación social. La definición sobre las conductas desviadas y las condiciones que las personas definen así a cierto tipo de conductas se da en tres momentos: a) la

²⁹ Cfr. *Ídem*.

criminalización primaria al definir que conductas son desviadas; b) cuando se aplica a un individuo concreto y c) cuando decide darse un tratamiento al desviado social. Por lo tanto, en lugar de hablar de “lo criminal”, debemos hablar de “lo criminalizado”.

Paradigma de la criminología de la teoría del etiquetamiento

Influida por el paradigma del interaccionismo simbólico, la teoría del etiquetamiento, considera a algunos sujetos (los delincuentes) como no funcionales, asignándoles una etiqueta. De esta manera *la construcción de estereotipos es parte de la política del control social*.³⁰ En el paradigma de la teoría del etiquetamiento, se destacan los siguientes elementos:³¹

- Los grupos sociales crean la desviación al hacer las reglas cuya infracción constituye la desviación, y al aplicar dichas reglas a ciertas personas en particular y calificarlas etiquetan la conducta individual extraña. Habla también de la carrera criminal que lleva a la formación de subgrupos y subculturas desviadas donde se refugian quienes tienen valores diferentes, se recibe apoyo efectivo y se racionaliza la conducta.
- Los grupos sociales, subgrupos y subculturas crean etiquetas positivas o negativas para calificar un comportamiento, como normal o desviado.
- Existen dos tipos de desviaciones: la primaria que se constituye por la forma del ser individual y que tiene origen genético o cultural, y la desviación secundaria que surge de la interacción entre la persona que es como es, o que comete el acto y aquellos que reaccionan ante el mismo. El control social es una variable independiente que es *causa* antes que *efecto*, de la desviación.
- El origen de la teoría de estereotipos se ubica en la transmisión de determinados símbolos que se convierten en modelos de

30 CHAPMAN, D., *Estereotipo del criminal*, citado en SÁNCHEZ SANDOVAL, A., *op. cit.* p, 123.

31 Cfr. SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto y GÓNZALEZ VIDAURRI, Alicia, *op. cit.*, y SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Visiones criminológicas... cit.*

comportamiento. Estos símbolos son transmitidos por la familia, la escuela, la religión, la literatura y posteriormente los medios masivos de comunicación, quienes cada vez más acentúan la transmisión del estereotipo de criminal. Estos estereotipos se corresponden con la ideología de la clase en el poder, que es la que tiene la posibilidad objetiva de implantarla.

- Denis Chapman³² cuestiona la teoría del etiquetamiento y elabora un modelo teórico del estereotipo. Que consiste en la construcción que se hace del malo en la conciencia colectiva, referido generalmente a los pobres, con determinadas características de arreglo personal y de color de piel extraño. Así delincuente no es quien comete un delito, sino quien, cumpliendo con el estereotipo es condenado, aunque sea inocente.
- En materia criminal las etiquetas pueden perpetuar el comportamiento, es decir, se crea una conducta estereotipada como mecanismo de reacción social, por lo tanto, todos somos de algún modo desviados. Todos etiquetamos a otros como desviados, y la “sociedad” etiqueta.
- El desviado desarrolla una resistencia o conciencia individual ante la reacción social, que ha elaborado una descripción hostil contra el sujeto al que se le atribuyen actos malos. Las etiquetas negativas y el castigo generan expectativas que intensifican y perpetúan la conducta que se intenta reducir, auto-realizándose, o bien se asocian extendiendo las etiquetas a otros sujetos. Por medio de la administración de justicia se selecciona a los sujetos que se consideran nocivos, los que generalmente son pobres y débiles.

Paradigma de la criminología de la teoría del conflicto

La teoría del conflicto reconoce que las sociedades y las organizaciones sociales no se mantienen juntas por el consenso sino por la coacción; no por el acuerdo universal sino por el dominio ejercido por algunos sobre otros, es decir, coloca al conflicto en el centro de la dinámica social.

³² Cfr. *Ídem*.

En esta escuela la criminalidad es construida como realidad por los grupos detentadores de poder, quienes definen a los excluidos dentro de esa criminalidad, es decir, son los excluidos quienes generan el conflicto.

Para el paradigma de la teoría del conflicto se destacan los siguientes elementos:³³

- Los grupos que detentan el poder, definen los comportamientos ilegales, como contrarios a su propio interés; el otro grupo social en conflicto con el primero, ve constreñidos sus intereses políticos ya que dicha definición se hace a través de la ley. Por tanto el fenómeno criminal es de naturaleza política.
- La relación política de dominio determina el proceso de criminalización. El crimen, en este sentido, es un comportamiento político, y el criminal llega a ser en realidad un miembro de un “grupo minoritario”.
- La criminalidad es una realidad social construida jurídicamente por quienes detentan el poder político. El conflicto se da allí donde los sujetos definidos por la ley como criminales son más organizados y a la inversa la menor probabilidad de que se dé el conflicto se observa entre los grupos o sujetos menos organizados. Así tenemos que las variables del conflicto son tres: El grado de organización, el grado de refinamiento y el grado de consenso.
- El conflicto es más probable cuanto menor es el grado de interiorización de las normas jurídicas hechas valer por las autoridades.
- En el proceso de criminalización intervienen dos variables ulteriores: la “fuerza relativa” y el “grado de realismo”. Cuanto mayor es la exposición de los violadores de las normas al proceso de criminalización mayor es la diferencia en la que interviene la fuerza relativa. En el realismo las medidas utilizadas en el conflicto están en relación directa con el grado de “refinamiento” de los violadores de la norma. Cuanto menos “refinados”, tanto más fácilmente ejecutan

33 Cfr. *Ídem*.

medidas no realistas que tienen por eso consecuencias ventajosas para ellos, y tanto mayor es la probabilidad de criminalización. De este modo se “explican” las diferentes tasas de criminalidad que presentan los diversos grupos o los diversos estratos sociales y en particular, la alta tasa de criminalidad que exhiben los estratos sociales más débiles.

Paradigma de la criminología crítica

Finalmente, encontramos el paradigma de la teoría de la criminología crítica, que encuentra en Alessandro Baratta a uno de sus principales autores, quien sostenía que el sistema penal tiende a privilegiar el sistema de poder sobre los conflictos humanos que pretende atender.³⁴ El método de estudio de tal escuela criminológica, lo constituye la sociología jurídica, y el objeto de estudio de esta última disciplina es la experiencia jurídica, en el sentido de que estudia el comportamiento humano en relación a una norma jurídica, de este objeto se desprenden tres tipos de relaciones, materia de estudio de la sociología jurídica y, entonces, también de la criminología crítica: a) comportamientos humanos que dan origen a una norma jurídica; b) comportamientos humanos que son resultado de una norma jurídica; y c) relaciones entre comportamientos que originan una norma jurídica o que son resultado de la misma, estos objetos son estudiados, analizados, evaluados y medidos a través de la investigación empírica. Con esto, señalan los partidarios de esta escuela, es posible la socialización de los conflictos, evitando la dogmatización, que ocurre en el sistema penal. Así, este tipo de análisis y estudios jurídicos abre la posibilidad de actuar con sensibilidad social y política.³⁵

Esta herramienta de análisis constituye para el derecho una ampliación de la concepción de su objeto de estudio, y una redeterminación de sus métodos de acercarse a ese fenómeno.

³⁴ VIDAURRI GONZÁLEZ, Alicia, “Alessandro Baratta: criminología crítica y crítica del derecho penal”, en SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto (Coord.) *Política criminal. La reducción del...* op. cit, p, 45.

³⁵ Véase *Ibidem*, p, 49 y SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto y GÓNZALEZ VIDAURRI, Alicia, op. cit., p, 161.

Con la criminología crítica, la criminología adquiere el poder de reflexionar acerca de su propio objeto, adquiere la capacidad de reflexionarse en sí misma, advirtiendo cuáles han sido los principales problemas en su elaboración y poniendo especial énfasis en el presente sistema de control social, pero con un enfoque libertario de las personas.

Para González Vidaurri, la criminología crítica desarrolla como tema fundamental la contextualización de los comportamientos socialmente negativos y los procesos de criminalización, dentro de una estructura económico-social específica.³⁶

Alessandro Baratta analiza ampliamente los paradigmas de las escuelas criminológicas, que aquí hemos tratado someramente, para entender como los discursos que se construyen en torno a las figuras del delito y del delincuente, obedecen no solo a cuestiones fenomenológicas, sino que se elaboran a partir de contextos específicos que obedecen a modelos sociales y económicos impuestos por un grupo dominante.

Nuestro autor en cita, había llegado a la convicción de que la ciencia jurídico penal entre los siglos XVIII y XIX acabó produciendo un saber técnico autorreferencial y cerrado, incapaz no solo de evolucionar, sino productor, además, de insalvables dificultades lógicas internas.³⁷

De esta manera señala que:

*El retraso de la ciencia jurídica respecto al pensamiento criminológico contemporáneo es tan grande, que hace entender que éste ya no puede ser recuperado a través de una crítica inmanente o autocrítica situada en el interior de la ciencia jurídica.*³⁸

36 GONZÁLEZ VIDAURRI, Alicia, *op. cit.*, p. 49.

37 PAVARINNI, Massimo, "Para una crítica de la ideología penal. Una primera aproximación a la obra de Alessandro Baratta", en SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto (Coord.) *Política criminal. La reducción del Estado nacional y las políticas transnacionales de seguridad*, México, UNAM, Programa de Posgrado en Derecho, 2003, p. 56.

38 BARATTA, Alessandro, "Criminología liberale e ideología della disesa sociale", en *La Questione Criminale* 1, Bologna, 1975, p. 9.

Es evidente que la crítica de Baratta se dirige al origen ideológico de la ciencia jurídico penal, puesto que, al estar fundada en la ideología, los productos son ideológicos y no fenomenológicos, por ello dirige su análisis hacia la construcción ideológica de los discursos criminológicos y penales que justifican la operación jurídica.

De esta manera, los diferentes paradigmas de la criminología, hasta antes del paradigma crítico, son modelos parciales de alcance intermedio, por ello propone cuatro estrategias a seguir:³⁹

- Analizar el problema de la desviación y de la criminalidad dentro de la estructura general de la sociedad capitalista, imponiendo con ello, una distinción entre política penal y política criminal. La respuesta penal es una respuesta circunscrita en el ámbito del ejercicio de la acción punitiva del Estado, y la política criminal se entiende como una acción de transformación social institucional bajo la premisa de que, entre todos los instrumentos de política criminal, el derecho penal es, en último análisis, el instrumento más inadecuado.
- Reforzar la tutela penal en los campos de intereses esenciales para la vida de los individuos y para la comunidad, tales como la salud y la integridad ecológica.
- Abolir la institución carcelaria y constituir un ensanchamiento de medidas alternativas.
- Desechar la opinión pública en cuanto a su función como proceso ideológico y psicológico que se manifiesta apoyando y legitimando el vigente derecho penal desigual.

Con estos argumentos, Baratta construía su criminología crítica, realizando una aproximación materialista de la desviación, una teoría económico-política de los comportamientos socialmente negativos, así como de la criminalización.

39 GONZÁLEZ VIDAURRI, Alicia, *op. cit.*, p, 53.

Para Baratta, siempre fue de su interés el:

*Análisis de la estructura y la actuación del sistema de justicia criminal, como un sistema que reproduce las relaciones de poder existentes en la sociedad capitalista, con el fin de plantear alternativas reales a ese sistema.*⁴⁰

Los supuestos teóricos más importantes de la criminología crítica son los siguientes:⁴¹

- Los grupos hegemónicos que detentan el poder político, económico y social organizan un Estado y un sistema de normas jurídicas y penales conforme a sus intereses de clase que pretenden ser generales para la sociedad en su conjunto.
- Las clases subordinadas son consideradas como expresiones específicas a las contradicciones presentes en la dinámica de esas estructuras sociales, y como una forma de adaptación tendiente a defender ciertos niveles de supervivencia. Se perciben como una respuesta individual y políticamente inadecuada a las condiciones sociales impuestas por las relaciones de producción y distribución capitalistas, por lo que, son definidas y perseguidas como punibles.
- Se concibe al ordenamiento jurídico en general y al derecho penal en particular, como legitimadores del sistema de dominación política. Bajo estos parámetros, el derecho penal existente no puede ser ya el límite y guía de la criminología, pues al ser producto de las relaciones de dominación, está íntimamente relacionado con los intereses de los poderosos, por lo tanto, los procesos de creación y de aplicación de la norma jurídica y del derecho penal, se deben convertir en un objeto de estudio de la misma.

40 BARATTA, A., "Democracia, Dogmática y Criminología: cuestiones epistemológicas y políticas de las ciencias penales contemporáneas", en SÁNCHEZ SANDOVAL, A., y ARMENTA FRAGA, V., (Coords.) *Política criminal y sociología jurídica*, México, UNAM, ENEP-Acatlán, 1998, p. 167.

41 Cfr. SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto y GÓNZALEZ VIDAURRI, Alicia, *op. cit.*, y SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Visiones criminológicas... cit.*

- El delito es una realidad social creada a través de una doble selección:
a) La de los bienes jurídicos y la de los comportamientos ofensivos a esos bienes, y b) La selección de los individuos estigmatizados, entre todos los individuos que cometen infracciones penalmente sancionables.
- La criminología crítica no concibe al delito, solo como una realidad social construida por quien tiene el poder, sino que rescatando la raíz común de las relaciones económicas, se trabaja en la elaboración de una teoría materialista, económica-política de la desviación, de los comportamientos socialmente negativos y de los procesos de criminalización primaria y criminalización secundaria.

En suma, se puede entender como criminología crítica al pensamiento que ubica a la cuestión criminal, como una forma de construcción social en las relaciones de dominación.⁴²

Una vez que hemos explicado el marco teórico, describiremos brevemente a la Ley Nacional de Extinción de Dominio, para enseguida proceder a su análisis respecto de nuestro marco teórico.

No sin antes señalar que la revisión de las diferentes escuelas de la criminología tiene el objeto, en este trabajo, de ubicar cómo la concepción del delito y del delincuente ha presentado su evolución, para considerar si dicha evolución responde a la ciencia, al tratamiento jurídico-penal o a factores políticos y económicos que se ven beneficiados con la construcción de discursos que justifican ciertas prácticas penales, sin perder de vista que la construcción del derecho, es considerada por esta escuela, como el principal legitimador de las relaciones de dominación que imperan en la sociedad.

42 SANCHEZ SANDOVAL, Augusto y GÓNZALEZ VIDAURRI, Alicia, *op. cit.*, p. 155.

IV. La Ley Nacional de Extinción de Dominio

La Ley Nacional de Extinción de Dominio cuenta con ocho títulos y 251 artículos, su estructura es la siguiente:

La reforma por la que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, abroga a la Ley Federal anterior y a las leyes locales en la materia, deroga, también, las disposiciones que le son oponibles y obliga a un ejercicio de homologación legislativa por parte de las legislaturas locales para que emitan nuevas disposiciones de conformidad con la legislación nacional en la materia.

Algunas de las características más importantes de esta Ley son las siguientes:

- Tiene su sustento en la reforma al artículo 22 constitucional publicada el 14 de marzo de 2019; y obedece a la cláusula constitucional prevista en el artículo 73, fracción XXX.
- Se trata de una ley con impacto a nivel nacional, transversal a la federación y a las entidades federativas.
- Retoma en su contenido normativo disposiciones de tratados internacionales e incluso hace mención expresa a éstos dentro de su artículo 1, dando así un orden de importancia a la normativa en materia internacional.
- Prevé, en su artículo 8, que el proceso de extinción de dominio será autónomo, distinto e independiente de aquel o aquellos de materia penal de los cuales se haya obtenido la información relativa a los hechos que sustentan la acción o de cualquier otro que se haya iniciado con anterioridad o simultáneamente.

- Se contemplan: delitos por hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.
- Define, en su artículo 7, los bienes sobre los que procede la acción de extinción de dominio: bienes que provengan de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución; bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia; bienes respecto de los cuales el titular del bien no acredite la procedencia lícita de éstos; bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material; bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo, y bienes que constituyan ingresos, rentas, productos, rendimientos, frutos, accesorios, ganancias y otros beneficios derivados de los bienes a que se refieren las fracciones anteriores.

V. Análisis de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, desde la perspectiva de la criminología crítica

Bajo el paradigma de la criminología crítica, se pueden trazar varios análisis en torno a esta LNE, no obstante, el que interesa a este artículo es la posible violación que esta Ley pueda plantear respecto de los derechos humanos, además de violaciones a principios de derecho.

El artículo 2 de la LNEED prevé en sus fracciones VI y XXI, lo siguiente:

Artículo 2. *Para efectos de esta Ley se entenderá por:*

...

VI. Disposición Anticipada: Asignación de los Bienes durante el proceso de extinción de dominio previo a la emisión de la resolución definitiva para su uso, usufructo, asignación o aprovechamiento de los Bienes, para programas sociales o políticas públicas prioritarias;

...

XXI. Venta Anticipada: La enajenación de Bienes previo a la emisión de la sentencia definitiva en materia de extinción de dominio;

...

Asimismo, en su artículo 7 prevé los bienes en los que podrá proceder la acción de extinción de dominio:

Artículo 7. *La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos Bienes de carácter patrimonial cuya Legítima Procedencia no pueda acreditarse, en particular, Bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:*

I. Bienes que provengan de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución;

II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia;

III. Bienes respecto de los cuales el titular del bien no acredite la procedencia lícita de éstos;

IV. Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los Bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material;

V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo, y

VI. Bienes que constituyan ingresos, rentas, productos, rendimientos, frutos, accesorios, ganancias y otros beneficios derivados de los Bienes a que se refieren las fracciones anteriores.

Los derechos de posesión sobre Bienes que correspondan al régimen de propiedad ejidal o comunal, podrán ser objeto de extinción de dominio.

Aunado a lo anterior, el artículo 14 de la LNED dispone lo siguiente:

Artículo 14. *La acción de extinción de dominio se ejercerá aun cuando no se haya determinado la responsabilidad penal en los casos de los delitos previstos en el párrafo cuarto, del artículo 22 de la Constitución, siempre y cuando existan fundamentos sólidos y razonables que permitan inferir la existencia de Bienes cuyo origen o destino se enmarca en las circunstancias previstas en la presente Ley.*

El Juez tendrá plenitud de jurisdicción para resolver sobre los elementos de la acción.

Asimismo, el artículo 228, prevé lo siguiente:

Artículo 228. *La Venta Anticipada de los Bienes sujetos al proceso de extinción de dominio procederá en los siguientes casos:*

- a) *Que dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos Bienes;*
- b) *Que representen un peligro para el medio ambiente o para la salud;*
- c) *Que por el transcurso del tiempo puedan sufrir pérdida, merma o deterioro o que, en su caso, se pueda afectar gravemente su funcionamiento;*
- d) *Que su administración o custodia resulten incosteables o causen perjuicios al erario;*
- e) *Que se trate de Bienes muebles fungibles, consumibles, perecederos, semovientes u otros animales, o*
- f) *Que se trate de Bienes que, sin sufrir deterioro material, se deprecien sustancialmente por el transcurso del tiempo.*

Por lo que los bienes a los que se refiere el artículo 2 en las fracciones que hemos transcrito, son los de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización.

No obstante, el problema jurídico se encuentra en el manejo que se les dará a dichos bienes en una etapa procesal donde no hay definitividad en el proceso judicial, ya que estos pueden disponerse y venderse anticipadamente, aunque no exista sentencia definitiva, por lo que este hecho sería violatorio del principio de presunción de inocencia, consagrado en la fracción I del apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece que toda persona acusada de la comisión de un delito, debe ser considerada inocente, en tanto no se declare legalmente su culpabilidad y, toda vez que, al disponer de los bienes a los que se refiere el artículo

7, aun cuando no se haya emitido sentencia firme, se entiende que la consideración de inocente no se observó ni respetó, puesto que el ejercicio de la acción de extinción de dominio debería realizarse una vez que se haya encontrado responsabilidad, no cuando, sin sentencia firme, debe prevalecer la consideración de presunción de inocencia.

Por lo tanto, desde la óptica de la criminología crítica, esta norma podría suponer un proceso de criminalización anticipada, donde, a pesar de contar con el derecho constitucional de la presunción de inocencia, la norma coloca a las personas en la incapacidad jurídica de defender este derecho, ya que, anticipadamente pueden disponer y vender sus bienes, criminalizando a las personas acusadas, sin que haya pasado un juicio de por medio. Desde esta escuela, se denuncia que la creación normativa privilegia los factores económicos, es decir, la disposición y venta de los bienes, incluso por encima del derecho, o sea, por encima de la presunción de inocencia, lo que da lugar a la creación de agendas penales que obedecen al modo de producción económica imperante, aunque esta producción normativa no observe principios de derecho consagrados en los textos constitucionales, ni el respeto a los derechos humanos.

La respuesta jurídico-normativa que ofrece la LNED es separar el proceso de extinción de dominio, definiéndolo como de carácter civil, separándolo del tipo penal que le dio origen, es decir, desligándolo de su naturaleza eminentemente penal, lo que se encuentra dispuesto en el artículo 8 de la LNED.

Artículo 8. La acción de extinción de dominio se ejercitará a través de un proceso jurisdiccional de naturaleza civil, de carácter patrimonial y con prevalencia a la oralidad, mediante una vía especial y procederá sobre los Bienes descritos en el artículo anterior, independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido.

El ejercicio de la acción de extinción de dominio corresponde al Ministerio Público.

El proceso de extinción de dominio será autónomo, distinto e independiente de aquel o aquellos de materia penal de los cuales se haya obtenido la información relativa a los hechos que sustentan la acción o de cualquier otro que se haya iniciado con anterioridad o simultáneamente.

Aunado a lo anterior, encontramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió en 2015 una tesis en ese sentido:

EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA NO ES APLICABLE AL JUICIO RELATIVO.⁴³

El artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude al principio de presunción de inocencia, que se define como el derecho de toda persona acusada de la comisión de un delito, a ser considerada como inocente en tanto no se establezca legalmente su culpabilidad y que, por su naturaleza, es propio del derecho sancionador. En efecto, el citado principio reposa en la necesidad de garantizarle al imputado que no será condenado sin que existan pruebas suficientes que destruyan su estatus de inocente; su finalidad es brindarle seguridad jurídica de que si no se demuestra su culpabilidad, no debe dictársele una sentencia condenatoria. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Primera Sala, ya se ha pronunciado en el sentido de que el principio de presunción de inocencia tiene por objeto evitar que se sancione penalmente al probable responsable antes de que se demuestre su culpabilidad en sentencia definitiva y ha establecido que el citado principio pertenece al ámbito del derecho penal, porque está vinculado con la “responsabilidad penal” del inculcado en la comisión del delito. La Sala ha hecho extensiva la aplicación del mencionado principio al derecho administrativo sancionador sólo en cierta medida, pues ha determinado que “su traslado

43 EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA NO ES APLICABLE AL JUICIO RELATIVO. (Jurisprudencia); Tesis 1a./J. 23/2015 10a. Época; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, t., I, abril de 2015, p. 331.

al ámbito administrativo sancionador debe realizarse con las modulaciones que sean necesarias para hacer compatible este derecho con el contexto institucional al que se pretende aplicar”, en tanto que existen importantes diferencias entre un proceso penal y un procedimiento administrativo sancionador. Ha sostenido además, que el principio de presunción de inocencia es inherente al derecho penal, porque está encaminado a evitar que se sancione al probable responsable en su persona hasta en tanto se acredite plenamente su culpabilidad. Situación que también puede presentarse en el procedimiento administrativo sancionador, en cuanto a que también se pueden imponer sanciones -por ejemplo destitución e inhabilitación del servidor público-. Sin embargo, dicho principio no es aplicable al procedimiento de extinción de dominio, por la sencilla razón de que, en el tema de la responsabilidad penal del sujeto activo, es autónomo de la materia penal, cuenta habida que en aquél no se formula imputación al demandado por la comisión de un delito. Esto es, si bien la acción de extinción de dominio tiene su origen en la comisión de los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, también lo es que su objeto -como se ha repetido con insistencia-, no es sancionar penalmente al responsable en la comisión de dichos antisociales, sino resolver sobre la vinculación existente entre un determinado bien relacionado con actividades de un tipo especial de crimen, con un hecho ilícito de las características anteriores, en todo caso, sin prejuzgar sobre la culpabilidad del autor o partícipe del mismo. No obstante lo anterior, el hecho de que el principio de presunción de inocencia no se considere extensivo al juicio de extinción de dominio -al no tener por objeto juzgar penalmente a los responsables de la comisión de los delitos-, no significa soslayar el respeto a la dignidad humana del demandado y el trato procesal imparcial, traducido en la satisfacción de su garantía de defensa adecuada en relación con su patrimonio, ni puede traducirse en posicionar de facto al posible afectado en una condición tal que sea él a quien corresponda demostrar la improcedencia de la acción, pues para tal efecto se parte de la presunción de buena fe a partir de la cual se activa la dinámica

del onus probandi y se distribuye la carga probatoria que corresponde a cada una de las partes. En consecuencia, en su carácter de órgano protector del orden constitucional, este alto tribunal estima que si al juicio de extinción de dominio no le son aplicables los principios del derecho penal por considerarse de naturaleza distinta, no por ello está exento de que se respeten las garantías mínimas previas al acto de privación de su propiedad, como podrían ser las garantías de los procedimientos civiles, incluyendo a la presunción de buena fe, que es un principio general del derecho que está implícito en la Constitución Federal, a fin de no dejar en estado de indefensión al posible afectado, ya que sólo teniendo la oportunidad de desvirtuar los hechos concretos que se le imputen, podrá demostrar su buena fe.

