

e-ISSN: 2594-1879

<http://revistas.anahuac.mx/iuristantum>



# IURIS TANTUM

Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas

Facultad de Derecho

AÑO XXXIX NÚMERO 41 2025

Universidad  
Anáhuac México

MÉXICO SEXTA ÉPOCA

# IURIS TANTUM

2025

*Iuris Tantum*, Año XXXIX, Sexta época, núm. 41, enero-junio de 2025, es una publicación semestral editada por Investigaciones y Estudios Superiores (conocida como Universidad Anáhuac México), a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho, Av. Universidad Anáhuac núm. 46, Col. Lomas Anáhuac, Huixquilucan, Estado de México, C.P. 52786. Tel.: 55 5628 8800, ext. 104. <https://www.anahuac.mx/mexico>  
Editor responsable: Carlos de Jesús Becerril Hernández.

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: 04-2022-080416584700-102 e ISSN electrónico: 2594-1879, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Responsable de la última actualización de este número, Facultad de Derecho, Carlos de Jesús Becerril Hernández. Av. Universidad Anáhuac núm. 46, Colonia Lomas Anáhuac, C.P. 52786, Huixquilucan, Estado de México. Tel.: 55 5628 8800, ext. 104. Fecha de la última modificación: 26 de junio 2025.

El contenido de los artículos es total responsabilidad de los autores y no refleja el punto de vista del Editor ni de la Universidad Anáhuac México.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.

Todo el contenido intelectual que se encuentra en la presente publicación periódica se licencia al público consumidor bajo la figura de Creative Commons©, salvo que el autor de dicho contenido hubiere pactado en contrario o limitado dicha facultad a “Iuris Tantum©” o “Universidad Anáhuac México©” por escrito y expresamente.

*Iuris Tantum* se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.



## **UNIVERSIDAD ANÁHUAC MÉXICO**

**Dr. Cipriano Sánchez García, L.C.**

RECTOR

**Dra. Lorena Rosalba Martínez Verduzco**

**Dr. Jose Rodrigo Pozón López**

VICERRECTORES ACADÉMICOS

**Dra. Rebeca Illiana Arévalo Martínez**

DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN

**Lic. Alexander Ramírez López**

EDITOR DE REVISTAS ACADÉMICAS

## **FACULTAD DE DERECHO**

**Dr. Alfredo Dagdug Kalife**

DIRECTOR

**Dr. Javier Espinoza de los Monteros Sánchez**

COORDINADOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
JURÍDICAS

## **EQUIPO EDITORIAL**

### **EDITOR EN JEFE**

**Dr. Carlos de Jesús Becerril Hernández**  
Universidad Anáhuac México, México

### **EDITOR ASOCIADO**

**Dr. Antonio Manuel Luque Reina**  
Universidad Autónoma de Madrid, España

### **ASISTENTE EDITORIAL**

**Lic. Julieta Becerril Romero**  
Universidad Anáhuac México, México

### **CONSEJO ASESOR**

**Dr. Ricardo Alonso García**  
Universidad Complutense de Madrid, España

**Dr. Raúl Canosa Usera**  
Universidad Complutense de Madrid, España

**Dr. José Ramón Cossío Díaz**  
El Colegio Nacional, México

**Dr. Alfonso Fernández Miranda Campoamor**  
Universidad Complutense de Madrid, España

**Dr. Raffaele de Giorgi**  
Universidad de Salento, Italia

**Dra. María del Refugio González**  
División de Estudios Jurídicos, CIDE, México

**Dra. Marta Lorente**  
Universidad Autónoma de Madrid, España

**Dra. Milagros María Otero Parga**  
Universidad de Santiago de Compostela, España

**Dr. Bernardo Pérez Fernández del Castillo**  
Notaría Pública Número 23, México

**Ministra Dra. Margarita Ríos Farjat**  
Suprema Corte de Justicia de la Nación, México

**Dra. Elisa Speckman Guerra**  
Universidad Nacional Autónoma de México, México

## **COMITÉ EDITORIAL**

**Dra. Araceli Almaraz Alvarado**  
El Colegio de la Frontera Norte, México

**Dr. Gustavo del Ángel Mobarak**  
División de Economía, CIDE, México

**Dr. Luis Fernando Ávila Salcedo**  
Universidad Anáhuac México, México

**Dra. Ingrid Bleynat**  
King's College London, Reino Unido

**Dra. Leticia Bonifaz Alfonso**  
Universidad Nacional Autónoma de México, México

**Dr. Santiago Botero Gómez**

Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad  
y Defensa Nacionales, México

**Dr. Luis Carranza Figón**

Universidad Anáhuac México, México

**Mtro. Antonio Campuzano Rosales**

Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México

**Dr. José María Coello de Portugal**

Universidad Complutense de Madrid, España

**Dr. Héctor Domínguez Benito**

Universidad Autónoma de Madrid, España

**Dr. Rafael Estrada Michel**

Universidad Pontificia de México, México

**Dr. Josep Escrig Rosa**

Universitat de València, España

**Dra. María Guadalupe Fernández Ruíz**

Universidad Nacional Autónoma de México, México

**Dra. Viviana Kluger**

Universidad de Buenos Aires, Argentina

**Dr. Luis Jáuregui**

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México

**Dra. Carolina León Bastos**

Universidad Anáhuac México, México

**Dr. Manuel Lucas Durán**

Universidad de Alcalá, España

**Dr. Pablo Mijangos**

Southern Methodist University, Estados Unidos de América

**Dra. María del Ángel Molina Armenta**

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México

**Magistrada Dra. Mariana Moranchel Pocaterra**

Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, México

**Dra. Ana Brisa Oropeza Chávez**

Universidad Veracruzana, México