Para la SCJN, el principio de presunción de inocencia no es aplicable al procedimiento de extinción de dominio porque, según su apreciación, existe autonomía de la materia penal, ya que ésta versa sobre la responsabilidad penal del sujeto activo, aunque el hecho que da origen a la extinción de dominio es penal, ésta no debe entenderse ligada a él, porque es de naturaleza civil, esto es así porque su objeto no es sancionar penalmente al responsable, sino resolver sobre el vínculo existente entre un determinado bien y esas actividades delictivas, sin prejuzgar sobre la culpabilidad del autor.

Visto desde la criminología crítica, lo anterior constituye la creación de una ficción jurídica, que le permite a los grupos de poder perpetuar su dominación, empleando como recurso al derecho, porque el argumento esgrimido, tanto en la LNEED como en la tesis de la SCJN, de separar la extinción de dominio del hecho presuntamente antijurídico que le dio origen, no tiene razón lógica que lo sustente, en virtud de que sin el hecho penal, no existiría el hecho civil, y la explicación de que el objeto del proceso civil es resolver sobre el vínculo entre dichos hechos es insostenible jurídicamente hablando porque, en todo caso, resolvería sobre el posible vínculo entre la acción de extinción de dominio y el hecho penal, que no está probado que existe o existió, por lo que tal vínculo se realiza siempre sobre la probable comisión de un delito y podría realizarse sobre un hecho inexistente, es decir, podría efectuarse

la acción de extinción de dominio sobre un delito que no se cometió, dañando el patrimonio de las personas. El caso es análogo a obligar a un imputado por la comisión de un delito, a llevar a cabo la reparación del daño, aunque no haya sido sentenciado.

También desde la criminología crítica podemos señalar que los artículos en comento, respecto de la disposición y venta anticipada de los bienes, entra en contradicción con el debido proceso, que es una garantía procesal que obliga a la autoridad a llevar a cabo el conjunto de formalidades que deben realizarse en cualquier procedimiento legal, para asegurar o defender los derechos y libertades de toda persona acusada de cometer un delito, puesto que al disponer y vender los bienes del acusado, no se agota el procedimiento legal, lo que supone una indefensión procesal en relación a la defensa de dichos bienes, violando de esta manera la garantía que tiene toda persona a ser oída y vencida en juicio, consagrada en el artículo 14 constitucional:

Artículo 14. ...

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

...

Además, es necesario mencionar que las personas acusadas de cometer un delito tienen el derecho a ser escuchadas públicamente ante un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, de la misma forma, la autoridad debe actuar sin prejuicios.

Al respecto, hacemos el señalamiento de que la palabra pre-juicio está compuesta por el prefijo *pre*, que significa *antes de* y determina una situación *previa a*, en el caso que nos ocupa, significa *antes del juicio*, de la misma manera mencionamos que dicha palabra deviene de la palabra en latín *praeiudicium*, que significa juzgado de antemano, es por ello que las autoridades deben comportarse sin prejuicios, no obstante la LNED, en lo que estamos analizando, mandata que se realicen actos como la

disposición y venta anticipada, fundados en pre-juicios, tal como lo hemos mostrado en este párrafo, aunque tales acciones se encuentren prohibidas por la misma normatividad en la materia.

Ferrajoli⁴⁴ define, dentro de su sistema garantista del derecho, el primero de sus axiomas fundamentales: *Nulla poena sine crimine*, que se traduce como “nula es la pena, sin crimen”, o no hay pena sin crimen, lo que da lugar al principio de retributividad o de la sucesividad de la pena respecto del delito.

Es decir, para que pueda existir una pena, es necesaria la existencia de un delito, en el caso de la extinción de dominio, ésta se lleva a cabo solo con la presunción de que existe un delito, ya que no se cuenta, en el momento de la extinción, con sentencia firme que señale que el acusado es el responsable de tal delito y por lo tanto merecedor de una pena o sanción.

Asimismo, señala como su décimo axioma fundamental: *Nulla probatio sine defensione*, que se traduce como “nula es la prueba si no hay defensa”, lo que da lugar al principio del contradictorio, o de la defensa, o de refutación.⁴⁵

Este principio podría resultar el más epistemológico de todos, puesto que no puede existir validez en ningún juicio, cuando no se garantice el principio de defensa, porque de lo contrario se acusaría y sentenciaría sin necesidad de que medie juicio y resolución judicial. Tal principio se viola en la LNED.

No obstante lo argumentado en los párrafos precedentes, el artículo 21 de la LNED dispone lo siguiente:

Artículo 21. En la aplicación de la presente Ley, se respetarán y protegerán los derechos fundamentales y las garantías reconocidas en la Constitución y en los tratados internacionales aplicables de los que el Estado Mexicano sea parte.

44 FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995, p, 93.

45 *Ídem*.

Como ya hemos señalado, bajo la perspectiva de la criminología crítica, lo dispuesto por el citado artículo 21 entra en contradicción con las normas ya analizadas en este trabajo, ya que éstas violentan derechos fundamentales y garantías contenidas en la Carta Magna y en los tratados internacionales suscritos por México.

No omitimos señalar que la LNED tomó como fuente la Ley Modelo de Extinción de Dominio, que es una iniciativa del Programa de Asistencia Legal en América Latina y el Caribe (LAPLAC) que da continuidad a la tradición de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la cual tiene la función de generar herramientas prácticas que faciliten la lucha contra la droga, el crimen organizado, la corrupción y el terrorismo.⁴⁶ Según la UNODC esta institución constituye un mecanismo novedoso y una respuesta eficaz contra el crimen organizado, ya que se enfoca exclusivamente en la persecución de toda clase de activos que integran la riqueza derivada de la actividad criminal.

En el artículo 41 de dicha Ley se dispone lo siguiente:

Artículo 41. De la venta anticipada de bienes. Cuando los bienes sujetos a medidas cautelares presenten riesgo de perecer, deteriorarse, desvalorizarse o cuya conservación ocasione perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración, la autoridad designada de acuerdo con el ordenamiento interno dispondrá su venta anticipada. El producto de la venta será depositado en un fondo o cuenta del sistema financiero, creado para tal efecto.

Al respecto, Sánchez Sandoval considera a la imposición de reglas internacionales, que hacen los países centrales a los periféricos, como control social posmoderno.⁴⁷ Ya que los intereses de los primeros se privilegian en detrimento de los segundos, a quienes se les impone una

⁴⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Ley Modelo sobre Extinción de Dominio. Programa de Asistencia Legal para América Latina y el Caribe. 2011, recuperado de https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Ley_Modelo_Sobre_Extincion_de_Dominio.pdf.

⁴⁷ SANCHEZ SANDOVAL, Augusto y GÓNZALEZ VIDAURRI, Alicia, *op. cit.*, p. 187.

serie de normatividades que están, por su mismo desarrollo como países, imposibilitados de lograr. Es decir, el orden mundial obedece también al modo de producción imperante en la sociedad capitalista, y se hace uso del derecho como instrumento legitimador de tales prácticas.

Es decir, en este caso el tratado internacional en materia de extinción de dominio, también señala la venta anticipada del bien, por lo que, para quien esto escribe, se le aplican los mismos argumentos vertidos a la LNEED, en virtud de que observan el mismo contenido normativo.

Es necesario resaltar que el análisis de la LNEED bajo la perspectiva de la criminología crítica, nos conduce a señalar que esta ley plantea la hipótesis jurídica de poder criminalizar a cualquier persona que sea acusada de cometer un delito de los que ya hemos hablado en este trabajo, mismos que están definidos en su artículo 1, aplicándoles la figura de la extinción de dominio, aun cuando el soporte jurídico sea solo la sospecha de que se cometió el delito, aunque en la ley se establezca que, siempre y cuando existan fundamentos sólidos y razonables que permitan inferir la existencia de bienes cuyo origen o destino se enmarca en las circunstancias previstas en la presente Ley, ya que este enunciado, aunque pretende establecer que deben existir fundamentos sólidos y razonables, esta circunstancia no supe a la sentencia firme y definitiva, operando como ya mencionamos, bajo una inferencia. De esta forma la simple sospecha provoca la actuación de las autoridades y el ejercicio de la extinción de dominio.

VI. Reflexiones finales

Como señalamos en la primera parte de este trabajo, los delitos de corrupción y los derivados del narcotráfico, son problemas medulares de la nación mexicana, constituyen fenómenos delictivos a los cuales se tiene que enfrentar el Estado mexicano, dada su alta incidencia y la descomposición social que trae aparejada. No obstante, es necesario realizar diversas lecturas, desde diversas escuelas de pensamiento o paradigmas, que nos permitan concebir el fenómeno desde una perspectiva más amplia, que abarque más elementos de análisis, para

que las propuestas de solución puedan ser eficaces, ya que la respuesta legislativa, por ejemplo, no ha dado resultados, según se aprecia en el aumento de la incidencia de los delitos de delincuencia organizada.

Pensamos que la criminología crítica, en este caso, supone un abordaje más integral y complejo de los fenómenos de la delincuencia organizada, que el recorrido realizado a través de los diversos paradigmas de la criminología, nos permite reflexionar acerca de las diversas concepciones que, a lo largo de la historia se han tenido de los delitos y de los delincuentes, pasando por la escuela clásica, que suponía a la persona egoísta capaz de realizar conductas delictivas, pero que, en el marco del *contrato social*, se sometía voluntariamente a un orden social; por la escuela positivista, que ponía el énfasis en el delincuente nato, en el delincuente que nace con la predisposición para delinquir, hasta llegar a la escuela del interaccionismo simbólico y la criminología crítica que nos enseñan que los factores de construcción de la realidad, económicos y políticos, deben ser analizados en cualquier estudio que se realice respecto del combate a los delitos. Así la criminología crítica constituye un acercamiento complejo, además de interdisciplinar, que entiende a la delincuencia organizada desde diferentes perspectivas que le aportan las diversas escuelas criminológicas, además de considerar la ocurrencia del fenómeno en un orden global posmoderno.

Este tipo de estudios pueden, por un lado, coadyuvar a que el legislador cuente con las visiones de expertos de otras disciplinas, que aportan elementos sustanciales al análisis de los fenómenos delictivos, habida cuenta de que la complejidad actual de los delitos rebasa las aproximaciones unidisciplinarias.

De esta forma, consideramos que la criminología crítica, al proponer que se utilice el método materialista histórico para examinar la función que cumple el Estado, las leyes y las instituciones legales, en el mantenimiento de un sistema de producción capitalista y estudiar la criminalidad en el contexto más amplio de la lucha de clases sociales con intereses enfrentados, abona en el esclarecimiento de la construcción de mejores enunciados normativos que combatan más eficazmente a la delincuencia organizada.

La criminología crítica, al tener una estructura teórica que está dirigida al esclarecimiento de la realidad social del fenómeno criminal, y hacia la búsqueda de soluciones al mismo, en una actitud de respeto a la condición humana y de profundo compromiso con la transformación y establecimiento de una política criminal eficiente, provoca la reflexión en torno a la evolución del derecho, en tanto ciencia que ha producido una serie de derechos y garantías que deben ser respetadas, puesto que de no hacerlo se pone en peligro la seguridad y certeza jurídica a la que tenemos derecho como personas.

Esta evolución contempla el principio de la presunción de inocencia, el derecho a ser oído y vencido en juicio, el derecho a ser juzgado sin prejuicio y el principio del debido proceso, que como hemos argumentado, no son observados ni respetados en la LNED, por el contrario, pretenden ser justificados, mediante la creación de otras ficciones jurídicas, como la separación del hecho penal, para que la extinción de dominio sea seguida en un proceso civil, justificada también por una tesis de la SCJN, ya comentada en este trabajo.

Creemos que deben respetarse irrestrictamente los derechos y las garantías que el derecho, como disciplina, ha logrado consolidar, y que éstas no sean usadas a conveniencia de ningún sistema de producción. Sea del delito que se trate, las garantías procesales, los principios de derecho y los derechos humanos deben ser respetados, porque de lo contrario se corre el riesgo de criminalizar a las personas, es decir; a imponerles un tipo normativo y una sanción, sin la comprobación fehaciente de que se haya cometido el delito, en aras de defender un sistema punitivo que privilegia el flujo del capital por encima del respeto a los derechos de las personas.

La lucha contra el narcotráfico y la corrupción, a pesar de ser tan importante en nuestro país, no debe pasar por encima de los derechos humanos. Entendemos perfectamente que es necesario afectar el aspecto financiero de los grupos de delincuencia organizada, para detener el flujo financiero de estos delincuentes, buscando la verdadera desarticulación de sus actividades criminales, no obstante, esta lucha deber ser en el marco del respeto irrestricto a los derechos humanos.

El combate a cualquier delito no debe suponer una paradoja entre dicho combate y los derechos humanos, es decir, en el caso que nos ocupa, combatir la delincuencia organizada eficazmente, pero violando los derechos humanos; o respetar los derechos humanos, pero no combatir eficazmente la delincuencia organizada, lo que debe realizarse en un Estado de derecho es combatir eficazmente la delincuencia organizada con el pleno respeto de los derechos humanos.

VII. Bibliografía

BARATTA, A., “Democracia, Dogmática y Criminología: cuestiones epistemológicas y políticas de las ciencias penales contemporáneas”, en SÁNCHEZ Sandoval, A., y ARMENTA FRAGA, V., (Coords.) *Política criminal y sociología jurídica*, México, UNAM, ENEP-Acatlán, 1998.

BARATTA, Alessandro, “Criminología liberale e ideología della disfeza sociale”, en *La Questione Criminale 1*, Bologna, 1975.

BAILEY, J., y GODSON, R., “El crimen organizado y la Gobernabilidad Democrática”, México, Grijalbo, 2000, p. 19, en Sánchez S., A. (Coord.) *Política criminal. La reducción del estado nacional y las Políticas transnacionales de Seguridad*, México, UNAM, 2003.

BECCARIA, C., *De los delitos y de las penas*, Madrid, Alianza Editorial, 1982.

BUSCAGLIA, E., *Vacios de poder en México: el camino de México hacia la seguridad humana*, Ciudad de México, Debate, 2013.

CARRARA, F., Programa de Derecho Criminal, vol. I y II, Bogotá/ Buenos Aires, Temis/Depalma, 1986.

CASAR, Amparo, *México anatomía de la corrupción*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2015.

- CHAPMAN, D., *Estereotipo del criminal*, citado en SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Criminología*, México, Editorial Porrúa, 2005.
- CHINCOYA, T., H., “De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 los gobiernos del partido Acción Nacional”, *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, año VIII, no., 34, julio-diciembre de 2014.
- DURKHEIM, E., *El suicidio*, México, UNAM, 1974.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995.
- FERRI, E., *Sociología criminal*, España, Analecta Editorial, 2005.
- GAROFALO, R., *La criminología*, España, Analecta Editorial, 2008.
- GRAMATICA, F., *Principios de derecho penal subjetivo*, Madrid, España, Editorial Reus, 2003.
- KUHN, Thomas, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2019.
- LOMBROSO, C., *El delito, sus causas y remedios*, México, Inacipe, 2018.
- MARTÍNEZ, S., A., *La seguridad nacional y las amenazas del crimen organizado*, en Sánchez S., A. (Coord.) *Política criminal. La reducción del Estado nacional y las políticas transnacionales de seguridad*, México, UNAM, Programa de Posgrado en Derecho, 2003.
- PAVARINNI, Massimo, “Para una crítica de la ideología penal. Una primera aproximación a la obra de Alessandro Baratta”, en SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto (Coord.) *Política criminal. La reducción del Estado nacional y las políticas transnacionales de seguridad*, México, UNAM, Programa de Posgrado en Derecho, 2003.

SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto y GONZÁLEZ VIDAURRI, Alicia, *Criminología*, México, Editorial Porrúa, 2005.

SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto (Coord.) *Política criminal. La reducción del Estado nacional y las políticas transnacionales de seguridad*, México, UNAM, Programa de Posgrado en Derecho, 2003.

VIDAURRI GONZÁLEZ, Alicia, “Alessandro Baratta: criminología crítica y crítica del derecho penal”, en SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto (Coord.) *Política criminal. La reducción del Estado nacional y las políticas transnacionales de seguridad*, México, UNAM, Programa de Posgrado en Derecho, 2003.

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Ley Modelo de Extinción de Dominio.

EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA NO ES APLICABLE AL JUICIO RELATIVO. (Jurisprudencia); Tesis 1a./J. 23/2015 10a. Época; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, t., I, abril de 2015, p. 331.

Otros

Instituto Nacional de Geografía e Informática, Incidencia delictiva, [13 de enero de 2020], disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>.

Instituto Nacional de Geografía e Informática, *Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia*, [13 de enero de 2020], disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/percepciones/>.

Instituto Nacional de Geografía e Informática, *Percepción sobre seguridad pública*, [13 de enero de 2020], disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/percepcion/>.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Ley Modelo sobre Extinción de Dominio*. Programa de Asistencia Legal para América Latina y el Caribe. 2011, recuperado de https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Ley_Modelo_Sobre_Extincion_de_Dominio.pdf. SIRACUSA, Martín, *La economía del narcotráfico*, *El economista*, Argentina, 30 de julio de 2018, [13/01/2020], disponible en <https://www.eleconomista.com.ar/2018-07-la-economia-del-narcotrafico/>.

Q

uórum **129**
Legislativo

PERSPECTIVAS DE GÉNERO EN LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO: ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES A LA REFORMA EDUCATIVA DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

Beatriz Rojas Venegas

Luchar contra los prejuicios y las discriminaciones sexuales, étnicas y sociales en la escuela, no es únicamente preparar para el futuro, es hacer el presente soportable y, si es posible, productivo.¹

Sumario:

I. Introducción

II. De los antecedentes de la educación en México

III. Del concepto de la educación y la educación como derecho fundamental

IV. La educación y la perspectiva de género

V. Algunas consideraciones generales a la reforma educativa de Andrés Manuel López Obrador

VI. Conclusiones

VII. Bibliografía

¹ PERRENOUD, Philippe, *Diez nuevas competencias para enseñar: Invitación al viaje*, España, Serie Didáctica, Biblioteca de Aula 196, 2007, p. 127.

Q

uórum **129**
Legislativo

I. Introducción

El tópico que trataremos de exponer en las siguientes líneas, tiene tal relevancia, que posiblemente quede corto su estudio, máxime, que el pronóstico de implementación de la reforma educativa vigente, deviene apresurado para establecer sus posibles beneficios o deficiencias, será entonces la instrumentación didáctica la que arroje resultados confiables. Luego entonces, se trata de una aproximación para futuras evaluaciones a la reforma educativa en turno.

Ahora bien, nos apoyaremos en el argumento de inclusión de las mujeres en el plano educativo mexicano como grupo vulnerable,² pues resulta una realidad inconcusa la falta de inclusión de tales grupos en el sistema de educación básica y particularmente el ostracismo de algunas niñas, que, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),³ presentan un importante riesgo de exclusión.

2 La designación de grupo vulnerable puede tener esa consonancia de “categoría sospechosa” a la que hace alusión la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que basándose en una distinción por el origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, que son contrarias al presupuesto constitucional del artículo 1. El ACUERDO número 02/02/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2019, disponible en: http://www.dof.gob.mx/2019/SEP/ANEXO_AL_ACUERDO_02_02_19.pdf, considera que estos grupos son más susceptibles a las variaciones de los ciclos económicos del mercado, teniendo un fuerte grado de vulnerabilidad social. De tal suerte, que el concepto depende de diversos factores y elementos, que desafortunadamente colocan en alguna situación de desventaja y condiciones de riesgo a los seres humanos, en el marco de las estructuras sociales, pues, la vulnerabilidad implica la susceptibilidad de daño vinculado a una amenaza, y da cuenta de la desventaja que resulta de proyectar la exposición al riesgo que se produce por la posición o localización de un sujeto sobre la capacidad del individuo o grupo para resistir, responder y readaptarse a la amenaza. Por tanto, la vulnerabilidad en el marco jurídico, debe articularse en torno a un concepto teórico que dé sentido y permita reorganizar la realidad pragmática de los injustamente desfavorecidos. Véase. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHSO PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS “CATEGORÍAS SOSPECHOSAS”, A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL, Tesis Constitucional, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tesis:1a. CCCLXXXIV/2014 (10a.), p. 720 y SUÁREZ LLANOS, Leonor, “Caracterización de las Personas y los Grupos Vulnerables” en PRESNO LINERA, Miguel Ángel, *Protección Jurídica de las Personas y Grupos Vulnerables*, Oviedo, Universidad de Oviedo-PROCURA, Área de Derecho Constitucional, 2013, pp. 35-60.

3 La realidad social del país se caracteriza por la pobreza de la mitad de su población y por una profunda desigualdad social y la incapacidad de superar la histórica discriminación de la mujer. En materia de educación, el país ha tenido avances importantes en las últimas décadas, de ahí que la matrícula escolar total se incrementó de 25 millones en el ciclo escolar 1990-91 a 34 millones 821 mil estudiantes en el ciclo 2011-12. *Consúltese*. MOCTEZUMA NAVARRO, David, “La mujer en México: inequidad, pobreza y violencia”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Volumen 59, ISSUE 220, January-april 2014, disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185191814708037#bib0065>

En esa tesitura, haremos un análisis general de la reforma educativa propuesta por el Ejecutivo Federal, respecto del punto nodal de la educación con perspectiva de género en el nivel básico.

Considerando el matiz propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en relación a que la educación puede fomentar el progreso sistemático en una sociedad que le permita el desarrollo de las capacidades de cada persona en forma equitativa, igualitaria y con perspectiva de género,⁴ en el entendido de que cada Estado tiene la obligación de cumplimentar el tan anhelado derecho humano a la educación.

Además, existe un compromiso para alcanzar la agenda 2030 respecto de los retos de la educación, cuya vertiente principal es garantizar el derecho a una educación de calidad y con perspectiva de género, para hacer frente a los desafíos educativos, construyendo sistemas inclusivos, equitativos y pertinentes para todos los educandos.⁵ Podemos asumir que la reforma educativa propuesta por López Obrador, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, sobre el desglose de oportunidades para niñas, niños y adolescentes, promueve un sistema en el que los educandos puedan disfrutar del derecho a la educación en un plano de igualdad transversal.⁶

4 De acuerdo con el criterio de la UNESCO, la Educación es un derecho humano fundamental que ha tenido asidero en diversos instrumentos internacionales. Es considerado uno de los principios rectores que respalda la Oficina Internacional de Educación en la agenda mundial Educación 2030, así como el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4), adoptado por la comunidad internacional. Cabe destacar que el ODS 4, está basado en los derechos humanos y tiene el propósito de garantizar el disfrute pleno del derecho a la educación como catalizador para lograr un desarrollo sostenible. En ese sentido, la Agenda 2030 reconoce que la educación es un derecho humano y una fuerza del desarrollo sostenible que prodiga paz, por tanto, la educación dota a todas las personas de los conocimientos, competencias y valores necesarios que le permitirán vivir con dignidad. *Consúltase*. UNESCO, El derecho a la educación, disponible en: <https://es.unesco.org/themes/derecho-a-educacion>, y UNESCO, Liderar el ODS 4 - Educación 2030, disponible en: <https://es.unesco.org/themes/liderar-ods-4-educacion-2030>.

5 Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje para todos, disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa

6 El **enfoque integrado de género** se dimensiona como la responsabilidad de todos los poderes públicos en el avance de la igualdad entre mujeres y hombres. La **transversalidad** de género es la incorporación, la aplicación del principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres a las políticas públicas. Véase. FERNÁNDEZ, CASTRO de, Patricia, “El Camino hacia la transversalidad de género, el empoderamiento y la corresponsabilidad en las políticas de igualdad de género”, en *Universitas, revista de Filosofía, Derecho y Política*, n° 16, julio 2012, Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 83, 84 y 102.

En el entendido de que, al eliminarse la frontera de discriminación y desigualdad en el plano educativo, podrá fomentarse un desarrollo equilibrado. Lo anterior, prodigará un avance significativo en este plano tanto para niñas y niños, porque es evidente que los parámetros de desarrollo para ambos géneros son claramente diferenciales si consideramos que el enlace fáctico, orienta que en lo que hace al nivel básico de educación en la mayoría de las ocasiones las “niñas” se ven limitadas social y culturalmente o tienen una incorporación tardía e incompleta al sistema educativo.⁷

Por otro lado, es importante mencionar que el propósito general de la presente investigación es dimensionar los puntos positivos de la propuesta educativa en el nivel básico, planteado por el presidente constitucional en turno, en relación con la educación con perspectiva de género, considerando sus ventajas y viabilidad, básicamente verificando la inclusión de género.

Lo anterior bajo la premisa de que esta reforma ubica el derecho a la educación como el motor de cambios sociales y culturales que detonará el desarrollo social y económico del país. Abriendo la posibilidad de cobertura universal, cuyo acceso será desde la educación inicial hasta la educación superior. Inclusive, se trata de priorizar los grupos y regiones con mayor rezago educativo, así como establecer una igualdad educativa a los grupos en situaciones de vulnerabilidad.

En esa tesitura, trata de conciliar un proyecto educativo acorde a la realidad social y nacional, reconociendo contextos regionales y locales

⁷ Los datos ofrecen el siguiente panorama: poco menos de 4.8 millones de niños y niñas entre 13 a 17 años no se inscribieron a la escuela, debido a que presentan condiciones de extrema pobreza, desigualdad estructural y muy particularmente porque en el caso de las niñas y adolescentes se asumen roles de ayuda doméstica o cuidado de familiares y en el caso de los niños y adolescentes, jornadas extenuantes en el campo. Además, las mujeres a diferencia de los hombres tienen menos oportunidades de apoyo escolar, marcado por las expectativas familiares y sociales. De acuerdo con la encuesta intercensal elaborada en 2015 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), nuestro país reportó un 5.5% de analfabetas de todas las edades, de los cuales 38.5% pertenecen al sexo masculino y 61.5% son mujeres, cuya edad oscilaba entre 15 a 17 años (principalmente). Es oportuno enfatizar, que dicho diagnóstico evidencia que, en el caso de los hombres, éstos tratan de subsanar el analfabetismo a lo largo de su vida, a diferencia de las mujeres, este hecho negativo muestra de manera clara y directa una posible lesión a su derecho a la educación. Vid. ROBLES VÁZQUEZ, Héctor Virgilio, *et al.*, “¿Se está garantizando el derecho de todos los niños y jóvenes a asistir a la escuela y completar su educación obligatoria?” en Informe INEE, *El derecho a una educación de calidad*, México, 2014, pp. 20 – 22, y Encuesta Intercensal, México INEGI, 2015, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

en la prestación de los servicios educativos. Ahora bien, respecto de los docentes, aduce la implementación de una carrera justa y equitativa que les reconozca su importancia. Con el objetivo de lograrlo, se orientará un diálogo permanente entre la federación y las representaciones sindicales, respecto de los procesos de admisión, promoción y reconocimiento de los docentes, lo que permitirá fortalecer las instituciones públicas, de formación magisterial.

Finalmente, debemos mencionar que se pretende que la metodología de la presente investigación se guíe por los métodos histórico, analítico, sistemático y deductivo.

II. De los antecedentes de la educación en México

Cada proceso educativo vivido, ha fortalecido el carácter y el desarrollo de nuestra nación, por ello, es relevante hacer un exordio de los antecedentes educativos que se han experimentado.

La educación se ha mostrado como un tópico que ha tenido diversas vinculaciones, pero es considerada por antonomasia como el vehículo de desarrollo social que prodiga cultura a los pueblos.

La historia de la educación en los Estados Unidos Mexicanos ha tenido una evolución en función de la corriente política asentada en el poder. Hacer una observación general de este tópico, no hará justicia a su desarrollo real, empero, habrá de limitarse porque la presente disertación aborda la última reforma educativa que se está sustanciando en nuestro país.

Se advierte a nuestro lector que de manera general y enunciativa habremos de desvelar algunas consonancias positivas ligadas a los procesos educativos.

a) *Los aztecas*

Resulta un hecho insoslayable acercarnos a los vestigios educativos del mundo prehispánico, pero, por razón de método y tiempo, únicamente haremos referencia a la cultura azteca.

La enseñanza de los aztecas tuvo la virtud de transmitir el conocimiento por medio del rostro y del corazón *in ixtli in yollotl*, donde a los encargados de la transmisión de esos conocimientos se les denominó *omac ic oquilichtli*.⁸

Cabe destacar, que sus métodos de enseñanza y aprendizaje se basaron en el sistema educativo mexicana bajo los principios de: *toltecayotl*, *ixtlamachiliztli*,⁹ *in ixtli in yollotl* y *huehuetlahtolli* (reputándose como el aprendizaje de diversos saberes). Fue en este sistema donde florecieron el *calmecac*, el *telpuchcalli* y el *cuicacalli*, del que se puede rescatar la difusión del conocimiento mediante los *huehuetlahtolli*, quienes influyeron notablemente en la educación escolar y doméstica mexicana, formando el carácter y la identidad de la sociedad.¹⁰

En estricto sentido, los conocimientos instruidos en las escuelas respondían a la situación social de los niños de ambos géneros. Jacques Soustelle, evidencia que la formación en instituciones educativas era obligatoria para todos, sin importar el nivel social ni el género de los niños y adolescentes.¹¹

8 LEÓN-PORTILLA, Miguel, *Toltecáyotl. Aspectos de la cultura náhuatl*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 343 y 344. En la cosmovisión prehispánica, se concebía al *omac ic oquilichtli* como un hombre sabio y experimentado quien iniciaba el proceso formativo dentro de la sociedad por ser el que recibía el *ixtlamachiliztli*.

9 *Ixtlamachiliztli*, o su equivalente, el *tlacahuapahualiztli*, se define como el arte de criar y enseñar a otro. *Consúltese*. DÍAZ INFANTE, Fernando, *La educación de los aztecas*, México, Panorama, 2015, p. 35.

10 Es probable que en aquella época se hayan creado las primeras casas de estudio: el *calmecac*, el *telpuchcalli* y el *cuicacalli*, donde existía una gran difusión y aprendizaje de diversos saberes mediante los *huehuetlahtolli*. Siendo importante destacar, que los conocimientos que se transmitían en esta institución educativa eran: la lectura de códices; de los *amoxtli* (libros); de los *cecemeilhuiamoxtli*, libros de lo que ocurría cada día; de los *xiuhamatl* memorias, los *tonalamatl*, libros de la cuenta de los días y del destino y de los *tlalamatl*, papeles de tierra; la formación sacerdotal; los relatos de los *huehuetlahtolli* y los valores más elevados de la cultura náhuatl. Al sabio *tlamacazqui* (sacerdote) se le consideraba como el principal transmisor de la enseñanza de dichos conocimientos, pues poseía “el arte de criar y enseñar al otro con el rostro y con el corazón” por medio de los *huehuetlahtolli*, lo que lo facultaba a transformarse en *temachtiani*: personaje decisivo en la formación de los niños en el *calmecac*; todo ello sin descartar el hecho de que la educación también era transmitida de padres a hijos en el seno familiar. *Consúltese*. SUÁREZ, Carlos Alberto, “Sobre la educación precolombina”, en *Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales*, N° 6, Mérida – Venezuela, Universidad de los Andes, 2001, pp. 141-143.

11 SOUSTELLE, Jacques, *El universo de los aztecas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 176.

Por otro lado, el Códice Mendocino señaló la importancia de la educación doméstica, primera etapa de la educación básica en la que se conceptualizaban los primeros saberes de los niños de ambos géneros y abarcaba de los tres años de vida hasta los catorce años de edad,¹² con tareas específicas para cada uno,¹³ sin embargo, ponían énfasis en los conocimientos ilustrados de cosmovisión *toltecatoytl*, las virtudes morales y los oficios domésticos.

Es importante resaltar que las mujeres no solo aprendían de sus madres los oficios habituales (como el hilado de textiles y la elaboración de alimentos), sino también los conocimientos más elevados de la tradición *toltecatoytl* para convertirse en *cihuaticitl* (médica). En cuanto a la formación militar femenina, había mujeres que acudían al *telpuchcalli* en donde, al igual que los hombres, aprendían el ejercicio militar.¹⁴

Cuenta habida que la visión educativa tanto de niñas como niños estuvo ligada a las primeras enseñanzas que se transmitían de generación en generación y se iban perfeccionando en los subsecuentes años de vida del educando.¹⁵

En ese sentido, podemos orientar que el sistema educativo de los aztecas era inclusivo, pues fue impartido para ambos géneros, aunque sospechamos que, en cierto sentido, la adquisición de conocimientos fue direccionada en función de la escala social del educando.

Además, la educación doméstica jugó un rol importante en la adquisición de conocimientos específicos para el desarrollo personal de los aztecas, lo que se vio reforzado a lo largo de su vida con otros elementos que tenían un enfoque más técnico o científico.

12 VAILLANT, George C., *La civilización azteca*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 96-106, y SOUSTELLE, Jacques, *La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la conquista*, México, FCE, 2011, pp. 172-176.

13 Aunque algunos autores han estudiado el fenómeno de la educación doméstica entre los mexicas desde el Códice Mendocino, casi todos se han centrado en los conocimientos que se impartían en las casas de estudio de México-Tenochtitlan. Vid. ZEPEDA RINCÓN, Tomás, *La educación pública en la Nueva España en el siglo XVI*, México, UNAM, 1972, pp. 28-31.

14 *Idem*.

15 *Ibidem*, p. 29.

b) Educación virreinal

La educación colonial se realizó en dos sistemas. Uno de estudios menores y otro universitario o superior, pero el sistema educativo estuvo separado por estamentos sociales: para indios, mestizos y españoles, donde las escuelas de indios tuvieron la característica de ser un proceso evangelizador más que educativo.

Respecto de la educación básica, se establecieron los colegios menores de segunda enseñanza (principalmente por agustinos y jesuitas), que en el siglo XVI fueron denominadas escuelas de leer, escribir y contar. A partir de 1600, fueron llamadas Escuelas de Primeras Letras y en la segunda mitad del siglo XVIII se les conoció con el nombre de Escuelas de Primera Educación, Escuelas del Arte de Primeras Letras o Escuelas de Primeros Rudimentos.¹⁶

En el primer siglo de dominación española, las escuelas de enseñar a leer, escribir y contar fueron consideradas como terminales.¹⁷

En relación con la educación para niñas, fray Juan de Zumárraga en el siglo XVI, instituyó el primer colegio para la mujer en la Nueva España, nominado Colegio de Doncellas de Nuestra Señora de la Caridad (que en principio fue para indias), pero en realidad asistieron mestizas y criollas, cuya educación se basaba en instrucción religiosa, labores de costura, tejido y bordado.¹⁸

Podemos destacar que a diferencia de la educación en el mundo azteca, el sistema educativo colonial hizo una diferenciación estamentaria, según fueran españoles, mestizos e indios (para estos últimos, se privilegió el carácter evangelizador más que la instrucción).

16 REYES MORALES, Cayetano, *Un día de clases en la época colonial*, El Colegio de Michoacán, disponible en: <https://www.colmich.edu.mx/relaciones25/files/revistas/020/CayetanoReyesMorales.pdf>, p. 13.

17 *Idem*.

18 UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA - Azcapotzalco, *Imágenes de lo Cotidiano I*, Anuario Conmemorativo del V Centenario del Descubrimiento de América, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Humanidades Área de Historia de México, 1989, p. 11.

De fondo, el sistema básico de instrucción se basó en la lectura, la escritura, conocimientos elementales de aritmética y religión (en los hombres) y para las mujeres en conocimientos de costura, tejido, bordado y consecuentemente de religiosidad.

c) La educación en el siglo XIX

El siglo XIX fue el parteaguas que permitió la consolidación del modelo educativo que hoy día tenemos, fue en estos albores que se expidieron leyes y reglamentos que robustecieron el proceso educativo, con un pequeño beneficio para las mujeres.

Particularmente, la Constitución de Cádiz de 1812 fue la primera norma (vigente en el territorio de la Nueva España), tuvo una aplicación casi nula, ya que fue interrumpida hacia 1814.

Algunos historiadores han manifestado que pese a su breve aplicación ha tenido una seria influencia en nuestras subsecuentes constituciones. En el plano educativo, instauró un título respecto de la instrucción pública, disponiendo el establecimiento de escuelas de primeras letras, universidades y en general establecimientos de instrucción.

Título IX.- De la instrucción pública. *Capítulo único.*

Art. 366

En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, a escribir y contar; y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles.

Art 367

Asimismo se arreglará y creará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción, que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.

Art 368

El plan general de enseñanza será uniforme en todo el reyno, debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las universidades y establecimientos literarios, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas.

Art 369

Habrá una dirección general de estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, baxo (sic) la autoridad del Gobierno, la inspección de la enseñanza pública.

Art 370

Las Cortes, por medio de planes y estatutos especiales, arreglarán quanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública.¹⁹

En el año de 1814, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de ese año, dispuso en su artículo 39, que la instrucción era necesaria para todos los ciudadanos y que favorecía a la sociedad.

Artículo 39. La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder.²⁰

Hacia el año de 1822, se expidió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, documento en el que se reconoció la necesidad de implantar colegios de instrucción que fueran consonantes con el sistema político imperante,²¹ principio que sería repetitivo hasta los albores del siglo XX con la propuesta de educación comunista de Lázaro Cárdenas. En ese mismo año, Agustín de Iturbide estableció la educación lancasteriana en el sistema elemental.²²

19 CONSTITUCIÓN DE 1812, disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1812_pp.92,93.

20 DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEJICANA, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1814.pdf>

21 TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1964*, México, Porrúa, 1964, pp. 125-130.

22 CORDERO y TORRES, Enrique, *Política Educativa*, Puebla, Centro de Estudios Históricos de Puebla, 1972, p. 12.

Precisamente la Compañía Lancasteriana, fue una asociación filantrópica que promovió la educación primaria, siguiendo un método en el que consideró los ritmos y aptitudes de cada niño.

Al respecto, afirma Dorothy Tanck, que este modelo se basó en *la enseñanza mutua* donde el profesor en vez de ejercer de manera directa la instrucción, capacitaba a ciertos alumnos destacados (llamados monitores o decuriones), para que pudieran formar a otros, de tal suerte, que el educador se encargaba únicamente de la disciplina y de otros quehaceres administrativos.

Tal método llamó la atención del gobierno y entre 1842 y 1845, la compañía lancasteriana encabezó la Dirección General de Instrucción Pública.²³

Luego, al reestablecerse la Constitución de 1824, por parte del gobierno liberal, se concesionó a los estados la libertad para legislar en el plano educativo. Significativamente, esta Constitución señaló en su artículo 50 fracción I, en relación con las facultades del Congreso:

Las facultades exclusivas del congreso son la siguientes:

- I. *Promover la ilustración, virtud de lo anterior, se establecerían colegios de marina, artillería e ingenieros; se promovería la enseñanza de las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados.*²⁴

Más tarde, en la Constitución de 1836, el artículo 14 orientó la facultad a las Juntas Departamentales para iniciar leyes relativas a la educación pública.

23 TANCK ESTRADA, Dorothy de, "Las escuelas lancasterianas en la ciudad de México: 1822-1842", en VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, *et.al., La educación en la historia de México*, México, Colegio de México, Lecturas de Historia Mexicana, 1992, pp. 49-52.

24 CONSTITUCIÓN DE 1824, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

SEXTA. SOBRE LA DIVISIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL. DIVISION DEL TERRITORIO DE LA REPUBLICA Y GOBIERNO INTERIOR DE SUS PUEBLOS. Art. 14. Toca á las Juntas departamentales: 1.º Iniciar leyes relativas á impuestos, educacion pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al art. 26 de la tercera ley constitucional.²⁵

Un aporte importante se estableció en el año de 1842, al declararse vía decreto la gratuidad y la obligación de la educación para los niños cuyas edades fluctuaban entre los 7 y los 15 años.²⁶

Para el año de 1844, el ministro Manuel Baranda promovió la instrucción pública y su unificación, surgiendo la Dirección General de Instrucción Primaria y la Junta Directiva de Instrucción Superior.

En el año de 1856, Ignacio Comonfort dio un impulso a la educación de la mujer fundando el 3 de abril de ese año el Colegio de Educación Secundaria para Niñas, que posteriormente facilitaría las bases para la creación de la Escuela Normal, en mayo de 1857.²⁷

Ahora bien, la conceptualización normativa de la Constitución de 1857, en relación al plano educativo, dispuso en su Título I, Sección I, la libertad de profesión:

TITULO I SECCION I. De los derechos del hombre.

ART. 3. La enseñanza es libre. [...]

ART. 4. Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria ó trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno, ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, ó por

25 CONSTITUCIÓN DE 1836, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>

26 LARROYO, Francisco, *Historia Comparada de la Educación en México*, México, Porrúa, 1973, p. 229.

27 SOLANA, Fernando y CARDIEL REYES, Raúl, *Historia de la Educación Pública en México*, México, Secretaría de Educación Pública – Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 77.

*resolucion gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.*²⁸

Empero, en el año de 1867, las Leyes de Reforma consagraron los principios de libertad de enseñanza, gratuidad, obligatoriedad y laicismo educativo.²⁹

Fue Benito Juárez García (entonces presidente) quien integró la Comisión de Instrucción Pública, a efecto de que redactaran la Ley Orgánica de Instrucción Pública (cuya data es del 2 de diciembre de 1867), declarando la obligatoriedad y gratuidad en la educación elemental, además de que desapareció la enseñanza religiosa,³⁰ particularmente, esta ley abarcó las primeras letras hasta la educación superior.

Por otro lado, se perfiló la unificación de la enseñanza primaria, se creó la Escuela Secundaria para niñas y la Escuela Nacional Preparatoria, que orientó significativos cambios tomando en consideración la influencia de la corriente epistémica del positivismo.³¹

En ese orden de ideas, los albores del siglo XIX plantearon una redimensión en el sistema y modelo educativo, dictándose una serie de leyes y reglamentos, entre otros, la Constitución de Cádiz de 1812, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, las constituciones de 1824, 1836 y 1857, y particularmente las consideraciones de las leyes de reforma de 1867, que consagraron los principios de libertad de enseñanza, gratuidad, obligatoriedad y laicismo educativo.

28 CONSTITUCIÓN DE 1857, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

29 SOLANA, Fernando y CARDIEL REYES, Raúl, *et. al., Op. cit.*, p. 30.

30 Instrucción Primaria. Art. 1. Habrá en el Distrito federal, costeadas por los fondos municipales, el número de escuelas de instrucción primaria de niños y niñas que exijan su población y sus necesidades; este número se determinará en el reglamento que deberá darse en cumplimiento de la presente ley y las escuelas quedarán sujetas á él y á las demás disposiciones que sobre ellas dictare el Ministerio de Instrucción pública. 2. Costeadas por los fondos generales, habrá en el mismo Distrito cuatro escuelas de instrucción primaria, una de ellas de niñas. Véase LEY ORGÁNICA DE LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de diciembre de 1867, disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_02121867.pdf

31 VILLEGAS, Abelardo, *Positvismo y Porfirismo*, México, Secretaría de Educación Pública, SEP Setentas, 1972, p. 7.

d) Educación en el periodo presidencial de Porfirio Díaz

La educación en el periodo de Porfirio Díaz fue un instrumento integrador que proporcionaría la mejor adaptación de cada uno de los actores sociales en el desempeño de su papel, iniciando con ello una etapa de paz, orden y progreso, donde persistiría la idea de una conciliación nacional.

En 1888, el ministro Manuel Baranda estableció la Comisión de Instrucción Pública en la Cámara de Diputados, formada por Justo Sierra, Julio Zárate y Leonardo Fortuño, mismos que redactaron la Ley de Instrucción Primaria en el Distrito y Territorios Federales, aprobada el 7 de diciembre de 1887 por esta Cámara.³²

En relación con la educación de las mujeres, se incrementó la oferta educativa de la Escuela de Artes y Oficios para Señoritas. El objetivo de tal institución fue mejorar la condición de la mujer para que pudiera acceder a un perfeccionamiento moral, social y económico en su entorno.³³

Se destaca que entre los años de 1876 a 1911, las carreras comerciales para mujeres tuvieron auge, creándose dos primarias comerciales y tres industriales que cubrían el objetivo de integrar la enseñanza nacional y satisfacer las necesidades del comercio.³⁴

En esa tesitura, la educación femenina empezó a consolidarse, impulsando la educación técnica para la mujer.³⁵ En los años subsecuentes, la educación estuvo un tanto rezagada, aunque algunos gobernadores revolucionarios impulsaron la educación popular y, pese a la gran inestabilidad social y política, se instalaron algunos centros educativos.

32 MARTÍNEZ JIMÉNEZ, Alejandro, *La educación en el porfiriato*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 107-113.

33 Véase. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, Archivo SEP, Folleto de la Escuela Nacional de Artes y Oficios para señoritas, TOMO XII, Núm. 1926, p. 11.

34 *Consúltase*. Archivo Histórico de la SEP, México, Departamento de Educación Normal y Especial, Exp. 2, legajo 3, p. 40. Archivo de la SEP, Boletín de Instrucción Pública, Órgano de la Secretaría del Ramo, TOMO V, 20 de agosto de 1905, Núm. 1, p.1.

35 La Ley Reglamentaria se publica en el Boletín de Instrucción Pública de la Secretaría del Ramo, tomo V, el 20 de agosto de 1905, en el Núm. 1. Se dividió en 13 capítulos y 78 artículos.

Ahora bien, la recuperación necesaria después de la guerra revolucionaria planteó diversos retos económicos para la consolidación de una Nación moderna. De estos cambios, surgió la reforma educativa de Lázaro Cárdenas en 1934, que asió un modelo de educación socialista.

La reforma constitucional del 12 de diciembre de 1934, rescató las inquietudes sociales y las demandas reivindicativas que dieron origen y justificación a la lucha revolucionaria, es decir, el carácter racional a la enseñanza, con un enfoque de gratuidad, científicidad y una intervención directa del Estado en la definición del currículo, empero, la parte más controversial fue el mandato de una educación socialista.³⁶

La educación será socialista. Y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social. Solo el Estado – Federación, Estados, Municipios- impartirá educación primaria, secundaria y normal. [...].³⁷

En primera instancia, se ratificó el compromiso estatal de gratuidad de la educación y se propuso que el Estado fuese el encargado de impartir la educación en su sistema básico hasta la normal, no obstante para que se les concediera autorización a los particulares para impartir tal instrucción.

Hacia el 30 de diciembre de 1946 se reformó el artículo 3° para eliminar el término “socialista”, haciendo énfasis especial en una educación tendiente a “desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano”, con un enfoque nacionalista pero sensible y abierto a los movimientos y tendencias del contexto internacional.³⁸

36 QUINTANILLA, Susana, “Los principios de la reforma educativa socialista: imposición, consenso y negociación”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero-junio 1996, vol. 1, núm. 1, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/140/14000110.pdf>

37 ARZOLA FRANCO, David Manuel, “El artículo tercero y la política educativa en México, una lectura entre líneas del texto constitucional” en TRUJILLO HOLGUÍN, Jesús Adolfo y DINO MORALES, Laura Irene (Coords.), *Debate legislativo y educación: El artículo tercero a cien años de la Constitución Política de 1917*, México, Congreso del Estado de Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2018, p.163.

38 *Ibidem*, p.165.

De fondo, la reforma tuvo como objetivo desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, ratificando la laicidad en los contenidos educativos.

Durante el periodo de Miguel Alemán, se dio una continua campaña de alfabetización, emprendida por Ávila Camacho, con la finalidad de lograr que en México todos los habitantes supieran leer y escribir.³⁹

Asimismo, se impulsó la escuela rural, con el propósito de instruir al campesino, mejorar sus condiciones de higiene y crear en él una conciencia ciudadana, construyendo escuelas, apostando por la capacitación magisterial, la producción de libros al alcance de toda la población, fortaleciendo el programa de industrialización del país.

Por otro lado, se preparó a técnicos e investigadores para apuntalar el desarrollo, el apoyo a las bellas artes y a la educación superior.⁴⁰

La educación básica se desarrolló mediante la “escuela productiva” y el “aprender haciendo”, a través de la vinculación del quehacer educativo con las tareas de la producción económica.⁴¹

Artículo 3º.-La educación que imparta el Estado —Federación, Estados y Municipios— tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y a la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. I.-Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: a).-Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el

39 GUEVARA GONZÁLEZ, Iris, *La educación en México Siglo XX*, México, Textos breves de economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 30-33.

40 *Ibidem*, p. 31.

41 GUEVARA GONZÁLEZ, Iris, *Loc. cit.*, pp. 32-33.

*constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; [...] c).- [...] evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos.*⁴²

Ahora bien, el siguiente resguardo histórico, tocará algunos sexenios con una peculiar trascendencia epistémica en las reformas planteadas, por ejemplo:

Miguel de la Madrid Hurtado, fundamentó la reforma educativa en el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana, tratando de ampliar el acceso educativo, cultural, de recreación y deportivo a todos los mexicanos.⁴³

Sustancialmente, trató de incrementar la calidad educativa por medio de una formación integral del docente, ampliando el acceso a los servicios con prioridad a zonas desfavorecidas, bajo el signifiante de que la educación representa un factor de desarrollo.

Más tarde, la propuesta educativa de Salinas de Gortari constriñó la cobertura educativa y la calidad tratando de evitar al máximo la repetición de los ciclos escolares, orientando concentración administrativa, tratando de mejorar las condiciones al cuerpo docente.

Se planteó, el incremento de la cobertura en la oferta educativa (principalmente en zonas marginadas, mediante el uso de medios electrónicos de comunicación), mejorar y elevar la calidad educativa, desconcentrar la administración educativa y mejorar las condiciones de trabajo de los docentes.⁴⁴

Se propusieron los niveles preescolar, primaria y secundaria como educación básica.⁴⁵ Fue en este sexenio, que se asoció la agenda educativa nacional al plano internacional y se expuso el problema de

42 CONSTITUCIÓN, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm

43 CARRANZA PALACIOS, José Antonio, *100 años de educación en México 1900-2000*, México, Noriega, 2008, pp. 99-101.

44 *Ibidem*, pp. 109 y 110.

45 MARTÍNEZ RIZO, Felipe, "Las políticas educativas antes y después de 2001", *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, septiembre-diciembre, N. 27, 2001, pp. 35-56.

sindicalización docente y el impacto que tenían las determinaciones emitidas por ese sindicato en las propuestas administrativas para el sistema educativo.

Al margen de dicha situación, puede conjeturarse que el sindicato docente es uno de los más consolidados en la “lucha social” en México. Empero, ha supuesto un pequeño obstáculo en la implementación de las reformas planteadas; recordemos que existe una línea delgada entre la educación y la ‘modernización del aparato educativo’.⁴⁶

Artículo 3º.-...I.- [...la] educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa; [...] c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, [...] evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos de individuos. [...] IV.- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita; V.- Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos – incluyendo la educación superior – necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnología, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura; [...].⁴⁷

Las principales vertientes de la reforma educativa de Ernesto Zedillo fueron la promoción de la “educación básica”, la educación para adultos y la formación para el trabajo.

Abrió el tópico de la participación de los docentes en las evaluaciones educativas, de tal suerte que surgieron diversos mecanismos de evaluación como el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL) y los comités interinstitucionales de evaluación de la educación superior.

46 RUEDA BELTRÁN, Mario y SÁNCHEZ MENDOZA, Marlen Yasmin, “Propuesta para identificar necesidades educativas regionales, a partir de la investigación educativa” Temas Transversales, en RUEDA BELTRÁN, Mario y ÁLVAREZ ARELLANO, Lillian (Coords.), en *Propuestas para transformar el Sistema Educativo Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, 2018, p. 18.

47 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Constitución Política y sus reformas, febrero 1917 marzo 2013*, Documentación Legislativa, Cuadernos de Apoyo, SEDIA, LXII Legislatura, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/doclegis/cuad_cons_mar13.pdf

Se instituyó el Programa Nacional de Carrera Magisterial, que construyó un sistema de estímulos económicos para los docentes cuyo trasfondo fue fomentar su actualización constante.

Hacia 1995, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), firman el Programa Nacional de Actualización permanente (PRONAP). En 1997, se creó el programa para la transformación y el fortalecimiento académico de las escuelas normales, cuya finalidad consistía en modernizar la formación de los profesores de la educación básica.⁴⁸

En el sexenio de Vicente Fox Quesada, se planteó el axioma “educación para todos”, reconociendo el derecho a la educación y la multiculturalidad. Bajo la premisa ‘de educación de calidad’, se trató de atender a las necesidades y habilidades de los sujetos, de tal suerte que se fomentasen en pro del país, formando a los educandos para una convivencia sana y solidaria mediante valores, capacitándolos para lograr una mayor competitividad en el mercado laboral.

Además, planteó el fomento de la educación de vanguardia y se diseñó la posibilidad de ampliar la cobertura educativa, pero no sólo se debía de preocupar por llevar educación a todos, sino que también debería de considerarse la forma de brindar los conocimientos y las competencias necesarias a los alumnos (el modelo de aprendizaje por competencias comienza a tomar mayor fuerza en este sexenio).

Artículo 3º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado federación, estados, Distrito Federal y municipios, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. [...] III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria y secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos

48 LÓPEZ AGUILAR, Martha de Jesús, *Una reforma “educativa” contra los maestros y el derecho a la educación, El cotidiano*, Redalyc (179), disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32527012005>, 2013, pp. 55-76.

de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale. [...] V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos incluyendo la educación inicial y a la educación superior necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura. [...].⁴⁹

Felipe Calderón Hinojosa se decantó por tratar de elevar la calidad educativa, de tal suerte que implementó diversas estrategias como la evaluación del desempeño docente, directivos, supervisores y jefes de sector, con la finalidad de lograr por medio de la evaluación una mayor calidad educativa, pues se consideraba como el elemento primordial.

Otra vertiente fue la capacitación de docentes, para fortalecer su capacidad de enseñanza y el uso de las nuevas tecnologías. Además, se promovió la educación integral de las personas en todo el sistema educativo, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias.

El planteamiento de Enrique Peña Nieto fue orientar el fortalecimiento de la educación para reducir las desigualdades sociales, buscando que la propuesta educativa fuese incluyente, garantizando su elemento público, laico, gratuito y obligatorio.

Además, trató de implementar un marco jurídico, cuya pretensión era el incremento en la formación docente completa, con acceso a alimentos sanos y nutritivos, libros de texto y materiales educativos actualizados, y escuelas con instalaciones adecuadas y en buen estado.

***Artículo 3o.** El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad*

49 Constitución, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. [...] d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos; III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. [...] Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. [...] VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. [...] Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá: a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social. [...] La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades

*con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión. [...].*⁵⁰

De lo anteriormente aducido, de la revisión sucinta de las diversas reformas planteadas, se advierte que éstas han tenido disímiles impactos sociales y económicos, desde la perspectiva de la educación propuesta por Porfirio Díaz, como un instrumento integrador; la educación socialista de Lázaro Cárdenas; las continuas campañas de alfabetización de Ávila Camacho; el impulso a la escuela rural de Miguel Alemán; la propuesta de desarrollo integral del individuo de Miguel de la Madrid Hurtado; la cobertura de calidad educativa de Salinas de Gortari; la promoción de la educación básica, educación para adultos y formación para el trabajo de Ernesto Zedillo; la propuesta de educación para todos de Vicente Fox Quesada. Hasta la propuesta de calidad educativa a través de la evaluación docente de Felipe Calderón Hinojosa; y el planteamiento de Enrique Peña Nieto, para reducir las desigualdades sociales, a través de la inclusión y la garantía del elemento público, laico, gratuito y obligatorio.

Todo lo anterior, sin duda, ha dinamizado aspectos positivos y negativos en el entorno educativo nacional, que en algunas ocasiones ha quedado asociado con circunstancias de carácter laboral del cuerpo docente.

Así, llegamos a la reforma implementada por el actual Ejecutivo Federal, que más adelante abordaremos.

III. Del concepto de la educación y la educación como derecho fundamental

El término ‘educar’ proviene del latín *educare*, cuyo sentido básico es ‘criar’, ‘alimentar’. A partir de allí, tiene el sentido abstracto e intelectual de ‘formar’ e ‘instruir’.⁵¹

⁵⁰ Constitución, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

⁵¹ CASTELLANO, Luis A. y MÁRSICO, Claudia T. *Diccionario Etimológico de términos usuales en la praxis docente*, Buenos Aires, Altamira, 1995, disponible en: <http://www.terras.edu.ar/>

Parafraseando a Kant, citado por Láscaris Comneno, 'el hombre llega a ser hombre por la educación' porque gracias a la educación, pasa a un modo de ser.⁵² Toda vez, que dicho proceso constituye una continua generación e incorporación de experiencias, conocimientos, conceptos, valores, actitudes, habilidades, técnicas y tecnologías, para elevar el poder de realización, individual y colectiva.⁵³

En esa tesitura, podemos conjeturar que la acción del educador sobre el alumno que todavía no es un hombre, prodiga la perfectibilidad humana en la adquisición de hábitos culturales que le preparan para la vida.⁵⁴ De tal suerte, que por medio de la educación, se consiga sacar al niño de su ignorancia y de su incapacidad, para elevarlo a un nivel gradual intelectual, moral y profesional.

De ahí, podemos orientar este término como un proceso humano y cultural sumamente complejo, que busca la perfección y la seguridad del ser humano, presuponiendo una visión del mundo y de la vida para satisfacer una serie de necesidades.⁵⁵

La Ley General de Educación en su artículo 1, reconoce el derecho a la educación afirmando que es necesario para alcanzar el bienestar de todas las personas, premisa fundamental, que se coliga con el mandato constitucional del artículo 3 que orienta, que el Estado en sus órdenes

biblioteca/35/35CASTELLO-Luis-MARSICO-Claudia-Que-es-educar.pdf, p. 33. En el campo semántico *educare* es equivalente al griego *tréphein*, siempre que se tome a *educare* como derivado de *edo*, también se observan significativas semejanzas. *Tréphein* es en su origen 'espesar', y de allí 'coagular', 'cuajar'. Con este sentido concreto subsiste todavía en la época clásica bajo el concepto genérico de 'criar', 'nutrir', desarrollado a partir de 'engordar', 'alimentar'. Es así como por graduales traslaciones de sentido llega a significar plenamente 'educar', si bien nunca resulta el término típico para referirse a lo que hoy entendemos por educar y sí queda más ligado al ámbito de crianza de niños.

52 LÁSCARIS COMNENO, Constantino, "Un concepto de educación" en *Revista Española de Pedagogía*, Madrid, Vol. 13, N. 51, julio-septiembre, 1955, p. 163.

53 MURUETA, Marco Eduardo (Coord.), *Alternativas para nuevas prácticas educativas, Libro 8. Nuevos modelos educativos*, II Congreso Internacional de Transformación Educativa, realizado del 23 al 26 de septiembre de 2015 en Tlaxcala, organizado por el Consejo de Transformación Educativa, México, 2017, disponible en: <https://www.transformacion-educativa.com/attachments/article/153/Libro%2008%20-20Nuevos%20modelos%20educativos.pdf>, p. 23.

54 LÁSCARIS COMNENO, Constantino, *Op cit.*, pp. 163 – 165, disponible en: <https://revistadepedagogia.org/wp-content/uploads/2018/06/1UnConceptoDeEducacion.pdf>

55 LEÓN, Aníbal, *Qué es la educación*, Venezuela, Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad de Los Andes, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Sistema de Información Científica, Educere, vol. 11, núm. 39, octubre-diciembre, 2007, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/356/35603903.pdf>, pp. 595 y 598.

de gobierno, impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior.

***Artículo 1.** La presente Ley garantiza el derecho a la educación reconocido en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de todas las personas.*

Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en toda la República.

Su objeto es regular la educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, la cual se considera un servicio público y estará sujeta a la rectoría del Estado. [...].⁵⁶

***Artículo 3o.** Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.[...].⁵⁷*

En ese entendido, la instrucción básica es un medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, mediante un proceso permanente que contribuya al desarrollo del individuo; incluso, a la transformación de la sociedad.

⁵⁶ LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019.

⁵⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 20 de diciembre de 2019.

Artículo 2. El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el ejercicio de su derecho a la educación. Para tal efecto, garantizará el desarrollo de programas y políticas públicas que hagan efectivo ese principio constitucional.

Artículo 5. Toda persona tiene derecho a la educación, el cual es un medio para adquirir, actualizar, completar y ampliar sus conocimientos, capacidades, habilidades y aptitudes que le permitan alcanzar su desarrollo personal y profesional; como consecuencia de ello, contribuir a su bienestar; a la transformación y el mejoramiento de la sociedad de la que forma parte [...].⁵⁸

La educación como derecho fundamental

El acceso a la escuela y a la instrucción es un derecho humano fundamental, que tiene como vertiente alcanzar un núcleo poblacional amplio que haga uso de educación escolarizada básica, continua y permanente.⁵⁹

La educación básica se asume como la base de todo el sistema educativo y consiste en la enseñanza de los contenidos mínimos que se consideran fundamentales para la educación de una persona, es decir, es el conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores indispensables para desempeñarse en la sociedad a la que se pertenece, su duración puede tener un mínimo de seis años que corresponden generalmente a la educación primaria.⁶⁰

Es importante destacar que fue en el año de 1948 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que es la base del reconocimiento del derecho humano a la educación.

⁵⁸ LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019.

⁵⁹ MURUETA, Marco Eduardo (Coord.), *Op. cit.*, p. 23.

⁶⁰ NUEVO GLOSARIO DE TÉRMINOS PARA DOCENTES, DIRECTIVOS Y ASESORES ACADÉMICOS DE EDUCACIÓN BÁSICA, 2012, disponible en: <http://www2.usebeq.edu.mx/siise/procap/ktml2/files/uploads/NuevoglosarioterminosDocentesdic2012.pdf>, 2012

De ahí que el artículo 26, en sus apartados 1 y 2, establecen que:

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. [...]

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.⁶¹

Además, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976 dispone en su artículo 13 que:

Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. [...] la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁶²

Lo anterior, se corrobora con la Convención de Derechos del Niño de 1990, que asevera una protección especial a los niños y niñas. En sus artículos 28 y 29, tutela los derechos de este grupo vulnerable en materia de educación. Incluso, esta Convención⁶³ señala que la educación debe estar dirigida a proporcionar información adecuada a efecto de crear un estado de bienestar social, físico, psicológico y sexual, lo anterior, en plena concordancia con el presupuesto constitucional de los artículos 2 y 3 de la Ley de Educación.

61 Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/spn.pdf

62 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf

63 Véase. NACIONES UNIDAS, Convención sobre los Derechos del Niño, disponible en: https://www.unicef.cl/web/informes/3_informe-crc.pdf

Artículo 2. El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el ejercicio de su derecho a la educación. Para tal efecto, garantizará el desarrollo de programas y políticas públicas que hagan efectivo ese principio constitucional.⁶⁴

Artículo 3. Toda persona tiene derecho a la educación. [...]

El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.⁶⁵

En virtud de lo anterior, el Estado mexicano tiene la obligación de implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita, desarrollando la educación secundaria, general y profesional, garantizando la enseñanza superior accesible a todos, fomentando la asistencia regular a las escuelas, reduciendo al extremo las tasas de deserción escolar.

A propósito de la educación básica, debe estar encaminada a desarrollar la personalidad del niño y sus capacidades, inculcar el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el medio ambiente, preparando al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre.

En lo que hace al enlace de educación y equidad,⁶⁶ entre las medidas que para tales fines deberán tomar las autoridades, está la no discriminación por razones de sexo, tratando en la medida de lo posible la eliminación de patrones culturales que apoyen la discriminación de género.

Considerando que la perspectiva de género tiene el papel primordial de hacer que los distintos individuos se planteen la necesidad de analizar y reconocer su responsabilidad educativa al transmitir valores y actitudes que mantienen las desigualdades entre los géneros.

⁶⁴ LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019.

⁶⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 20 de diciembre de 2019.

⁶⁶ Cfr. Nota a pie de página número 90.

En esa tesitura, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995), la Plataforma de Acción (documento que concentró los ejes de trabajo del evento), resaltó en el capítulo “J” la responsabilidad en la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Porque culturalmente se acepta la idea de que los intereses prácticos de género, se derivan del hecho de que a las mujeres les son asignados ciertos roles por la división sexual del trabajo, mientras que los intereses estratégicos de género se originan en el hecho de que las mujeres, como categoría social tienen acceso desigual al recurso y al poder.⁶⁷

Es un hecho que hoy en día se sigue poniendo en boga el papel de la mujer, su posición en la sociedad, empero, se ha llegado a la conclusión de que las desigualdades de género no tienen un origen natural y que, por tanto, pueden transformarse y erradicarse,⁶⁸ por ejemplo: la presencia de la mujer en el marco educativo de la sociedad como educanda e instructora.

De ahí que la defensa y promoción de los intereses estratégicos deben estar conducidos por el potencial transformador, donde el objetivo final debe impulsar un proceso que sea doblemente transformador, es decir, trasmutar a las mujeres en agentes sociales conscientes y participativas, condescendiendo el acceso a la educación.⁶⁹

En esos términos, el relator especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Dr. Vernor Muñoz Villalobos, ha considerado que *la educación debe constituir un espacio de libertad para el ejercicio y el aprendizaje de todos los derechos, responsabilidades y capacidades humanas.*⁷⁰

67 YOUNG, Kate, “El potencial transformador en las necesidades prácticas: empoderamiento colectivo y el proceso de planificación” en LEÓN, Magdalena (Comp.), *Poder y Empoderamiento de las Mujeres*, Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, Género, Mujer y Desarrollo, 1997, pp. 102 y 103.

68 *Ibidem*, p. 103.

69 *Ibid*, p. 109.

70 Campaña latinoamericana por el derecho a la educación, disponible en: <https://redclade.org/noticias/vernor-munoz-un-estado-que-elimina-la-perspectiva-de-genero-en-la-educacion-ni-de-lejos-puede-considerarse-un-estado-inclusivo/>

La tarea es, entonces, empoderar a las mujeres y en general a toda la población, construir un panorama educativo con oportunidades que le permitan un mejor desarrollo como individuo dentro del contexto social.

IV. La educación y la perspectiva de género

La Real Academia Española establece que género proviene del latín *genus, -ëris*.⁷¹

Gramaticalmente tiene diversas acepciones, la que más se acerca al presente estudio, es la que arriba a la conclusión plausible de que género es el *grupo al que pertenecen los seres humanos de cada sexo*.⁷²

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto de la igualdad, hace una diferenciación entre sexo y género. Asume que el sexo se refiere a las diferencias biológicas entre hombre y mujer, es decir, a sus características fisiológicas.⁷³ Y por género, evidencia las identidades, funciones y atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre, y su significado social y cultural que se le atribuyen.⁷⁴

Por otro lado, la perspectiva de género está claramente enlazada a la igualdad. Tal circunstancia, a lo largo del proceso histórico, ha generado un movimiento en busca de criterios objetivos de diferenciación de tratos que permitan, de alguna forma, ir erradicando las condiciones de

71 Voz latina, que significa estirpe, linaje o tipo natural de algo, disponible en: <http://etimologias.dechile.net/?genus>

72 Género, concepto de la Real Academia Española, disponible en: <https://dle.rae.es/g%C3%A9nero>

73 Véase. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Orientación sexual, identidad de género y expresión de género: algunos términos y estándares relevantes, Estudio realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.G. CP/CAJP/INF. 166/12, 23 abril 2012, párr. 13., disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CP-CAJP-INF_166-12_esp.pdf

74 NACIONES UNIDAS, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer – CEDAW, Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, párr. 5, y OEA, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Orientación sexual, identidad de género y expresión de género: algunos términos y estándares relevantes. Estudio realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.G. CP/CAJP/INF. 166/12. 23 abril 2012, párr. 14.

desventaja estructural en la que se encuentran las “mujeres” como grupo sometido, sojuzgado y vulnerable.⁷⁵

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con relación a la perspectiva de género, advierte que existen diversas cuestiones estructurales que colocan a las mujeres en una posición de desventaja y vulnerabilidad, situación que les impide un pleno goce de derechos, por lo que se vuelve necesaria una interpretación de la norma que ayude a contrarrestar dichas asimetrías.

Históricamente, la perspectiva de género⁷⁶ se encuentra cimentada en un paradigma teórico histórico-crítico, en esa lucha paralela que plantea la convivencia y en ocasiones la supervivencia de ambos sexos y la manera en que se van interrelacionando entre el ámbito de lo público y lo privado.

Lo anterior, puede conjeturarse debido a los roles sociales que se han ido asumiendo y que al parecer algunas sociedades los han decantado así, debido a la diferencia biológica del ser humano.⁷⁷

En el plano educativo, hoy día, se tiene que hacer un replanteamiento que obedece a la presencia cada vez más amplia del género femenino en el sistema educativo básico, lo que desvela en un impacto positivo respecto de la presencia de niñas, adolescentes y mujeres adultas.

Bajo tal esquema, la redimensión de igualdad busca que el educando alcance una educación igualitaria con sus pares,⁷⁸ lo que a la postre

75 SABA, Roberto, *Más allá de la igualdad formal ante la ley ¿Qué le debe el Estado a los grupos desaventajados?*, Argentina, Siglo XXI Editores, 2016, pp. 79 - 81.

76 De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, el género es la clase a la que pertenece un nombre sustantivo o un pronombre por el hecho de concertar con él una forma y generalmente solo una, de la flexión del adjetivo y del pronombre. Véase DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, disponible en: <http://buscon.rae.es/draei/>

77 Es la condición orgánica, masculina o femenina. Diccionario de la Lengua Española, disponible en: <http://buscon.rae.es/draei/>

78 Según el Instituto de la Mujer de España, por coeducación se entiende la propuesta pedagógica actual para dar respuesta a la reivindicación de la igualdad realizada por la teoría feminista, que propone una reformulación del modelo de transmisión del conocimiento y de las ideas desde una perspectiva de género en los espacios de socialización destinados a la formación y el aprendizaje, INSTITUTO DE LA MUJER, *Guía de coeducación, Síntesis sobre la Educación para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, Madrid, disponible en: <http://www.inmujer.gob.es/observatorios/observIguualdad/estudiosInformes/docs/009-guia.pdf>, 2008, p.17.

permitirá la desaparición de mecanismos discriminatorios en la estructura formal de la escuela y dotará de elementos ideológicos que elevarán a nuevos conceptos y axiomas a los educandos, en la práctica educativa.

Este modelo trata de orientar un tipo de educación incluyente que dé pie a una igualdad social, máxime, que la escuela es el agente más importante en la formación integral de la personalidad del individuo, reputándose como el espacio fundamental y crucial para el desarrollo de la persona.

Virtud de lo anterior, garantizar la equidad y eliminar las desigualdades educativas puede implicar un crecimiento exponencial en el Sistema Educativo Nacional. Sobre el particular, el Instituto Nacional de las Mujeres, ha subrayado que debe existir un proceso simbólico que incorpore la diversidad como un principio pedagógico que enriquezca a las personas; esto representa un reto educativo, pues significa desarrollar, promover y construir alternativas creativas y estratégicas que incorporen la perspectiva de género en las diversas realidades y contextos que conforman nuestra sociedad mexicana.

Por ende, la educación con perspectiva de género implica la formación de la personalidad del individuo sobre una base de igualdad, buscando en todo caso un acceso igualitario a los servicios que brinda el propio sistema educativo para transformarlo gradualmente sin discriminación.

En los Estados Unidos Mexicanos, la aspiración de la igualdad entre ambos sexos se encuentra reflejada en la legislación vigente, en el artículo 3 constitucional, que a la letra dice:

Toda persona tiene derecho a la educación. [...]

La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. [...]

El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos. [...]

Los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral, [...]

[...] el Estado implementará medidas que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación de las personas [para que se] combatan las desigualdades socioeconómicas, regionales y de género en el acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos [...].⁷⁹

Finalmente, debemos advertir que el enlace constitucional reconoce como derecho humano el derecho a la educación para todas las personas, y se robustece con los presupuestos de la Ley General de Educación y con los Tratados y Convenciones que ha suscrito el Estado mexicano, por mencionar algunos: la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer,⁸⁰ la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995,⁸¹ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁸² la Convención de Belém Do Pará,⁸³ entre otras, así como diversos ACUERDOS.⁸⁴

79 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 20 de diciembre de 2019.

80 En su artículo 1°, define a la discriminación de la mujer como: “[...] toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.” En sus artículos 2° incisos a) y c) y 3°, establece el compromiso que deben adoptar los Estados Parte de la Convención para condenar la discriminación entre hombres y mujeres.

81 “La adopción de medidas para garantizar a la mujer, la igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones”; poniendo especial atención en las medidas que debían adoptar los partidos políticos, convocándolos a revisar su composición estructural y mecanismos para eliminar la discriminación de las mujeres dentro de su vida orgánica.

82 Sobre esta misma línea, en los artículos 3 y 25 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, igualmente está contemplada la obligación de los Estados Parte para garantizar condiciones igualitarias entre los géneros en el goce de todos los derechos civiles y políticos.

83 En particular, el artículo 4 incisos f) y j) de la Convención de Belém Do Pará, salvaguarda el derecho de igualdad en la protección ante la ley para el género femenino, además del reconocimiento de la prerrogativa que posee toda mujer a que le sean reconocidos sus derechos humanos, especialmente los de igualdad en el acceso a las funciones públicas de su país y en la participación de las cuestiones públicas.

84 ACUERDO número 01/02/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Convivencia Escolar; ACUERDO número 02/02/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos (INEA), ACUERDO número 03/02/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa, y Anexo al ACUERDO número 03/02/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa, ACUERDO número 04/02/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, ACUERDO número 06/02/19 por el que se emiten las Reglas

V. Algunas consideraciones generales a la reforma educativa de Andrés Manuel López Obrador⁸⁵

Es importante destacar que la reforma educativa propuesta por el Ejecutivo Federal, que dio paso a la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 30 de septiembre de 2019, hace alusión al término “equidad”.

Sin embargo, se dilucida que el punto central del presente análisis es objetivar la propuesta en materia educativa⁸⁶ que ofrece el presidente constitucional Andrés Manuel López Obrador, en el rubro de educación básica. Por lo que no se disertará si es o no apropiado el uso de la palabra “equidad” para cambiarlo por el vocablo “igualdad”, o si se está o no de acuerdo con el uso de esta voz.

Conviene en ese sentido aclarar que la conceptualización de las anteriores terminologías contienen un sentido diferenciado, de ahí, por ejemplo, que la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW⁸⁷, por sus siglas en inglés), emitió en el año de 2006 a través de su Comité, una recomendación al Estado mexicano para que en sus planes y programas, utilizare sistemáticamente el término “igualdad” por el de “equidad”, toda vez,

de Operación del Programa Educación Inicial y Básica Comunitaria.

85 Es importante mencionar que la propuesta educativa del actual presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere al concepto de “equidad”. Advirtiendo al lector que propiamente no es un tema de disertación exponer si es o no atinado el uso de la palabra equidad o igualdad. Sobre el particular, algunos tratadistas han dispuesto que tales conceptos tienen un sentido diferenciado, como lo podremos valorar más adelante.

86 Se fundamenta en la Directriz número 2, Bienestar Social e Igualdad, que contempla el bienestar desde una perspectiva de derechos, incluyendo lo referente a la educación con calidad en la enseñanza e investigación científica y tecnológica, que tiene su base en el Manual de Programación y Presupuesto 2019, Directrices hacia el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, mismos que se recogen en el ACUERDO número 01/02/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Convivencia Escolar para el ejercicio fiscal 2019, publicado el jueves 28 de febrero de 2019 en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551596&fecha=28/02/2019.

87 Deviene como el instrumento internacional más amplio sobre los derechos humanos de las mujeres y niñas, en materia de igualdad.

que de acuerdo con su criterio, dichas expresiones transmiten mensajes distintos.

18. El Comité observa con preocupación que, si bien la Convención se refiere al concepto de igualdad, en los planes y programas del Estado Parte se utiliza el término equidad.

También preocupa al Comité que el Estado Parte entienda la equidad como un paso preliminar para el logro de la igualdad.

19. El Comité pide al Estado Parte que tome nota de que los términos equidad e igualdad transmiten mensajes distintos, y su uso simultáneo puede dar lugar a una confusión conceptual. La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de hecho y de derecho (en la forma y el fondo) entre mujeres y hombres. El Comité recomienda al Estado Parte que en sus planes y programas utilice sistemáticamente el término igualdad.⁸⁸

Empero, la reforma propuesta y puesta en marcha en materia educativa, advierte el término “equidad en el sistema educativo.” Luego entonces, no resulta equívoco que en la presente disertación se use el término “equidad”.

A mayor abundamiento, el Título Primero “Del derecho a la educación”, Capítulo III “De la equidad y la excelencia educativa”, artículo 8; Título Segundo “De la nueva escuela mexicana”, Capítulo I, “De la función de la nueva escuela mexicana”, artículo 11; el Capítulo II “De los fines de la educación”, artículo 15 fracción VII; el Título Tercero “Del Sistema Educativo Nacional”, Capítulo I “De la naturaleza del Sistema Educativo Nacional”, artículo 35 fracción IV; el Capítulo IV “Del tipo de educación superior”, artículo 48; el Capítulo VIII “De la educación inclusiva”, artículo 61; de la Ley de Educación, hacen mención del término equidad en el sistema educativo, como se expone a continuación:

⁸⁸ Véase. NACIONES UNIDAS, Sistematización de las recomendaciones del Comité de la CEDAW formuladas a México derivado de la revisión de informes periódicos, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 25 de agosto de 2006, disponible en: https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw36/cc/Mexico_es.pdf

Artículo 8. *El Estado está obligado a prestar servicios educativos con equidad y excelencia.*

Artículo 11. *El Estado, a través de la nueva escuela mexicana, buscará la equidad, la excelencia y la mejora continua en la educación, [...].*

Artículo 15. *La educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, persigue los siguientes fines:*

[...]

VII. Promover [...], el diálogo e intercambio intercultural sobre la base de equidad y respeto mutuo;

[...]

Artículo 35. *La educación que se imparta en el Sistema Educativo Nacional se organizará en tipos, niveles, modalidades y opciones educativas, conforme a lo siguiente:*

[...]

IV. Opciones educativas, [...].

La educación especial buscará la equidad y la inclusión, la cual deberá estar disponible para todos los tipos, niveles, modalidades y opciones educativas establecidas en esta Ley.

[...]

Artículo 48. *La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado, [...]. Para tal efecto, las políticas de educación superior estarán basadas en el principio de equidad entre las personas, tendrán como objetivo disminuir las brechas de cobertura educativa entre las regiones, entidades y territorios del país, así como fomentar acciones institucionales de carácter afirmativo para compensar las desigualdades y la inequidad en el acceso y permanencia en los estudios por razones económicas, de género, origen étnico o discapacidad.*

[...]

Artículo 61. [...].

*La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos.*⁸⁹

De ahí que el encuadre normativo de la presente ley, evidencia a la educación como un derecho fundamental para el desarrollo de la persona y de la sociedad, siendo una condición indispensable para lograr el progreso de nuestro país.

Se reconoce que, a través de ésta, se generarán condiciones democráticas, justas e igualitarias. Además, la legislación acuña el concepto de la nueva escuela mexicana, que tiene por objeto alcanzar la equidad y la excelencia en educación, a través de su mejoramiento integral y máximo logro de aprendizaje. Toda vez que este es un instrumento del Estado, que buscará la equidad, la excelencia y la mejora continua en la educación, colocando al centro de la acción pública el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes.

A propósito de lo anterior, el Estado mexicano deberá garantizar y cumplimentar en términos constitucionales este derecho, con diversas acciones afirmativas, bien sea a través de medidas legislativas y/o políticas públicas, que posibiliten el acceso, la permanencia y la continuidad de la prestación de los servicios educativos a las personas en función de sus necesidades diferenciadas.

Con la debida consonancia de que la educación debe ser vista como un derecho, a partir de un enfoque social, admitiendo que la Ley General de Educación es una guía que garantizará el ejercicio de tal derecho.

Por otro lado, en relación con la perspectiva de género, pretende eliminar las desigualdades entre los géneros en el ámbito educativo, máxime, que la falta de oportunidades educativas que han sufrido

⁸⁹ LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019.

las niñas y las mujeres ha limitado su pleno desarrollo y su contribución a la sociedad.

De igual forma, en el rubro de educación especial, admite que se buscará la equidad y la inclusión, en todos los niveles y modalidades que la propia ley establezca.

Por otro lado, en lo que hace a la educación superior, se sustentará en el principio de equidad entre las personas, con la finalidad de que se disminuyan las brechas de cobertura educativa entre las regiones, entidades y territorios del país.

Es decir, mediante esta acción afirmativa se trata de compensar las desigualdades y la inequidad en el acceso y permanencia en los estudios por razones económicas, de género, origen étnico o discapacidad.

Máxime, si evidenciamos que la educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos.

Inclusive, el nuevo “modelo educativo” propuesto, aun con el señalamiento de equidad en vez de igualdad (en términos de la recomendación de la CEDAW), tiene *in situ* la pretensión de reorganizar los principales componentes del sistema educativo de forma integral.

Para lo cual, tendrá el eje rector de obligatoriedad. Ahora bien, respecto al enfoque de inclusión y de equidad,⁹⁰ enuncia que al “*sistema educativo le corresponde, entre otras cosas, remover las barreras que limitan [...]*

90 Respecto al término “equidad”, debe entenderse como el trato diferenciado a las personas en función de sus características, cualidades y necesidades. En ese orden de ideas, los objetivos del desarrollo sostenible garantizan una educación inclusiva, equitativa y de calidad, promoviéndose oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Inclusive, a través de este presupuesto se busca que para 2030, todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, en un sistema gratuito, equitativo y de calidad.

Equidad educativa. - Se reputa como aquella atención con mayores y mejores recursos a grupos sociales o a estudiantes en desventaja. *Consúltese.* ACUERDO número 01/02/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Convivencia Escolar para el ejercicio fiscal 2019, publicado el jueves 28 de febrero de 2019 en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551596&fecha=28/02/2019

*el acceso, la permanencia y el egreso, así como ofrecer una educación de calidad para todos.*⁹¹

Para tales efectos, es necesario que los principios de equidad e inclusión se estructuren de manera transversal en el sistema educativo, tomando medidas que se centren en la población vulnerable para limitar la desigualdad.⁹²

Además, supone que el planteamiento curricular debe apegarse al contenido de los planes y programas y a los objetivos de aprendizaje que incluyan conocimientos y habilidades, valores y actitudes, como las prácticas y los métodos educativos, materiales, ambientes escolares, atendiendo a la equidad y la inclusión.

Es decir, que el planteamiento curricular debe ser lo suficientemente flexible para que, dentro del marco de objetivos nacionales, cada escuela fomente procesos de aprendizaje considerando las distintas necesidades y contextos de sus estudiantes, para que puedan encontrar la mejor manera de desarrollar su potencial.

Por ello, las escuelas deben ser un espacio incluyente en donde se fomente el aprecio por la diversidad y se elimine la discriminación por origen étnico, apariencia, género, discapacidad, religión, orientación sexual o cualquier otro motivo.⁹³

Uno de los principales objetivos del planteamiento curricular es que los estudiantes aprendan a convivir, trabajar y relacionarse en grupos multiculturales, bilingües, plurilingües, de contextos económicos y lugares de origen distintos, es decir, que se formen en la interculturalidad y comprendan la diversidad como una fuente de enorme riqueza.⁹⁴

91 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *La Educación Obligatoria en México*, Informe 2019, disponible en: <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/04/P11245.pdf>

92 Boletín SEP no. 112, El proyecto educativo del Presidente Andrés Manuel López Obrador, Acapulco, Gro., 29 de julio de 2019, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/481220/Boleti_n_SEP_no_112_-_Es_educacio_n_la_parte_ma_s_dina_mica_y_eje_de_la_Cuarta_Transformacio_n_Moctezuma_Barraga_n.pdf

93 GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Heterogeneidad de contextos de la educación básica*, disponible en: <https://www.planypogramasdestudio.sep.gob.mx/index-edubasica-contextos.html>

94 *Idem*.

Sin embargo, aunque mucho se ha criticado y alabado el modelo educativo propuesto por el presidente en turno, es evidente que realizar un diagnóstico a poco tiempo de haberse aprobado la reforma educativa, deviene apresurado y es posible que sea desafortunada la opinión porque no se han eficientado las estrategias propuestas.

Taxativamente, podemos observar que una de sus pretensiones, es fortalecer la educación pública gratuita y de calidad en todos los niveles escolares, de tal suerte que se desarrollen armónicamente las facultades del ser humano, teniendo como vertiente fomentar el amor a la patria, el respeto de todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, desde un enfoque humanista y bajo la perspectiva del desarrollo sostenible.

Además de promover la honestidad, los valores y la mejora de los procesos, garantizando la equidad e inclusión en el acceso a los materiales educativos con la finalidad de que se atiendan a grupos vulnerables.⁹⁵

Se destaca que para la consolidación de los puntos propuestos en la reforma educativa se deberá seguir un eje de transversalidad, generando esfuerzos para apuntalar las instituciones y los actores del sistema.

Pretende el mantenimiento de la rectoría estatal del sistema educativo, apostando por un servicio docente profesional con reglas claras y razonables que dignifiquen al magisterio, brindando certidumbre y permitiendo un paulatino mejoramiento de la educación.

Resaltando la implementación de un servicio profesional docente, con un esquema de evaluación menos agresivo.⁹⁶

Algunos elementos que se destacan en la Ley General de Educación

- Hace pleno resguardo de la educación como un derecho y lo asume

⁹⁵ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Modelo Educativo: Nueva Escuela Mexicana*, Ciudad de México 11 de mayo de 2019, Educación básica, Ciclo escolar 2019-2020.

⁹⁶ RUEDA BELTRÁN, Mario y SÁNCHEZ MENDOZA, Marlen Yasmin, *Op. cit.*, p.19.

como un medio para alcanzar el bienestar de las personas y el desarrollo de la Nación.

- Como un punto nodal, establece el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes señalándolos como el interés superior dentro del Sistema Educativo Nacional.
- Recupera la rectoría del Estado en la educación, estableciendo que se consideran como un servicio público las acciones realizadas para garantizar su ejercicio.
- Sienta las bases para la Nueva Escuela Mexicana, que es el instrumento del Estado que tiene por objeto alcanzar la equidad y la excelencia en educación, a través del mejoramiento integral y máximo logro de aprendizaje.
- Plantea alcanzar un Acuerdo Educativo Nacional, con la participación corresponsable de todos los actores, para promover una cultura educativa que impulse transformaciones sociales dentro de la escuela y en su entorno.
- Dispone que la educación impartida por el Estado, será obligatoria, universal, pública, inclusiva y laica. Reconoce el derecho a acceder a la educación de todas las personas, desde la educación inicial hasta la superior.
- La educación debe impartirse bajo el enfoque de igualdad y de dignidad humana.
- Busca que la educación inculque valores como la honestidad, la libertad, el respeto por la naturaleza y por la familia; además, del aprecio por la diversidad cultural y lingüística del país, así como el diálogo y el intercambio intercultural.
- Propone la formación integral que eduque para la vida, al desarrollar sus capacidades cognitivas, socioemocionales y físicas

(del educando) que les permitan alcanzar un bienestar y contribuir al desarrollo social.

- Motiva una educación humanista, promocionando el pensamiento crítico, el análisis, la reflexión, habilidades creativas y la expresión de los sentidos del educando.
- Dispone medidas para garantizar el acceso a la educación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes migrantes, repatriados o desplazados, a través de becas y otros mecanismos de apoyo.
- Revaloriza al magisterio, sentando las bases y principios que ha de regir la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.⁹⁷
- Reconoce la necesidad de elaborar planes y programas de estudio de acuerdo con la realidad nacional que reflejen los contextos locales y regionales del país.
- Recupera contenidos curriculares como el civismo, la historia, la filosofía, la música, la geografía y la educación sexual y reproductiva.⁹⁸

VI. Conclusiones

I. La reforma educativa de López Obrador trata de cumplimentar los alcances de la Agenda 2030 en materia educativa, es oportuno

⁹⁷ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019. El punto 8, del ACUERDO número 03/02/19, dispone: el fomento de una política transversal de igualdad de género entre el personal administrativo, profesoras/es, donde la participación de mujeres y hombres en la solicitud y elegibilidad de los apoyos será en igualdad de oportunidades, por lo que, la condición de mujer u hombre no será motivo de restricción, asimismo se buscará fomentar la igualdad de género y el respeto a los derechos humanos. *Vid.* ACUERDO número 03/02/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa para el ejercicio fiscal 2019, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN el jueves 28 de febrero de 2019 y Anexo al ACUERDO número 03/02/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa para el ejercicio fiscal 2019, publicados en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN el jueves 28 de febrero de 2019, disponibles en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551598&fecha=28/02/2019 y http://www.dof.gob.mx/2019/SEP/ANEXO_AL_ACUERDO_03_02_19.pdf

⁹⁸ *Consúltese.* Exposición de Motivos de la Ley General de Educación, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/07/asun_3889231_20190724_1563982783.pdf

establecer, que la pretensión es que, a través de la equidad en la educación se alcance el Desarrollo Sostenible del país.

- II. Una de sus pretensiones, es fortalecer la educación pública gratuita y de calidad en todos los niveles escolares, de tal suerte, que se desarrollen armónicamente las facultades del ser humano, teniendo como vertiente fomentar el amor a la patria, el respeto de todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, desde un enfoque humanista y bajo la perspectiva del desarrollo sostenible.
- III. Para tales efectos, es necesario que los principios de equidad e inclusión se estructuren de manera transversal en el sistema educativo, tomando medidas que se centren en la población vulnerable para limitar la desigualdad.
- IV. Por ello, en lo que hace a la educación básica, con relación a la inclusión de mujeres y hombres en la matriculación y terminación de la enseñanza primaria y secundaria, constituye un primer paso, para transformar la desigualdad de género en nuestra sociedad.
- V. Plantea alcanzar un Acuerdo Educativo Nacional, con la participación corresponsable de todos los actores, para promover una cultura educativa que impulse transformaciones sociales dentro de la escuela y en su entorno.
- VI. Sienta las bases para la Nueva Escuela Mexicana, que es el instrumento del Estado que tiene por objeto alcanzar la equidad y la excelencia en educación, a través del mejoramiento integral y máximo logro de aprendizaje.
- VII. Es cierto, que las modificaciones estructurales del artículo 3 Constitucional, desvelan un dinamismo que va a asociado a la realidad social vivida. Lo sustancial es que éste clarifica tres principios básicos: la laicidad, la gratuidad y la obligatoriedad de la educación, hoy día se agrega la igualdad, la equidad y la perspectiva de género.

- VIII. El texto constitucional en el marco regulatorio de la educación, se ha ido robusteciendo con las tendencias internacionales en pro del respeto a los derechos humanos y su lucha por la dignidad, la justicia, la libertad y la equidad.
- IX. Es importante, garantizar que niñas y niños por igual terminen la educación básica, lo que fomentará el desarrollo del país.
- X. Las normas de género⁹⁹ han influido notablemente en la interacción de las niñas, niños y adolescentes en el escenario educativo, pero hay que seguir trabajando para lograr una inclusión plena que cubra las aspiraciones de igualdad de género que se establecen en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- XI. Específicamente en el caso de las niñas y niños, el Estado debe cuidar de no trastocar su derecho humano a la educación y privilegiar el interés superior de la niñez. Por lo que hace a las niñas, resulta inoportuno relegarlas al seno familiar, instaurándoles roles que son aparentemente normales en nuestra sociedad como la responsabilidad de las labores domésticas y el cuidado de familiares. Es necesario considerar, que la oportunidad académica y de inclusión en las mujeres, pronostica avanzar y dejar el ostracismo del género femenino.¹⁰⁰
- XII. Resulta evidente que la propuesta axiológica de la cuarta transformación en materia educativa, aún tiene un pronóstico reservado, porque una nueva reforma siempre tiene matices de todo tipo, aunque de fondo la propuesta es ambiciosa. Pues pretende el mantenimiento de la rectoría estatal del sistema educativo, apostando a una calidad educativa y un servicio docente profesional con reglas claras y razonables que dignifiquen al magisterio, brindando certidumbre y permitiendo un paulatino mejoramiento de la educación.

99 Se entienden como el conjunto de condicionamientos estructurales que tienden a orientar las prácticas sociales y que son ajenas a la voluntad de los sujetos. Afectan la sexualidad, porque se enlazan con las ideas prejuiciosas de cómo deben comportarse mujeres y hombres.

100 DÍAZ DELGADO, Miguel Ángel, “Formación de Directores de Educación Básica Pública”, Educación Básica, en RUEDA BELTRÁN, Mario y ÁLVAREZ ARELLANO, Lilian (Coord.), en *Propuestas para transformar el Sistema Educativo Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, 2018, p.341.

XIII. Finalmente, queda demostrado que, para que una reforma educativa tenga éxito se debe de considerar el contexto diverso en el cual se quiere aplicar, además de aterrizar en la realidad que vive una sociedad, así como considerar las necesidades de los actores principales en el proceso de enseñanza-aprendizaje, es decir, educando, padres de familias y autoridades educativas.

VII. Bibliografía

- Archivo Histórico de la SEP, México, Departamento de Educación Normal y Especial, Exp. 2, legajo 3, p. 40. Archivo de la SEP, Boletín de Instrucción Pública, Órgano de la Secretaría del Ramo, TOMO V, 20 de agosto de 1905, Núm. 1.
- ARZOLA FRANCO, David Manuel, “El artículo tercero y la política educativa en México, una lectura entre líneas del texto constitucional” en TRUJILLO HOLGUÍN, Jesús Adolfo y DINO MORALES, Laura Irene (Coords.), *Debate legislativo y educación: El artículo tercero a cien años de la Constitución Política de 1917*, México, Congreso del Estado de Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2018.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Constitución Política y sus reformas, febrero 1917 marzo 2013*, Documentación Legislativa, Cuadernos de Apoyo, SEDIA, LXII Legislatura, http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/doclegis/cuad_cons_mar13.pdf
- Campaña latinoamericana por el derecho a la educación, <https://redclade.org/noticias/vernor-munoz-un-estado-que-elimina-la-perspectiva-de-genero-en-la-educacion-ni-de-lejos-puede-considerarse-un-estado-inclusivo/>
- CARRANZA PALACIOS, José Antonio, *100 años de educación en México 1900-2000*, México, Noriega, 2008.
- CASTELLANO, Luis A. y MÁRSICO, Claudia T. *Diccionario Etimológico de términos usuales en la praxis docente*,

Buenos Aires, Altamira, 1995, <http://www.terras.edu.ar/biblioteca/35/35CASTELLO-Luis-MARSICO-Claudia-Que-es-educar.pdf>

- CONSTITUCIÓN DE 1812, http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1812
- CONSTITUCIÓN DE 1824, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf
- CONSTITUCIÓN DE 1836, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>
- CONSTITUCIÓN DE 1857, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 20 de diciembre de 2019.
- CORDERO y TORRES, Enrique, *Política Educativa*, Puebla, Centro de Estudios Históricos de Puebla, 1972.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/spn.pdf
- DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEJICANA, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1814.pdf>
- DÍAZ DELGADO, Miguel Ángel, “Formación de Directores de Educación Básica Pública”, Educación Básica, en RUEDA BELTRÁN, Mario y ÁLVAREZ ARELLANO, Lilian (Coords.), en *Propuestas para transformar el Sistema Educativo Mexicano*,

México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, 2018.

- DÍAZ INFANTE, Fernando, *La educación de los aztecas*, México, Panorama, 2015.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, <http://buscon.rae.es/draei/>
- FERNÁNDEZ, CASTRO de, Patricia, “El Camino hacia la transversalidad de género, el empoderamiento y la corresponsabilidad en las políticas de igualdad de género”, en *Universitas, Revista de Filosofía, Derecho y Política*, N° 16, julio 2012, Universidad de Castilla-La Mancha.
- GUEVARA, Iris, *La educación en México Siglo XX*, México, Textos breves de economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- INSTITUTO DE LA MUJER, *Guía de coeducación, Síntesis sobre la Educación para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, Madrid, <http://www.inmujer.gob.es/observatorios/observIgualdad/estudiosInformes/docs/009-guia.pdf>, 2008.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO Informe 2019, <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/04/P1I245.pdf>
- La Ley Reglamentaria se publica en el Boletín de Instrucción Pública de la Secretaría del Ramo, tomo V, el 20 de agosto de 1905, en el Núm. 1. Se dividió en 13 capítulos y 78 artículos.
- LARROYO, Francisco, *Historia Comparada de la Educación en México*, México, Porrúa, 1973
- LÁSCARIS COMNENO, Constantino, “Un concepto de educación” en *Revista Española de Pedagogía*, Madrid, Vol. 13, N. 51, julio-septiembre, 1955.

- LEÓN, Aníbal, *Qué es la educación*, Venezuela, Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad de Los Andes, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal Sistema de Información Científica, Educere, vol. 11, núm. 39, octubre-diciembre, 2007, <https://www.redalyc.org/pdf/356/35603903.pdf>
- LEÓN-PORTILLA, Miguel, *Toltecáyotl. Aspectos de la cultura náhuatl*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019.
- LEY ORGÁNICA DE LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de diciembre de 1867, https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_02121867.pdf
- LÓPEZ AGUILAR, Martha de Jesús, *Una reforma “educativa” contra los maestros y el derecho a la educación*, *El cotidiano*, Redalyc (179), <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32527012005>, 2013, pp. 55-76.
- MARTÍNEZ JIMÉNEZ, Alejandro, *La educación en el porfiriato*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 107-113.
- MARTÍNEZ RIZO, Felipe, “Las políticas educativas antes y después de 2001”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, septiembre-diciembre, N. 27, 2001.
- MOCTEZUMA NAVARRO, David, “La mujer en México: inequidad, pobreza y violencia”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Volumen 59, Issue 220, January–April 2014, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185191814708037#bib0065>
- MODELO EDUCATIVO: NUEVA ESCUELA MEXICANA, Ciudad de México 11 de mayo de 2019, Secretaría de educación pública, hacia

Marzo 2020

una nueva escuela mexicana MODELO EDUCATIVO: NUEVA ESCUELA MEXICANA, Ciudad de México 11 de mayo de 2019, Educación básica, Ciclo escolar 2019-2020.

- MURUETA, Marco Eduardo (Coord.), *Alternativas para nuevas prácticas educativas, Libro 8. Nuevos modelos educativos*, II Congreso Internacional de Transformación Educativa, realizado del 23 al 26 de septiembre de 2015 en Tlaxcala, organizado por el Consejo de Transformación Educativa, México, 2017, <https://www.transformacion-educativa.com/attachments/article/153/Libro%2008%20-20Nuevos%20modelos%20educativos.pdf>
- NUEVO GLOSARIO DE TÉRMINOS PARA DOCENTES, DIRECTIVOS Y ASESORES ACADÉMICOS DE EDUCACIÓN BÁSICA, 2012, [7 de noviembre de 2019], disponible desde: <http://www2.usebeq.edu.mx/siise/procap/ktml2/files/uploads/NuevoglosarioterminosDocentesdic2012.pdf>, 2012
- PERRENOUD, Philippe, *Diez nuevas competencias para enseñar: Invitación al viaje*, España, Serie Didáctica, Biblioteca de Aula 196, 2007.
- QUINTANILLA, Susana, “Los principios de la reforma educativa socialista: imposición, consenso y negociación”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero-junio 1996, vol. 1, núm. 1, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/140/14000110.pdf>
- REYES MORALES, Cayetano, *Un día de clases en la época colonial*, El Colegio de Michoacán, <https://www.colmich.edu.mx/relaciones25/files/revistas/020/CayetanoReyesMorales.pdf>
- ROBLES VÁZQUEZ, Héctor Virgilio, *et al.*, “¿Se está garantizando el derecho de todos los niños y jóvenes a asistir a la escuela y completar su educación obligatoria?” en Informe INEE, *El derecho a una educación de calidad*, México, 2014.

- RUEDA BELTRÁN, Mario y SÁNCHEZ MENDOZA, Marlen Yasmin, “Propuesta para identificar necesidades educativas regionales, a partir de la investigación educativa” Temas Transversales, en RUEDA BELTRÁN, Mario y ÁLVAREZ ARELLANO, Lilian (Coords.), en *Propuestas para transformar el Sistema Educativo Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, 2018.
- SABA, Roberto, *Más allá de la igualdad formal ante la ley ¿Qué le debe el Estado a los grupos desaventajados?*, Argentina, Siglo XXI Editores, 2016.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, Archivo SEP, Folleto de la Escuela Nacional de Artes y Oficios para señoritas, TOMO XII, Núm. 1926.
- SOLANA, Fernando y CARDIEL REYES, Raúl, *Historia de la Educación Pública en México*, México, Secretaria de Educación Pública – Fondo de Cultura Económica, 1981.
- SOUSTELLE, Jacques, *El universo de los aztecas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- _____ *La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la conquista*, México, FCE, 2011.
- SUÁREZ, Carlos Alberto, “Sobre la educación precolombina”, en Revista de *Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales*, N° 6, Mérida – Venezuela, Universidad de los Andes, 2001.
- SUÁREZ LLANOS, Leonor, “Caracterización de las Personas y los Grupos Vulnerables” en PRESNO LINERA, Miguel Ángel, *Protección Jurídica de las Personas y Grupos Vulnerables*, Oviedo, Universidad de Oviedo-PROCURA, Área de Derecho Constitucional, 2013.

Marzo 2020

- TANCK ESTRADA, Dorothy de, “Las escuelas lancasterianas en la ciudad de México: 1822-1842”, en VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, *et.al.*, *La educación en la historia de México*, México, Colegio de México, Lecturas de Historia Mexicana, 1992.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1964*, México, Porrúa, 1964.
- UNESCO, *El derecho a la educación*, [12 de noviembre de 2019], disponible desde: <https://es.unesco.org/themes/derecho-a-educacion>, y UNESCO, *Liderar el ODS 4 - Educación 2030*, [12 de noviembre de 2019], disponible desde: <https://es.unesco.org/themes/liderar-ods-4-educacion-2030>.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-Azcapotzalco, *Imágenes de lo Cotidiano I, Anuario Conmemorativo del V Centenario del Descubrimiento de América*, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Humanidades Área de Historia de México, 1989.
- VAILLANT, George C., *La civilización azteca*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 96-106.
- VILLEGAS, Abelardo, *Positivismo y Porfirismo*, México, Secretaría de Educación Pública, SEP Setentas, 1972.
- YOUNG, Kate, “El potencial transformador en las necesidades prácticas: empoderamiento colectivo y el proceso de planificación” en LEÓN, Magdalena (Comp.), *Poder y Empoderamiento de las mujeres*, Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, Género, Mujer y Desarrollo, 1997.
- ZEPEDA RINCÓN, Tomás, *La educación pública en la Nueva España en el Siglo XVI*, México, UNAM, 1972.

Q

uórum **129**
Legislativo

INSTRUMENTOS PROCEDIMENTALES Y METODOLÓGICOS DE LA DICTAMINACIÓN

Gonzalo Cervera Aguilar y López

Sumario:

I. Introducción

II. Sentido e implicaciones del acto de legislar

III. Vinculación de la dictaminación con la dinámica del trabajo legislativo y parlamentario

IV. Importancia de los dictámenes legislativo y extralegislativo en el procedimiento parlamentario

V. Contenido material de un dictamen legislativo

VI. Exigencias científico jurídicas y extrajurídicas para la correcta dictaminación

VII. Repercusión o impacto de la dictaminación en la toma de decisiones legislativas y parlamentarias

VIII. Surgimiento y evolución histórica de los sistemas de comisiones y su impacto en la actividad de dictaminación

IX. Sistema de comisiones actuales, su aportación al proceso legislativo y la planificación del trabajo de dictaminación

X. Instrumentos estructurales, procedimentales y métodos para la dictaminación

XI. Conclusiones

XII. Bibliografía

Q

uórum **129**
Legislativo

I. Introducción

La actividad de dictaminación es la verdadera piedra angular del trabajo legislativo profesional y planificado. El criterio que permite inequívocamente calificar a un parlamento como volcado técnicamente a legislar con la mejor estructura y contenidos, es el que fortalece en el plano procedimental y metodológico el estudio de los proyectos de ley. Existe por lo tanto una simbiosis muy visible entre la fortaleza de los sistemas de comisiones y la garantía cualitativa de la legislación.

De poco le sirve a un congreso incrementar las erogaciones en el funcionamiento de un parlamento, si no canaliza recursos suficientes a los órganos funcionales por excelencia que son las comisiones. Más aún, por estridente que parezca el comentario, la sinceridad en la preocupación de fortalecer un parlamento se mide por la atención dedicada a la estructura y organización de las comisiones y la planificación del trabajo de dictaminar.

Son muchos los aspectos que se deben ponderar en la operación de sistemas de dictaminación; desde lo más evidente, como la dotación de un *staff* adecuado y suficiente al trabajo en comisiones, hasta lo más sutil o menos visible, como la repartición interna del trabajo en comisiones y la programación de las labores de dictaminación.

Los buenos dictámenes no surgen de manera espontánea o accidental, son el fruto de un trabajo denodado de planeación parlamentaria y legislativa que se sobrepone a las rencillas partidarias habituales que afloran en una cámara legislativa. Y, aunque un buen dictamen no sea garantía de una buena ley, ayuda mucho a mejorar cualitativamente las iniciativas que se estudian y perfeccionan antes de hacerse del conocimiento del Pleno. Entre una iniciativa y la ley que se aprueba en el Pleno, lo que está en medio es justo el dictamen como un acto parlamentario de juicio que analiza, valora y eventualmente modifica la propuesta de ley que presenta el iniciador.

Por otra parte, el éxito en la correcta dictaminación tiene muchas aristas. Los sistemas de cada país reflejan su evolución peculiar y, aunque no sean directamente comparables, es obvio que la experiencia comparada aporta

critérios infalibles para aquilatar o justipreciar los esfuerzos efectivos que se despliegan en un parlamento por mejorar la calidad de la legislación. Decían los romanos *pessima tempora, plurimae leges* (en los peores tiempos, es cuando más se legisla); dejando a salvo la máxima de sabiduría política y legal de los romanos, el hecho es que una ley bien hecha, desde todos los puntos de vista es una herramienta no solo valiosa, sino imprescindible para que una comunidad humana pueda aspirar a forjar una convivencia justa y próspera entre los ciudadanos. En el caso contrario, las malas leyes y un Poder Legislativo distraído de su cabal función de legislar y resolver los problemas a través de leyes justas y eficaces, son los más sombríos aliados de un Estado de derecho deficiente que expone y deteriora los bienes fundamentales de los ciudadanos que la legislación debería proteger. Aparte, una legislación deficiente propicia un activismo judicial que quebranta el equilibrio de poderes, erosiona el Estado de derecho, mina la posición legítima del Poder Legislativo y genera inseguridad para los ciudadanos por los atrevimientos de los jueces en sus sentencias, agazapados en la excusa de que la ley es vaga o tiene errores.

En conclusión, esta investigación modestamente aspira a plantear los mecanismos que han sido puestos en práctica en diversos parlamentos, sobre todo de gran tradición histórica y prestigio político, a fin de garantizar las mejores leyes o decisiones parlamentarias por encima de las mezquindades que a veces engendra la lucha partidista sin cuartel o la precaria organización o estructura funcionales de un Poder Legislativo. Toda crítica, desde luego, se formula con el afán de sopesar la conveniencia o pertinencia de reformar lo que sea susceptible de mejorar en el ámbito parlamentario mexicano.

II. Sentido e implicaciones del acto de legislar

En general, la dictaminación es determinante en la toma de decisiones parlamentarias, pero también respecto de las decisiones legislativas en particular. Eso obedece a la naturaleza del Poder Legislativo, que consti-

tuye una instancia colegiada de representación política y que adopta sus determinaciones mediante una dinámica de debatir y votar, y privilegia siempre el principio democrático de la mayoría que decide.

Como lo afirma el jurista francófono Ivo Rens al analizar de manera comparada diversos parlamentos de países con tradición democrática en el mundo occidental:

... un Parlamento es en efecto un órgano demasiado vasto y sobre todo demasiado pesado para poder resolver las cuestiones que le son sometidas, si ellas no han sido previamente objeto de un examen, por algunos de sus integrantes conforme a un procedimiento preestablecido.¹

El procedimiento parlamentario entraña desde sus orígenes históricos la pretensión de deliberar y adoptar decisiones a través del método más racional posible para un cuerpo colectivo, que no puede ser sino el de la discusión organizada y libre que desemboca en una votación en la que se forman mayorías y disienten minorías.

En la decisión adoptada por una asamblea están de por medio y en juego, los principios de libertad de opinión, de igualdad entre los integrantes de la asamblea en cuestión, y el principio de prevalencia de las mayorías. O sea, por un lado, está de por medio la voluntad del órgano, formada y manifestada para el ejercicio de sus facultades y, por el otro, la libertad de decidir, de manera que las dos piedras angulares del procedimiento parlamentario son:

- El conocimiento acerca de la materia sobre cuyo objeto versa la propuesta.
- La libertad e igualdad para expresar opiniones y escucharlas.

¹*Un parlement est, en effet, un organe trop vaste, et surtout trop lourd, pour pouvoir trancher les questions qui lui sont soumises, si celles-ci n'ont pas antérieurement fait l'objet d'un examen, par certains de ses membres, selon une procédure allégée*, RENS, Ivo, "Les commissions parlementaires en droit comparé", *Revue internationale de droit comparé*, 1961, v. 13, núm. 2, avril-juin, p. 309.

Por lo que respecta al primero, que constituye la formación o posesión de conocimiento por los integrantes de una asamblea, se debe puntualizar que por su propia naturaleza una asamblea plenaria o pleno, no está dotada de los medios, ni reviste las características adecuadas para ilustrar a los integrantes de las bancadas. En el mismo sentido, de los elementos de juicio de los integrantes de un parlamento, depende la corrección de la decisión tomada; a mayor información y conocimiento del tema por decidir, mejor será la decisión adoptada y menor peso tendrán los intereses partidistas o los condicionamientos ideológicos.

Por la anterior consideración, uno de los bienes fundamentales del procedimiento parlamentario es la provisión de información a los parlamentarios para favorecer la determinación más acertada posible. Las decisiones que se adoptan en el pleno de un congreso o parlamento inciden y repercuten en la esfera jurídico-subjetiva de los ciudadanos y afectan su vida de un modo relevante. No debe dejarse a la ligera la cuestión de los fines y medios que se establecen en los actos legislativos con relación a los gobernados. Si a eso, se agrega la consideración de que las materias o aspectos sobre los que versa una ley o acto parlamentario puede recaer sobre materias muy técnicas y complejas, se hace imperioso que tanto las deliberaciones del órgano legislativo, como la sustancia de lo decidido, incorporen y supongan todos los conocimientos significativos con relación al asunto legislado o debatido.

Los actos en los que desemboca un procedimiento parlamentario son frecuentemente de carácter legislativo, pero, de hecho, las competencias ejercitadas por un parlamento son de lo más diversificadas. Bajo la forma de ley o decreto, un congreso puede expedir actos de un objeto particular que serían los decretos, o una regulación general y abstracta que sería la ley. Es decir, el decreto crea situaciones jurídicas particulares y no generales. El enunciado o los enunciados que contiene el decreto no están referidos a categorías de sujetos, sino a sujetos individualizados, de modo que sus efectos se imputan a individuos o personas singulares. La ley, en cambio, en sus enunciados se dirige a conjuntos indeterminados de personas que poseen ciertos atributos comunes y que conforman clases o categorías (así una norma laboral, por citar un ejemplo, se referirá a los sujetos que asu-

man la condición de trabajadores o patrones). Tanto los decretos como las leyes constituyen manifestaciones de voluntad del órgano legislativo, y conllevan la necesidad de que el órgano parlamentario sepa lo que decide con toda la profundidad o sabiduría posible.

De las múltiples decisiones que pueden adoptar las cámaras legislativas federales, se reconocerían en nuestro sistema constitucional federal todas las derivadas principalmente de los artículos 73, 74 y 76 de nuestra Carta Magna, y que constituyen dichos actos el ejercicio de las facultades del Congreso de la Unión o de sus cámaras integrantes, bajo distintos regímenes o procedimientos que requieren una mención detallada.

La doctrina constitucional clasifica las facultades congresionales o camerales como:²

- De ejercicio conjunto sucesivo. Se refiere a todas aquellas facultades en las que primeramente interviene y conoce una cámara, para que seguida o subsecuentemente lo haga la otra. Típicamente, pero no de modo exclusivo, este modo de ejercicio de competencias es el del proceso legislativo. Se trata, por tanto, de procesos bicamerales sujetos al régimen del artículo 72 constitucional.
- De ejercicio conjunto y simultáneo. Cuando en los casos de excepción, las cámaras ejercitan sus competencias bajo la forma de Congreso General, en los supuestos en los que actúa como colegio electoral (ex art. 84), en la apertura del período de sesiones (ex art. 69) o en la toma de protesta al presidente de la República (ex art. 87).
- De ejercicio separado, autónomo y privativo. En los casos de facultades exclusivas, por lo que se trata de actos unicamerales emitidos conforme al procedimiento parlamentario de cada cámara.
- De ejercicio separado y autónomo, pero de facultades comunes a ambas cámaras. Comprende las llamadas facultades comunes del artículo

² TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001, pp. 295 y 296.

77 constitucional, relativo sobre todo a actos unicamerales de gobierno, orgánicos o bien de autonormación.³ Estarían comprendidos en esta categoría, muy destacadamente, los acuerdos parlamentarios.⁴

Pues bien, todos estos actos congresionales evidentemente implican la necesidad de que el órgano parlamentario esté provisto del juicio técnico para resolver adecuadamente su ejercicio de funciones. El procedimiento parlamentario mediante el cual se forma la voluntad del pleno, no garantiza por sí mismo la adecuación o pertinencia de la decisión adoptada.

Las deliberaciones en la asamblea se prestan preferentemente para un ejercicio retórico con ciertos visos de histrionismo o grandilocuencia, en los que las fuerzas partidistas organizadas en grupos parlamentarios se orientan más a definir sus posicionamientos políticos e ideológicos y acusar impacto en la opinión pública, que incidir efectivamente en la materia decidida en el acto parlamentario respectivo. El espacio y momento adecuado para la inclusión y análisis atento de consideraciones técnicas no lo es el pleno. Si bien, algunas enmiendas a un proyecto proveniente de comisiones y plasmado en un dictamen pueden ser exitosamente impulsadas en una sesión de pleno cameral, eso será más como fruto de una negociación política o por constituir algo evidente o correctivo del proyecto original, que no por el efecto persuasivo de un debate.⁵

Por el carácter fastuoso y efectista de una sesión de un pleno de asamblea, el espacio y ocasión idóneos para efectuar propuestas técnicas y concretas a un proyecto legislativo o de otra índole material es en el seno de una organización más restringida, desprovista de esa espectacularidad inherente a una deliberación de asamblea. Las llamadas comisiones parlamentarias son

³ Téngase presente la subdivisión de los actos parlamentarios que los distingue en razón de su objeto, como actos legislativos, actos normativos extra legislativos, de gobierno, orgánicos y de control.

⁴ Véase el contenido del Artículo 77.- *Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno. III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma. IV. Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.*

⁵ MAUGUIN HELGESON, Murielle, *L'Elaboration parlementaire de la Loi*, Paris, Dalloz, 2006, p. 145.

los entes que cumplen con ese perfil de efectividad y sobriedad necesarias para el desempeño del trabajo legislativo.⁶

Justo por esa exigencia de un colegio restringido de parlamentarios que lleve a cabo discusiones menos solemnes y más escrupulosas, pero sobre todo, sin el fasto del pleno y con la libertad que acompaña a una reunión con menos formalidades y más posibilidades de intervenir y más flexibilidad en los diálogos, es que se procedió en los parlamentos a establecer métodos más efectivos para el argumento técnico y desapasionado, más libre de pasiones políticas y exento de las exigencias de grandilocuencia que impone una sesión de pleno.

Un análisis sistemático de los instrumentos parlamentarios y metodológicos para la correcta dictaminación necesariamente pasa por el examen de diversas figuras o aspectos ligados a la actividad de preparar decisiones para un pleno cameral, y son de extrema relevancia los siguientes:

- a) Vinculación de la dictaminación con la dinámica del trabajo legislativo y parlamentario.
- b) Importancia del dictamen legislativo y extralegislativo en el proceso decisional cameral.
- c) Contenido material de un dictamen legislativo o parlamentario.
- d) Exigencias científicas jurídicas y extrajurídicas para la correcta dictaminación.
- e) Repercusión o impacto de la dictaminación en la toma de decisiones legislativas y parlamentarias.
- f) Surgimiento y evolución histórica de los sistemas de comisiones y su impacto en la actividad de dictaminación.

⁶ *Ibidem*, p. 143.

- g) Sistema de órganos funcionales de soporte al trabajo parlamentario, concretamente, sistemas de comisiones y su conexión con la preparación de decisiones del Pleno.
- h) Planificación del trabajo en comisiones de dictaminación.
- i) Estructura funcional y organizativa para la dictaminación en las comisiones.
- j) Procedimientos o instrumentos para la organización del trabajo en comisiones con vistas a la elaboración de dictámenes.⁷
- k) Instrumentos metodológicos de ciencias de la legislación para la correcta elaboración de los dictámenes.
- l) Valoración comparada de diversos sistemas de dictaminación de parlamentos y su viabilidad en las cámaras legislativas federales en México.

III. Vinculación de la dictaminación con la dinámica del trabajo legislativo y parlamentario

Si se parte del hecho de que una sesión de un pleno congresional implica el conocimiento y la consideración de un asunto en particular para tomar decisiones a través de la deliberación y la votación, es evidente que la voluntad de cada integrante de la asamblea dependerá en alguna medida de la información o conocimientos con los que cuente. Desde luego, cada diputado o senador estará provisto de un bagaje personal o profesional de información, pero la masa de datos específicos y los criterios de valoración técnica, política y multidisciplinaria vinculados al tema de discusión, se ponen a sus alcances mediante estudios hechos para el efecto, que son los dictámenes. El especialista clásico y de mayor relevancia en Francia, Eugé-

⁷ *Ibidem*, pp. 174-206.

ne Pierre, define al dictamen (*Rapport* en francés) de la siguiente manera: El dictamen es el acto oficial por el cual una comisión somete a la Cámara el resultado de sus trabajos y sus conclusiones definitivas. Comprende dos partes: los argumentos de la comisión y el texto por ella adoptado.⁸ En consecuencia, los dictámenes implican los siguientes aspectos:

- a) Un análisis o consideración técnica respecto a una o varias propuestas, ya sea de ley o de otros actos parlamentarios.
- b) Una revisión, con todas las modificaciones que se estimen pertinentes, tanto al texto de la propuesta de ley como a su fundamentación. Las modificaciones, a su vez, podrán estar referidas a, o hacerse a la luz de, las ciencias de la legislación (políticas públicas, técnica legislativa, dogmática jurídica, teoría del derecho, test de constitucionalidad y legalidad internacional, entre otras). De forma que, el momento procedimental idóneo para presentar enmiendas y hacerlas prosperar es en la dictaminación en comisiones, dado que la inclusión de una enmienda al texto puede obedecer más a una argumentación técnica que a una política.
- c) Un posicionamiento dominante de la mayoría que prevalece al interior de la comisión que elabora el dictamen con respecto al texto que le es sometido.
- d) Una eventual negociación al interior de la comisión que concilie las posiciones discrepantes entre sus integrantes y las fuerzas políticas que representen.⁹
- e) Una incursión de los posicionamientos de los grupos parlamentarios expresados a través de sus parlamentarios integrantes de la comisión.¹⁰
- f) Una circunstancial delimitación de los puntos de vista de los integrantes de la comisión que posibilita que las minorías o las posiciones contra-

⁸ *Le rapport est l'acte officiel par lequel une commission soumet à la Chambre le résultat de ses travaux et ses conclusions définitives. Il comprend deux parties: les arguments de la commission et le texte adopté par elle*, citado en RENS, Ivo, *op. cit.*, p. 318.

⁹ VILA RAMOS, Beatriz, *Los Sistemas de Comisiones Parlamentarias*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, pp. 346-352.

¹⁰ *Idem*.

mayoritarias recurran a un voto particular que acompañará al texto del dictamen y se pondrá también en conocimiento del Pleno.

No se debe, por otro lado, soslayar que la dictaminación será el acto parlamentario preparatorio del debate en el pleno. Si se tiene presente al acto parlamentario y su contenido múltiple como manifestación de voluntad, deseo, juicio o conocimiento, resulta evidente que el dictamen constituye un acto de juicio a través del cual la comisión lleva a cabo una apreciación sobre el texto y la propuesta que le son puestos a consideración.¹¹ Pero, a la vez, el dictamen tiene como fuente o materia prima una iniciativa o proposición de un legislador o de otro sujeto parlamentario, y que le es sometida a la comisión.

La iniciativa o proposición que es turnada a la comisión, de hecho, involucra la misma problemática de diseño legislativo y de políticas públicas que el dictamen, pero recae en su autor el cometido de aplicar los conocimientos de ciencias de la legislación. Es por lo tanto palmario o evidente que media una conexión material y procedimental entre la iniciativa que es turnada a una comisión y el dictamen que recae por parte de la misma comisión a la iniciativa o proposición turnadas. Esa afinidad o semejanza de contenido entre la iniciativa y el dictamen se refleja en las partes que los constituyen. En ambos existe una parte de argumentación, llámese exposición de motivos o fundamentación, y otra parte representada por el texto legal o normativo propuesto.¹²

¹¹ GARCÍA MARTÍNEZ, Ma. Asunción, *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de Diputados, 1987, p. 68.

¹² Se hace notar que, en los países europeos occidentales como Francia e Italia, se opta por denominar “Exposición de motivos” a la parte argumentativa tanto de la iniciativa como del dictamen, llamado *Rapport* en Francia y *Relazione* en Italia. LONGI, Vincenzo, *Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 141-146; MAUGUIN HELGESON, *op. cit.*, pp. 184-188.

IV. Importancia de los dictámenes legislativo y extralegislativo en el procedimiento parlamentario

Como se expresó en los incisos que anteceden, los parlamentos son órganos vastos y pesados, caracterizados en su funcionamiento por cierto ceremonial conocido Galateo parlamentario,¹³ según la terminología italiana, y en cuyas sesiones del pleno prevalece un discurso político con ciertos ornamentos retóricos o frases efectistas con cierto histrionismo, donde las fuerzas políticas contrastan sus posiciones y tienen la tendencia de ejercer su poder de voto para hacer predominar sus puntos de vista. El galateo parlamentario corresponde al género de ceremonial en todos los órganos públicos, y es el propio de las cámaras legislativas.

El ideal parlamentario de intervenciones en tribuna vehementes y persuasivas que movían las voluntades de los integrantes de una asamblea, desapareció por completo con la emergencia de los partidos políticos, más tarde organizados en grupos parlamentarios. Las fuerzas partidistas presentes en cámara anteponen una agenda, su oferta electoral y programática y, eventualmente, intereses políticos de coyuntura, a consideraciones llanas de racionalidad y fría técnica legislativa o aspectos áridos de técnica jurídica. Y si bien no se rechaza en automático cualquier argumento científico legislativo, existe mayor sensibilidad para las cuestiones políticas que entran en un marco de negociación ya sea dentro de la cámara legislativa o bien, extramuros entre las dirigencias partidistas.

En atención a esta mutación externa a los parlamentos y más bien centrada en esos nuevos actores que son los partidos políticos, se trastocó de manera significativa el funcionamiento de los poderes legislativos, al colocarlos bajo la lógica política de la competencia electoral y la negociación tras bambalinas y, sobre todo, condicionando desde fuera la operación de las cámaras a través de los liderazgos de los propios grupos parlamentarios,

¹³ CIOLO, Vittorio di y CIAURRO, Luigi, *Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 52.

en conexión constante y a veces subordinados a las dirigencias o cúpulas partidistas.¹⁴ Dada esa incursión de los partidos políticos como actores predominantes del proceso político, los parlamentos tarde o temprano tuvieron que dar cabida a esa nueva realidad de la lucha por el poder.

La respuesta de los parlamentos a la irrupción de los partidos fue la de reconocer y formalizar la existencia de los grupos parlamentarios y hacerlos partícipes de la toma de decisiones y en la conformación de los órganos de gobierno y funcionales de las cámaras legislativas. En particular, es de destacarse una reforma o movimiento estructural consistente en sujetar la integración de las comisiones a la lógica y a la regla de la proporcionalidad de las fuerzas políticas. A partir de 1910, en Francia cada parlamentario responde ante su grupo y las comisiones se reparten y conforman por negociación, de modo que los integrantes de una comisión velan por las posiciones de sus grupos parlamentarios y disminuye de forma significativa la racionalidad de todo el procedimiento parlamentario en su conjunto y de proceso legislativo.

Ante todos los factores mencionados, sobre todo la naturaleza histriónica de la deliberación en el pleno, aunado a la incursión de los partidos políticos expresados en grupos parlamentarios, se ha hecho de una gran relevancia en el proceso decisional de las cámaras legislativas el acto de dictaminación, por ser la oportunidad ideal para incidir serena y razonadamente en el texto de un proyecto de ley o de otra propuesta parlamentaria, con lo que se facilita también una negociación política más fluida y dúctil al interior de las comisiones. Se puede afirmar sin exageración que el momento técnico y analítico de estudio y decisión de una cámara tiene lugar en la actividad de dictaminación en las comisiones. Desde luego, hay propuestas de enmienda que prosperan en las sesiones del pleno sin haber pasado previamente por comisiones; sin embargo, eso es más fruto de una negociación política cupular o de una estrategia de la mayoría en el pleno que producto de un debate donde medie un cambio espontáneo de postura.

¹⁴ En la jerga parlamentaria mexicana se usa coloquialmente la expresión *la burbuja*, para designar a la cúpula o dirigencia de los grupos parlamentarios.

Afirma un estudioso del derecho parlamentario, no sin cierto dejo de desdén, que las cámaras se han convertido un poco en todas las latitudes en un palacio de contratación de votos y de voluntades,¹⁵ haciendo referencia a ese voluntarismo político que desplaza consideraciones racionales y, en cambio, hace preponderar apreciaciones de intereses políticos.

En este orden de ideas, el dictamen se erige como el medio por excelencia para introducir y potenciar juicios, argumentaciones y decisiones de fundamentación objetiva y racional por encima y a resguardo del voluntarismo político partidista, por lo que la importancia que reviste en el proceso parlamentario es primordial, al darle la posibilidad a los parlamentarios de ponerse un poco a cubierto de la afectación y artificialidad de los discursos en el pleno y del seguimiento disciplinado de su dirigencia de grupo parlamentario, y facilitando a la vez la garantía cualitativa de las leyes.

V. Contenido material de un dictamen legislativo

Fundamentalmente, el dictamen legislativo es una secuencia de argumentos encaminados a justificar una propuesta de texto legal, pero, a su vez, los argumentos empleados son de la mayor complejidad en cuanto que involucran cadenas de enunciados o proposiciones, estructurados según ciertas reglas lógicas y de argumentación. La argumentación versa o debe versar sobre elementos de la esfera del ser y del deber ser, es decir, respecto de cuestiones empíricas, científicas y valorativas o axiológicas.

En ese sentido, el dictamen debe calificar respecto de una propuesta de ley los siguientes elementos o aspectos:

- eficacia,
- efectividad,

¹⁵ MARTÍNEZ ELIPE, León, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Madrid, Aranzadi, pp. 35-38.

- oportunidad,
- certeza,
- comprensibilidad,
- brevedad y concisión,
- aceptabilidad, y
- coherencia.¹⁶

Por ende, el dictamen debería ponderar esos atributos respecto del texto examinado en comisiones y hacer las modificaciones o adecuaciones que preserven o aseguren esas cualidades, con miras a generar el mejor texto posible que será sometido al parecer del Pleno cameral.

Cada aspecto de la ley involucra la aplicación de diversas ciencias de la legislación y, por lo mismo, tienen un carácter interdisciplinario. Por referir un ejemplo, la eficacia de una norma se entiende en términos de su aptitud o susceptibilidad para producir cambios de conducta, lo cual naturalmente supone hacer juicios acerca de la dogmática jurídica a que corresponde la materia del precepto analizado. Pero también trae consigo aspectos de teoría del derecho, en lo que respecta a la construcción de los enunciados de que consta la norma. En conclusión, la valoración de cada apartado del texto legal necesariamente pone en movimiento una serie de conocimientos interdisciplinarios. Analizaremos sucesivamente cada aspecto en juego de la norma.

1. Eficacia

Referida a una ley, consistiría en la aptitud de producir efectos jurídicos o de derecho por parte del precepto dictaminado. Una norma produce efectos

¹⁶ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, *Manual de Técnica Legislativa*, Pamplona, Thompson Reuters, Aranzadi, 2011, p. 32.

cuando, al realizarse su supuesto o hipótesis, se generan derechos y obligaciones que se imputan a los sujetos implicados por la norma; o sea que la eficacia se mide en términos de la generación de consecuencias de deber ser para los sujetos. Contrariamente, no sería eficaz la ley o disposición que no generara efectos de derecho, derechos u obligaciones. Una norma no sería eficaz si su supuesto o hipótesis están incorrectamente contruidos, mal redactados y se refieren a hechos que no ocurren, o que no puede constatare que ocurran. No debe olvidarse que la hipótesis o supuesto es ese enunciado de la norma que describe situaciones, hechos, circunstancias, estados o actos realizados, en presencia de los cuales se producen derechos y deberes a favor o a cargo de sujetos, respectivamente. Para redactar convenientemente un supuesto legal hay que obedecer a la lógica en la descripción de las cosas. El supuesto de un precepto legal es la parte por antonomasia que pone en contacto al redactor de una ley con la realidad en toda su complejidad y variabilidad, y a través del supuesto o hipótesis el redactor de una norma selecciona los hechos del mundo del ser a los que pretenderá vincular consecuencias de deber ser.

La segunda parte de un precepto legal o norma son las llamadas consecuencias normativas, que comprenden los enunciados que establecen los derechos o facultades que nacen a favor de ciertas personas, y los deberes u obligaciones que se imputan a otras, merced a que se realizó el supuesto, o sea, los hechos descritos en él. La eficacia se vincula a esta parte de la norma, en el sentido de que los derechos y deberes deben nacer o producirse de manera perfecta con todos sus elementos. No sería el caso si se contempla un deber en la norma, pero no se precisa su objeto o conducta a cargo del sujeto pasivo u obligado, o bien falta un elemento básico o lógico en la estructura del deber u obligación, como podría la precisión de los sujetos de la relación jurídica naciente o que el deber fuera incompatible con otras situaciones jurídicas que lo hicieran innecesario, redundante o nugatorio; por lo que, construir un deber implica insertarlo de manera sistemática y armónica con toda la trama de deber ser existente a cargo de los sujetos pasivos potenciales, pero también la trama de la realidad, teniendo presentes axiomas o verdades jurídicas como la de que nadie está obligado a lo imposible, por mencionar alguna.

Con relación a los derechos subjetivos, las exigencias son más complejas aún. Otorgar un derecho subjetivo es crear una situación subjetiva de legitimidad a favor de ciertas personas y, para dicho resultado, es imprescindible confeccionar correctamente el derecho a partir de sus elementos estructurales, que implican:

- a) La determinación de los sujetos participantes en la relación del derecho subjetivo.
- b) La identificación correcta de las conductas protegidas al titular del derecho y la fijación de sus límites.
- c) La determinación precisa de las conductas o límites impuestos a los sujetos pasivos del derecho subjetivo.
- d) El reconocimiento y delimitación del bien jurídicamente tutelado en el derecho.
- e) La concepción clara del tipo, naturaleza y caracteres del derecho subjetivo que se está creando. Considerar si se trata de un derecho patrimonial o extra patrimonial, absoluto o relativo, inmune o perecedero,¹⁷ y en razón de su naturaleza se habrá de establecer un régimen adecuado a ella.

Mientras mejor se construya un derecho subjetivo, definiendo con precisión la trama de conductas recíprocas de los sujetos activo y pasivo, más posibilidades habrá de que nazcan derechos subjetivos perfectos sin existencia precaria o indefinida. Se compromete la existencia de un derecho subjetivo si no está bien definido el bien que se tutela o el objeto del derecho, que son las conductas que se imponen a los sujetos pasivos, o también si no se identifican correctamente a los sujetos pasivos o el momento de nacimiento del derecho y el inicio de su exigibilidad; o bien, los medios oportunos de

¹⁷ Un derecho subjetivo inmune por la importancia del bien tutelado, es irrenunciable, indisponible, intransmisible o inalienable, inembargable, inexpropiable, imprescriptible y no se agota con su ejercicio. Los derechos perecederos se agotan al ejercerse; son disponibles, transmisibles, renunciables, embargables, expropiables.

garantizar su respeto. Como se puede apreciar, crear un derecho a favor de ciertos sujetos es mucho más que hacer una simple declaración retórica, vacía de contenido técnico.

Por otro lado, no debe olvidarse que existen diversos grados de legitimidad que no alcanzan el nivel de derecho subjetivo, pero que pueden ser sobremanera útiles para crear efectos de conducta y deber ser. La doctrina italiana ha perfeccionado con mucha creatividad la figura del interés legítimo que no llega a equipararse al derecho, pero que otorga a un sujeto afectado o implicado por un acto u omisión de una autoridad administrativa, el poder para forzarla judicialmente a que actúe conforme a la ley.¹⁸ Hay, finalmente, la variante de exigir de una autoridad que respete la ley sin ser parte ni estar directamente perjudicado por su actuación, en una especie de pretensión abstracta de todo ciudadano a la legalidad.

Hay una segunda concepción de la eficacia, entendida como la transformación de la realidad en el sentido pretendido por el creador de la ley. Va incluso más allá del mero cumplimiento de un precepto. No basta con que una norma se cumpla o se haga cumplir para que sea eficaz, hace falta que las conductas realizadas por los destinatarios de la ley produzcan el cambio de realidad deseado o que se produzca el resultado a que daría lugar con el cumplimiento de la ley. En dicha concepción toda norma contendría un objetivo y una finalidad, que no son lo mismo. La finalidad sería el comportamiento que la norma impone o autoriza; mientras que el objetivo sería el resultado de hecho que se alcanzaría como consecuencia de que la norma sea cumplida (*Gesetzziel* y *Gesetzgefühl* en la doctrina alemana). Una norma puede ser cumplida o hecha cumplir, pero si no hay una relación causal bien calculada o planificada entre la conducta contemplada en la ley y los resultados o transformación de la realidad a que se pretende llegar, la ley realizaría su finalidad, pero no su objetivo.

2. Efectividad

La efectividad de un precepto legal, a diferencia de la eficacia, está referida a la realización material de las conductas contempladas como objeto de los

¹⁸ CATANIA, Alfonso, *Manuale di teoria generale del diritto*, Roma, Laterza, 1998, pp. 133-154.

derechos y los deberes. No se trata, en consecuencia, de la producción de efectos de deber ser o de creación de derechos y deberes, sino de que los derechos en cuestión sean ejercidos en la realidad y, los deberes, a su vez, cumplidos. La efectividad implica, por tanto, que se modifique la conducta de los sujetos afectados por la ley. Que los dictados de una norma trasciendan realmente a la manera en que la gente se comporta es un problema, no sólo ligado a lo que hagan o dejen de hacer los redactores de una ley. Es un problema, sobre todo, de la sociología del derecho. La efectividad es al fin de cuentas que las conductas contempladas en la norma como derechos y deberes, se realicen.

La garantía de la efectividad puede rebasar, en ocasiones, el quehacer del legislador, pero al respecto hay dos salvedades importantes de destacar; la primera es que mucho puede hacer el legislador para prevenir fallas, corrupción o incompetencia de los órganos ejecutores de la ley; primeramente, el legislador puede de forma exitosa dificultar desviaciones en la aplicación de la ley por parte de los operadores jurídicos, que son los jueces y las autoridades administrativas. La mala aplicación de la ley o el acto de corrupción pueden tener un alto costo para el que incurra en él, y se deben predisponer las cosas para que disminuyan los beneficios o ventajas que acarrea su realización. La transparencia, el interés legítimo, la erradicación de la discrecionalidad, inspecciones *in situ* por órganos de control y el uso excepcional de las prohibiciones o las autorizaciones con muchos requisitos, son un ataque frontal a la tentación de una autoridad de corromperse. En segundo término, es necesario efectuar periódicamente por parte del Congreso, como muchos países de primer mundo lo hacen, una evaluación legislativa para ir corrigiendo de forma constante los problemas de inefectividad o tasas altas de inejecución de la ley.

3. Oportunidad

Toda norma o precepto es una acción de política pública frente a la realidad, a efecto de transformarla. Las medidas contenidas en una ley o en preceptos, responden a variables de contexto y de tiempo concreto. La oportunidad de un precepto es la adecuación en el tiempo para resolver con éxito el problema que dio lugar a la expedición de una ley. Ni antes, ni después, la

política pública debe ser diseñada y operada en el momento justo de que la problemática sea susceptible de solución con las medidas adecuadas. No es razonable, por ejemplo, establecer una medida cuando el problema no se resuelve ya por esa vía, es decir, que se legisló extemporáneamente; o bien, también es problemático que una medida que en su momento fue idónea, se prolongue en el tiempo más de lo necesario o conveniente. La oportunidad supone una autolimitación de parte del Estado, a efecto de no ejercer autoridad más allá de lo estrictamente escenario.

4. Certeza

La certeza está referida a varios aspectos de la legislación relacionados con el Estado de derecho y el conocimiento de la legalidad que se enlistan a continuación:

- a) La publicidad normativa que, en el caso de la ley, se cumple insertando su texto en el Diario Oficial de la Federación y, obviamente, resguarda la posibilidad de los afectados por una norma de conocer su contenido desde antes de que entre en vigor.
- b) La erradicación de la retroactividad maligna o en perjuicio de terceras personas.
- c) La eliminación de la arbitrariedad y la disminución de lo que más se le parece, que es la discrecionalidad.
- d) También se relaciona la certeza con la previsibilidad de las consecuencias normativas que deben estar previstas en el propio texto de la ley.¹⁹

5. Comprensibilidad

Esta característica está dirigida a que tanto los destinatarios o afectados por un precepto legal, como los operadores jurídicos o los encargados de aplicarlo, tengan la posibilidad de asimilar y entender de forma indubitable

¹⁹ MARTÍNEZ ROLDAN, Luis y FERNÁNDEZ SUÁREZ, Aquilino Jesús, *Curso de Teoría del Derecho*, Barcelona, Ariel, 1999, pp. 195-205.

el contenido del precepto y su alcance para cumplirlo y aplicarlo. La comprensibilidad es un atributo que se garantiza por la aplicación correcta de la técnica legislativa.²⁰

6. Aceptabilidad

Esta cualidad se refiere a un hecho político consistente en que la ley que se elaborará, deberá involucrar en su proceso de discusión y definición del contenido, una auténtica interlocución entre los redactores de la ley y los legisladores por un lado y, por otro, los sujetos afectados o destinatarios. La ley, al ser aprobada debe contar con la anuencia de los sujetos afectados por ella; de otra manera se trataría de una legislación impuesta y autoritaria, carente de legitimidad. Debe hacerse la reflexión en lo que a México respecta: se sigue un procedimiento parlamentario a nivel federal algo vetusto o anacrónico, que presenta cierto agotamiento o desfase y excluye estructuralmente a los ciudadanos en el proceso de debate y toma de posiciones. Con cierto aire de *mea culpa* se ha activado en las dos cámaras federales, una serie de prácticas supuestamente para corregir el alejamiento de los ciudadanos y su exclusión del proceso legislativo. Les llaman a esas prácticas de “parlamento abierto”, que no subsanan del todo la escasa legitimidad del órgano legislativo, sino más bien tratan de legitimar caso por caso un proceso legislativo ajeno a los ciudadanos y, sin duda, las prácticas de parlamento abierto presuponen y envuelven el reconocimiento implícito de que eventualmente pueden existir y existen *bad practices* o prácticas de parlamento cerrado.

7. Brevedad y concisión

Las leyes deben privilegiar la claridad, pero una vez que se garantiza, es menester que se tienda en la medida de lo posible a contener en el texto lo estrictamente necesario. El texto de una ley debe contener lo estrictamente necesario y, en consecuencia, prescindir de explicaciones (se invoca el aforismo en latín *Lex iubeat, non docet*, la ley manda, no enseña). Por otro lado, en aras de la brevedad, no se debe comprometer la claridad o precisión;

20 GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, *op. cit.*, pp. 30-36.

tanta precisión como sea necesaria y tanta brevedad como sea posible. Cuando sea necesario extenderse para ser claro, habrá que hacerlo.²¹

8. Coherencia

Este atributo supone un análisis profundo de todas las relaciones sistemáticas que tienen un precepto legal, a fin de armonizar su contenido con las normas restantes del ordenamiento.

La coherencia de un precepto o de un ordenamiento consiste, en esencia, en la concepción de que el sistema jurídico de un país es un todo que no puede contener contradicciones ni lagunas, es decir, es plenamente hermético y coherente. Las normas nunca existen aisladamente, siempre están en medio de una red de conexiones de contenido, de estructura y de dinámica.

En particular, la coherencia es la prevención de antinomias o contradicción entre preceptos o normas. Para dicho efecto, se debe partir de la consideración de que cuando dos normas regulan una misma conducta en el mismo espacio, al mismo tiempo y por las mismas personas, pero con efectos jurídicos incompatibles, estamos en presencia de una antinomia.²²

Nadie precisa con más exactitud que el jurista mexicano Eduardo García Máynez los supuestos de colisión de normas:

a) Afirmación y negación de un derecho de primer grado.

Dado el hecho A, el sujeto B tiene el derecho de ejercer la conducta C.

Dado el hecho A, el sujeto B no tiene el derecho de ejercer la conducta C.

b) Afirmación y negación de un mismo deber jurídico.

21 G.R.E.T.E.L., *Curso de Técnica Legislativa. Cuadernos y debates*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 38.

22 Definición de Norberto Bobbio citada por BETEGÓN CARRILLO, Jerónimo, *Lecciones de teoría del derecho*, Madrid, McGraw Hill, 1999, pp. 271.

Dado el hecho A, el sujeto B tiene el deber de observar la conducta C.

Dado el hecho A, el sujeto B no tiene el deber de observar la conducta C.

- c) Afirmación y negación del derecho del obligado o facultad de cumplir con el propio deber.
- d) Afirmación y negación del derecho de libertad jurídica o derecho de segundo grado.

Dado el hecho A, el sujeto B tiene el derecho de optar entre la ejecución o la omisión del acto C.

Dado el hecho A, el sujeto B tiene el deber de ejecutar el acto C.

Dado el hecho A, el sujeto B tiene el deber de omitir el acto C.²³

De forma más amplia, García Máynez reduce las contradicciones de normas a los casos en que:

- a) Una norma prohíbe y otra permite a un sujeto la misma conducta en condiciones iguales de espacio y tiempo.
- b) Una norma prohíbe y otra ordena a un sujeto la misma conducta en condiciones iguales de espacio y tiempo.²⁴

El legislador debe llevar a cabo un test para verificar si dos normas se contradicen y, en consecuencia, valorar el nivel jerárquico de las normas y, en general, aplicar los principios de resolución de antinomias cuando haya dos contrapuestas.

²³ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción a la lógica jurídica*, México, Colofón, 1997, pp. 27-43.

²⁴ *Idem*.

VI. Exigencias científico jurídicas y extrajurídicas para la correcta dictaminación

Para desahogar todas las cuestiones con respecto a la dictaminación antes planteadas, es imprescindible contar con el auxilio de múltiples disciplinas de uso muy incipiente que se engloban con el nombre de ciencias de la legislación.

La ponderación de los diferentes aspectos de la legislación corre sobre todo por dos vertientes claramente diferenciables:

- a) Las disciplinas de conocimientos extralegislativos y extrajurídicos.
- b) Las ciencias de la legislación.

Las primeras, versan sobre cualesquiera materia o aspectos de la realidad social o de la naturaleza y, corresponden a la categoría de las ciencias empíricas o de ciencias formales o eidéticas, comprenden todas las ciencias matemáticas y demás disciplinas en las que se prescinde de la experimentación, por tener como objeto de conocimiento entes ideales. Actualmente, se observa una creciente especialización en los campos de investigación científica y el surgimiento de divisiones de las ciencias cada vez profundo.²⁵ La actividad de legislar no tiene por qué desdeñar un solo campo de conocimiento, y sí en cambio echar mano de cuanta disciplina o conocimientos se relacionen con la decisión legislativa.

Toda medida legislativa incide en algún ámbito de la realidad, ya sea de la realidad social o de la naturaleza, y entraña valoraciones o juicios estimativos. Cada precepto o norma trae consigo un ejercicio de libertad o elección entre distintas opciones. Los elementos que pueden hacer preferir una opción sobre otra, son justo los que suministran las disciplinas de conocimiento. La consecuencia de esta exigencia es que los órganos

²⁵ *National Center for Biotechnology Information*, [14 de diciembre de 2019], disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3993417/>

funcionales de las cámaras legislativas, o sea, las comisiones, deban tener mecanismos para contar en el momento necesario con la asesoría de expertos en las materias o áreas sobre los que va a versar la decisión legislativa para seleccionar la mejor opción.

Desde el punto de vista de la antropología filosófica, no se puede ignorar tampoco que los legisladores, como todo ser humano, en general, se encuentran en una posición de libre albedrío para escoger la mejor opción que se les presente en una circunstancia dada. Se dice que se decide de manera permanente y para decidir hay que preferir entre las distintas opciones y, para preferir, hay que valorar. Los legisladores, al igual que el ser humano en posición de libre albedrío, deciden a partir de preferencias y prefieren a partir de valoraciones. De manera que la actividad de legislar entraña constantemente un ejercicio de visiones ideológicas que condicionan las preferencias personales y de un grupo parlamentario dado; pero, también está de por medio una cierta filosofía social y política inspirando las decisiones, a más desde luego de un entramado de intereses de la más diversa índole.²⁶

Sustantivamente, se reconoce a los legisladores en su conjunto constituidos en cámara legislativa, la llamada en alemán *Gestaltungsfreiheit* o libertad de configuración legislativa. Con arreglo a la cual, el legislador tiene una libertad irrestricta de plasmar en la ley el contenido que deseé, siempre y cuando no viole la constitución o normas internacionales. Y, siendo consecuentes con esas consideraciones, es válido afirmar que los parlamentarios están en constante ejercicio de valoraciones para cumplir su función de legislar.

La otra vertiente de disciplinas de que se hace necesario uso en una cámara legislativa es el de las ciencias de la legislación, que como su nombre lo deja en claro, son disciplinas de conocimiento volcadas al estudio de aspectos diferentes de la legislación y que, sin ánimo de ser exhaustivo, incluyen principalmente:

²⁶ RECASÉNS SICHES, Luis, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1979, p. 20.

- a) La filosofía del derecho, en lo relativo a:
1. La axiología jurídica, que se ocupa de los fines o valores del derecho como: la justicia, la seguridad jurídica, el bien común, la libertad y la igualdad.
 2. La lógica jurídica, como la disciplina del razonamiento jurídico correcto.
 3. La argumentación, como la disciplina volcada a la persuasión, convencimiento, justificación o, al revés, la refutación de afirmaciones a través de cadenas o articulaciones de razonamientos.
- b) La teoría del derecho, disciplina que estudia y construye los conceptos jurídicos fundamentales o elementos constantes, universales y necesarios en cualquier fenómeno o hecho jurídico.
- c) Las ciencias dogmáticas por cada rama del derecho, que son las disciplinas especializadas que describen el contenido del derecho positivo de cada país.
- d) La técnica jurídica, que elabora los principios y reglas para la correcta aplicación de las normas jurídicas a casos concretos.
- e) La técnica legislativa, como el arte de la composición y correcta estructuración de las leyes u ordenamientos (*drafting*), y la redacción adecuada de enunciados jurídicos o legislativos (*writing*).
- f) Las políticas públicas, como la disciplina más importante para planear y entender las acciones y medidas de gobierno con un enfoque empírico de la realidad y que, naturalmente, debe ser tomada en cuenta para la adopción de las decisiones parlamentarias o legislativas.
- g) Derecho comparado y legislación comparada, que permite confrontar instituciones, figuras jurídicas y sistemas jurídicos en general, a fin de identificar diferencias y semejanzas entre el derecho e instituciones de

los países, y analizar así las variantes de respuesta de los sistemas jurídicos nacionales a problemas análogos.²⁷

Para afrontar y resolver estos problemas en el seno de una comisión legislativa, es recomendable que tengan especialistas en esas áreas, incluyendo a expertos en la rama del derecho a que corresponde el objeto o materias de la comisión y los proyectos de legislación que dictamina.

En conclusión, debe haber un equipo jurídico y de ciencias sociales interdisciplinario sólido en cada comisión, complementado por consultores externos para las materias objeto de ciencias duras o empíricas, como la física, la química, la biología, la geografía y la medicina, incluyendo la salud pública, o cualesquiera otras disciplinas vinculadas con el quehacer legislativo.

Con ocasión de esta problemática, es muy oportuno mencionar que en la Asamblea Nacional Francesa o parlamento francés, se ha instituido desde 1982 la Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, vale decir, la Oficina Parlamentaria de Evaluación de Elecciones Científicas y Tecnológicas, que es un órgano bicameral que tiene por objeto: *informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin d'éclairer ses décisions*, o sea, informar al Parlamento sobre las consecuencias de elecciones de carácter científico y tecnológico, a fin de ilustrar sus decisiones.²⁸ No hay que insistir mucho para sentar la convicción de que un órgano de esa naturaleza es fundamental para asesorar en la toma de cualquier decisión con implicaciones de las ciencias duras o empíricas. Se cita como un ejemplo de estudio elaborado por la Office Parlementaire, el denominado *Les satellites et leurs applications*, publicado en el mes de noviembre, que contiene una semblanza del sector espacial y plantea recomendaciones de política pública en el sector para el gobierno francés.²⁹

27 SALVADOR CODERCH, Pablo, *Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa*, en G.R.E.T.E.L., *Curso de técnica legislativa. Cuadernos y debates*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 16-18.

28 Senado Francés, [13 de diciembre de 2019], disponible en: <http://www.senat.fr/opepst/index.html>.

29 Asamblea Nacional de Francia, *Assemblée nationale*, [13 de diciembre de 2019], [http://www2.assemblee-nationale.fr/15/les-delegations-comite-et-office-parlementaire/office-parlementaire-d-evaluation-des-choix-scientifiques-et-technologiques/\(block\)/32013](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/les-delegations-comite-et-office-parlementaire/office-parlementaire-d-evaluation-des-choix-scientifiques-et-technologiques/(block)/32013)

VII. Repercusión o impacto de la dictaminación en la toma de decisiones legislativas y parlamentarias

Si bien, el Pleno de un parlamento no está de manera alguna vinculado por un dictamen proveniente de una comisión, y el dictamen por la misma circunstancia no sujeta la voluntad del pleno, no se puede minimizar su importancia o pasarla por alto. El dictamen como acto de juicio que entraña un posicionamiento político y técnico de la mayoría de la comisión, establece el texto de base para el debate y la toma de decisiones por la cámara legislativa; de modo que, por el dictamen se sienta un texto como marco de las deliberaciones y se anticipa un principio de formación de una mayoría que lo respalda.

Dada la regla de proporcionalidad en la composición de las comisiones, es predecible que el alineamiento en torno al dictamen, a favor o en contra, anticipa los posicionamientos en el Pleno de la asamblea, pero a la vez, se constata que el texto dictaminado ya supone un principio de negociación al interior de la comisión que ciertamente allanará, parlamentariamente, el camino para el texto legislativo adoptado.

Es, desde luego, en extremo relevante, señalar que la principal aportación del dictamen es sobre todo en el plano cognoscitivo, porque el dictamen en su parte expositiva supone un proceso de toma de información y reflexión política que debe proveer elementos de juicio a los legisladores integrantes de la asamblea. De ahí la enorme trascendencia de fortalecer a las comisiones, que son el verdadero laboratorio legislativo de un parlamento.

Por último, no debe perderse de vista que en las reuniones de la comisión en las que se elaboró o suscribió el dictamen, ya se ejerció el derecho de enmienda restringido a los miembros de la comisión, sin perjuicio de que se pueda volver a ejercer en el pleno, esta vez por todos los legisladores. Las propuestas planteadas de modificación de la, o las iniciativas a dictaminar, de cierto modo prefiguran la materia de debate o discrepancia en el pleno.

Por todo lo antes referido, cabe destacar que el dictamen cumple con una función constructiva, orientadora y delimitadora del trabajo de deliberación del pleno, al que deja el desahogo de los aspectos más políticos y polémicos que no se zanjaron en el seno de la comisión, que preferentemente se ocupó de los aspectos más áridos y técnicos.

VIII. Surgimiento y evolución histórica de los sistemas de comisiones y su impacto en la actividad de dictaminación

Para comprender el sentido de la dictaminación en el conjunto del proceso legislativo y entender la naturaleza y rol institucional que le toca desempeñar a las comisiones como los órganos de dictamen, es muy ilustrativo volver la vista al proceso de gestación de los sistemas de comisiones en su contexto histórico de origen. Eso permitirá comprender la estructura, el funcionamiento y la razón de ser de los sistemas de comisiones. Para este efecto, se considerarán los dos sistemas más emblemáticos a nivel comparado: el inglés y el francés.

Es en Inglaterra donde se rastrean los orígenes más remotos de las comisiones como órganos diferenciados del Pleno. Se tiene razón de las primeras en el siglo XIV, sin embargo, se tiene certeza de su existencia y organización hasta el siglo XVI.³⁰ Se sabe que a partir de este siglo se formaban colegios de parlamentarios en la Cámara de los Comunes, con la participación de unos pocos integrantes y encargados de algún asunto particular; el rey como prerrogativa incluía unos parlamentarios de sus confianzas, los *Privy Councillors*, que cuidaban los intereses o promovían los puntos de vista de la corona.³¹

Sin embargo, ocurrió en Inglaterra un evento significativo. En el proceso legislativo británico se presentaba un proyecto en la cámara legislativa

³⁰ Bien qu'il semble probable que des commissions aient existé, à la Chambre des communes, depuis le xive siècle, on ne dispose de détails précis sur leur fonctionnement qu'à partir du xvie siècle, RENS, Ivo, op. cit., p. 311.

³¹ Idem.

y de inmediato tenía lugar la primera lectura con debate sobre las líneas generales del proyecto. Sin turnar a comisión alguna, se verificaba seguidamente una segunda lectura con un segundo debate, en el que se fijaban indicaciones específicas de enmiendas al texto legislativo. Después de la segunda lectura conocía de la propuesta legislativa un colegio restringido de parlamentarios, quienes tenían una intervención muy acotada puesto que ya estaban definidas por el Pleno las líneas a seguir en la dictaminación.

Todavía en el siglo XVII la Cámara de los Comunes reforzó su control sobre la dictaminación, haciendo a un lado a las comisiones que tenían un carácter de por sí, solamente temporal, sin una competencia determinada que se les asignase. La Cámara de los Comunes formó lo que se denomina en lengua original *Committee of the Whole House*, que es el mismo Pleno asumiendo funciones y carácter de comisión en el examen o análisis de un proyecto, sin que se turne a comisiones. De esta manera, la Cámara de los Comunes mantuvo a raya al rey y excluyó a sus *privy councillors* de la dictaminación que quedó exclusivamente en manos de los parlamentarios.³²

En 1882, prospera la propuesta de Thomas Erskine May y se crean las todavía existentes *Standing Committees*; pero con el candado de que no tienen una competencia definida, para que se les asignen determinados asuntos.

Coexisten los *standing committees* con otros órganos, en particular, con los *select committees*, competentes para atender asuntos especiales como informes por rendir, pero no proyectos legislativos.

Lo más rescatable o aleccionador del sistema inglés de comisiones es el papel estrictamente acotado del *standing committees*, que no obstante su número restringido, de seis a diez, cuentan con alrededor de cincuenta parlamentarios. Y es determinante el procedimiento legislativo británico de tres lecturas, puesto que el proyecto de ley, antes de ser turnado a comisión, debe superar dos lecturas con debate en el Pleno e indicaciones precisas que deben ser ejecutadas por la *standing committee* de forma que tienen un papel marginal en la dictaminación. Pues son ejecutoras de la voluntad de la Cámara de los Comunes.³³

³² *Ibidem*, pp. 314 y 315.

³³ *Idem*.

El otro gran sistema que hace notable contraste con el británico es el francés, que se remonta a la asamblea revolucionaria que configuró en su organización comisiones permanentes con una competencia material determinada. Incluso, en la etapa del terror se constituyeron comisiones que tenían a su cargo al propio Poder Ejecutivo, como el Comité de Salud Pública. Una vez que se pacifica Francia, al término del movimiento armado, en 1795, desaparecen las comisiones clásicas que tanto poder llegaron a detentar y se opta por las llamadas secciones, que tenían un papel muy modesto de dictaminar por asunto que se les confiase, sin competencia material fija y de existencia temporal. Fue hasta la III República, en 1902, que se rehabilita el tradicional modelo de comisión permanente con competencia determinada. En 1910, se verificó un hecho muy notable en la vida de las comisiones, puesto que su composición pasó del azar a la regla de proporcionalidad de los grupos parlamentarios y, por cierto, a partir de esta fecha, de forma progresiva se hizo extensiva la reforma a los parlamentos europeos.³⁴

IX. Sistema de comisiones actuales, su aportación al proceso legislativo y la planificación del trabajo de dictaminación

En la actualidad, los sistemas de comisiones a nivel comparado guardan una estrecha relación con la estructura del proceso legislativo o procedimiento parlamentario. Fundamentalmente, coexisten comisiones del tipo francés, de carácter permanente, que pueden tener o no una especialización por materia; con comisiones de carácter temporal que asumen otras competencias, sobre todo extralegislativas. Los parlamentos en los países occidentales y europeos continentales, poseen un grupo muy reducido de comisiones que van de seis a dos decenas, con una integración numerosa de treinta a cincuenta parlamentarios, dependiendo del tamaño del parlamento.

³⁴ *Ibidem*, p. 310.

La mayoría de los países, salvo Inglaterra y algunas naciones herederas de su tradición parlamentaria, han optado por procedimientos legislativos de dos lecturas, donde la primera es simbólica, puesto que se presenta el proyecto de ley ante el pleno, sin debates ni votaciones; al contrario de lo que pasa en la cámara de los comunes. En esa estructura de procedimiento parlamentario de tres lecturas, en la que el pleno no condiciona previamente a directrices el trabajo de dictaminación de las comisiones, es determinante el filtro que ellas representan para depurar un proyecto de regulación legal. De hecho, buena parte de las propuestas de enmienda se ventilan al interior de las comisiones. Sin embargo, se trate de dos o tres lecturas, con dictamen condicionado o libre dictaminación, la corriente convergente en los países es el uso o consideración de distintos aspectos para potencializar el rol de las comisiones.

En lo general, se puede afirmar que esa tendencia mundial de fortalecer los sistemas de comisiones, asume que su carácter de trabajadores en la sombra, lejos de las deliberaciones públicas, de la arena parlamentaria,³⁵ no justifica la escasa atención prestada por la doctrina y, sobre todo, su posición marginal en los procesos de reforma de los parlamentos. Incluso, esa desatención a la institución forma parte de una desvalorización de los parlamentos y de la política en general.

Reflejo de esa inquietud compartida por muchos órganos legislativos, así como por múltiples especialistas, es la Conferencia de Budapest, que tuvo lugar en 1996, a la que se convocó con los auspicios de diversos expertos, a efecto de analizar y proyectar la evolución y el rol de las comisiones en el ámbito legislativo.³⁶

Como resultado de esas proyecciones de evolución de los sistemas de comisiones a nivel comparado, se han clasificado las líneas institucionales de evolución en los tres dominios siguientes:

a) Cambios en las funciones o competencias de las comisiones.

³⁵ MAUGUIN HELGESON, Murielle, *op. cit.*, p. 145.

³⁶ LONGLEY, Lawrence D. y DAVIDSON, Roger H. (eds.), *The new roles of Parliamentary Committees*, London, Frank Cass, 1998, p. 7.

b) Cambios en las relaciones externas de las comisiones.

c) Cambios en las relaciones internas y estructura de las comisiones.

Es posible desprender de la agenda de cambios de la Conferencia de Budapest, así como de la visión comparada de los parlamentos antes expuesta, una serie de estructuras, mecanismos y figuras, orientadas a garantizar cualitativamente la legislación.

X. Instrumentos estructurales, procedimentales y métodos para la dictaminación

Una correcta actividad de dictaminación presupone una cierta organización parlamentaria, así como el ejercicio y planificación de ciertas actividades por parte de los sujetos parlamentarios involucrados, de manera que todo el sistema descansa sobre una serie de elementos coordinados y vinculados entre sí en orden a un fin. En ese sentido, resultan imprescindibles las estructuras organizacionales que responden a la pregunta de ¿quién hace las cosas? Seguidamente, hay que considerar la variable de la planificación de actividades y la aplicación de los conocimientos de las ciencias legislativas; vale decir, resolver las preguntas: ¿qué cosas se hacen? y ¿cómo se hacen?

Estructuras:

- La dictaminación depende en lo esencial de un conjunto de órganos denominados “funcionales”, que no son sino las comisiones.
- Los parlamentos europeos continentales han optado por favorecer el sistema de comisiones francés o sistema de comisiones permanentes.

- La tendencia es la compactación de las comisiones permanentes.³⁷
 - Alemania, en la cámara baja o Bundestag, posee veintitrés comisiones permanentes.³⁸
 - Francia, por su parte, tiene ocho comisiones permanentes en la Asamblea Nacional.³⁹
 - Italia tiene en la Camera dei Deputati sólo catorce comisiones permanentes.⁴⁰ En el caso particular de Italia, cabe mencionar que las comisiones permanentes pueden asumir el estudio de un proyecto con distinto alcance en su dictamen.⁴¹ La intervención de la comisión puede ser:⁴²
 - In sede consultiva para recabar una opinión;⁴³
 - In sede referente para emitir un dictamen puesto a consideración del Pleno;⁴⁴
 - In sede redigente para emitir un dictamen de ley con texto definitivo, que es aceptado o rechazado por el pleno en bloque;⁴⁵
 - In sede legislativa, en la que la comisión aprueba o desecha el proyecto de ley sin enviarlo al pleno con facultades legislativas delegadas; lo que se conoce como descentralización del proceso legislativo.⁴⁶

37 MÉNY, Yves y SUREL, Yves, *Politique comparée*, 8a. ed., París, Montchrestien, 2009, p. 256.

38 *Idem*.

39 *Idem*.

40 *Idem*.

41 Se utiliza el término *parere* para denotar una opinión con alcance consultivo. En contraste con la *relazione* que equivale al dictamen.

42 PAOLO TANDA, Anton, *Dizionario parlamentare*, Roma, Colombo, 1998, p. 43.

43 *Idem*.

44 *Idem*.

45 *Idem*.

46 *Idem*.

Menos comisiones permanentes permiten que los legisladores se concentren y no se disperse su atención en una agenda legislativa más amplia; a la par de que se centralicen los recursos de *staff*. Cabe hacer notar que en parlamentos como el italiano, los diputados sólo integran una comisión.

- Se contempla la figura del parlamentario *rapporteur*, designado por la comisión de dictamen a efecto de generar un dictamen puesto a consideración de la comisión (es el caso de Alemania, Francia e Italia).⁴⁷
- Algunos parlamentos, en contraste, echan mano de la figura de subcomisiones al interior de una comisión para elaborar un proyecto de dictamen, que luego se pone a consideración de la comisión (sería el caso de México).

Es muy importante destacar la diferencia de fondo de las cámaras legislativas en México con relación a los parlamentos examinados en esta investigación, en cuanto a que ninguno delega la elaboración de los proyectos de dictámenes en los asesores o secretarios técnicos, tal y como lo señala el documento del Senado en su página web intitulado Manual de Comisiones del Senado de la República, y que por lo demás es práctica legislativa recurrente en México.⁴⁸

1. Procedimientos

Lo que cobra suma relevancia es la organización, programación y ejecución del trabajo de dictaminación al interior de las comisiones permanentes y que en sustancia consisten en:⁴⁹

- a) Una vez que se turna y radica una iniciativa de ley para dictamen a una comisión, se despliega toda una organización minuciosa para formularlo con escrupulosidad.⁵⁰

⁴⁷ MAUGUIN HELGESON, Murielle, *op. cit.*, p. 169

⁴⁸ Cámara de Senadores, *Senado de la República*, [19 de diciembre de 2019], disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Manual_de_Comisiones.pdf

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ *Idem*.

- b) Al interior de la comisión se nombra a un legislador ponente que asume la responsabilidad de desarrollar progresivamente el dictamen del proyecto con todo el detalle necesario.⁵¹
- c) Ninguna comisión se reúne menos de una vez a la semana y, eventualmente, con más frecuencia o más de una vez por semana.⁵²
- d) Se analizan las propuestas de enmienda al proyecto una por una y son objeto de discusión detallada en las reuniones de comisión.⁵³
- e) Se avanza de manera paulatina en la confección del dictamen y se van solicitando todos los apoyos de las áreas técnico-parlamentarias y de investigación que están volcadas a respaldar al proceso legislativo.
- f) Se van incorporando las opiniones contra mayoritarias o discrepantes al interior de la comisión.
- g) Se sube en línea con absoluta publicidad el avance progresivo del proyecto, con la relación de las propuestas de enmienda.⁵⁴

Los dictámenes en los que consta todo este trabajo de estudio y reforma, tienen a nivel metodológico una estructura expositiva y otra regulatoria o dispositiva, donde figura el texto legal a sugerir al Pleno cameral. Lo importante es esa profundidad con que se reseña el esfuerzo desplegado en el trabajo de comisión.

2. Métodos

Para la dictaminación, se sigue en los parlamentos en examen una escrupulosa valoración de los fines de la legislación propuesta a la luz de las ciencias de la legislación; incluyendo, desde luego, la técnica legislativa en

51 *Idem.*

52 *Idem.*

53 *Idem.*

54 Para constatar estas prácticas, se puede consultar en línea el sitio denominado *la Fabrique de la Loi* de la Asamblea Nacional francesa.

el último tramo de depuración del proyecto,⁵⁵ y se siguen ciertas prácticas a cargo del rapporteur.⁵⁶

- a) El proyecto se efectúa en tramos o fases progresivas.
- b) Se fijan desde el principio líneas o directrices generales por parte de los grupos parlamentarios que participan en la comisión.
- c) Se designa a un rapporteur en la comisión.
- d) El rapporteur asume el estudio técnico y jurídico del proyecto.
- e) Mantiene contacto constante con los actores políticos y legislativos interesados, incluyendo entrevistas y audiencias (lo que aquí nombran fastuosamente parlamento abierto).
- f) El rapporteur redacta el proyecto de dictamen y lo presenta ante la comisión.
- g) En la comisión se discute en líneas generales el proyecto de dictamen y se presentan propuestas de enmiendas.
- h) Se procede a la discusión del proyecto, artículo por artículo, desahogando en la parte pertinente cada propuesta de enmienda.
- i) Una vez concluida la discusión y definida la totalidad del texto, el rapporteur pasa a la fase de redacción del informe o reporte que acompañará al texto votado y aprobado en la comisión.
- j) Aprobado finalmente todo en comisión, remite el rapport al pleno para su discusión.⁵⁷

55 MAUGUIN HELGESON, Murielle, *op. cit.*, p.184.

56 *Idem.*

57 *Idem.*

XI. Conclusiones

Lamentablemente en las cámaras legislativas federales en México, tal vez el eslabón más débil del conjunto de órganos e instituciones que intervienen en el proceso legislativo, son justo las comisiones, en razón de múltiples circunstancias, entre las cuales destacan:

- a) La carencia estructural de recursos y *staff* en las comisiones para soportar un trabajo profundo de análisis legislativo multidisciplinario.
- b) El ritmo de trabajo insuficiente en buena parte de las comisiones para desplegar estudios legislativos concienzudos.
- c) El prácticamente ausente o mínimo uso de las ciencias de la legislación en el análisis material de proyectos legislativos.
- d) El escaso o nulo respaldo a los legisladores para desarrollar estudios profundos sobre los proyectos de legislación sometidos a la comisión.
- e) Centralización de las áreas de *staff* de los grupos parlamentarios y de escaso acceso a los legisladores.
- f) La precariedad laboral de los asesores parlamentarios en las comisiones.

Si se analiza el documento citado párrafos arriba, que figura en el portal del Senado mexicano con el nombre de Manual de Comisiones del Senado de la República, llama poderosamente la atención la sinceridad y la candidez con la que se visualiza el funcionamiento de una comisión legislativa y, a la vez, los resultados magros que se pueden esperar de esa organización. En realidad, el documento que se menciona describe las prácticas en labor de dictaminación de una comisión en una cámara legislativa y retrata la praxis con mucho realismo. El sistema imperante en las cámaras federales presenta los siguientes rasgos susceptibles de reformarse:

- a) La delegación de facultades a los funcionarios llamados secretarios técnicos de comisiones, que de facto asumen la preparación de los dictámenes y la planeación del trabajo del órgano funcional.
- b) La escasez de recursos en las comisiones, para que desplieguen un trabajo profundo de análisis legislativo.
- c) La insuficiente periodicidad con que se reúnen algunas comisiones para desarrollar una dictaminación escrupulosa.
- d) La marginal aplicación de las ciencias de la legislación en el trabajo de dictaminación.
- e) La falta de legisladores ponentes que asuman el desarrollo de dictámenes con un grado mayor de involucramiento en las actividades legislativas.
- f) La ausente o nula práctica de la evaluación legislativa *ex post*.
- g) La mejorable transparencia en los avances de dictaminación.
- h) La necesidad de ampliar el *staff* de asesores especializados con perfiles adecuados para cada comisión, en razón de su objeto.
- i) El desarrollo de servicios más vastos de generación de información especializada de apoyo para la dictaminación.

Debe, por último, mencionarse que la información útil, oportuna, profunda, profesional y especializada, es *conditio sine qua non* para elevar cualitativamente la legislación y mejorar la marcha de los asuntos públicos. Mientras más seria y comprometida sea la función de legislar, mejores resultados habrá en la solución de los problemas que aquejan a una nación. Los parlamentos, al reforzar sus sistemas de dictaminación y atendiendo los problemas de raíz que deterioran la calidad de las decisiones legislativas, tienen, una mejora sustancial de su desempeño, que incrementa su legiti-

midad exponencialmente y los coloca como la instancia representativa por excelencia que garantiza un orden justo y fiscaliza al Poder Ejecutivo.

Nada de lo anterior es posible si un parlamento adolece de problemas estructurales que lo alejan de sus funciones sustantivas. La garantía cualitativa de la ley requiere toda una serie de factores que estén operando con regularidad. Y a riesgo de ser algo superficial, al limitarme sólo a mencionar los factores que pueden coadyuvar a mejorar la calidad de las leyes y ennoblecer y dignificar la actividad parlamentaria, reseño los más importantes:

- ✓ Es prioritario intensificar el ritmo de trabajo de las comisiones.
- ✓ Es imprescindible pertrechar a las comisiones con un *staff* suficiente y especializado por materia en las áreas objeto de competencia de la comisión, que debería incluir a especialistas en ciencias de la legislación y en áreas extrajurídicas de ciencias duras y ciencias sociales.
- ✓ Es conveniente establecer metodologías de trabajo más rigurosas en la dictaminación.
- ✓ Hace falta implantar medios procedimentales para desahogar a fondo los trabajos de dictaminación, que deben incluir a los legisladores más directamente como la figura de parlamentario o diputado ponente de un proyecto de dictamen.
- ✓ Sería conveniente contemplar la función regular de evaluar legislación a cargo de las comisiones, lo que permitiría una supervisión constructiva de lo que hace el Poder Ejecutivo y contribuiría a fortalecer el Estado de derecho y el papel del Congreso en ese cometido.
- ✓ Es imperioso incrementar el tiempo efectivo de trabajo en las comisiones, para que estén en aptitud de cumplir sus funciones en el conjunto de la organización parlamentaria preparando las decisiones del Pleno y evaluando la legislación de manera constante.

XII. Bibliografía

BETEGÓN CARRILLO, Jerónimo, *Lecciones de teoría del derecho*, Madrid, McGraw Hill, 1999.

CATANIA, Alfonso, *Manuale di teoria generale del diritto*, Roma, Laterza, 1998.

CIOLO, Vittorio di y CIAURRO, Luigi, *Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013.

G.R.E.T.E.L., *Curso de Técnica Legislativa*. Cuadernos y debates, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

GARCÍA MARTÍNEZ, Ma. Asunción, *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de Diputados, 1987.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción a la lógica jurídica*, México, Colofón, 1997.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, *Manual de Técnica Legislativa*, Pamplona, Thompson Reuters, Aranzadi, 2011.

LONGI, Vincenzo, *Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1994.

LONGLEY, Lawrence D. y DAVIDSON, Roger H. (eds.), *The new roles of Parliamentary Committees*, London, Frank Cass, 1998.

MARTÍNEZ ELIPE, León, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Madrid, Aranzadi.

MARTÍNEZ ROLDÁN, Luis y FERNÁNDEZ SUÁREZ, Aquilino Jesús, *Curso de Teoría del Derecho*, Barcelona, Ariel, 1999.

MAUGUIN HELGESON, Murielle, *L'Elaboration parlementaire de la Loi*, Paris, Dalloz, 2006.

MÉNY, Yves y SUREL, Yves, *Politique comparée*, 8a. ed., París, Montchrestien, 2009.

PAOLO TANDA, Anton, *Dizionario Parlamentare*, Roma, Colombo, 1998.

RECASÉNS SICHES, Luis, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1979.

RENS, Ivo, “Les commissions parlementaires en droit comparé”, *Revue internationale de droit comparé*, 1961, v. 13, núm. 2, avril-juin.

SALVADOR CODERCH, Pablo, “Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa”, en G.R.E.T.E.L, *Curso de Técnica Legislativa*. Cuadernos y debates, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

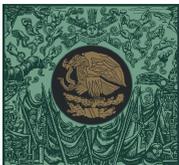
Senado Francés, disponible en: <http://www.senat.fr/opecst/index.html>.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001.

VILA RAMOS, Beatriz, *Los Sistemas de Comisiones Parlamentarias*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

Q

uórum **129**
Legislativo



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA



CEDIP 
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS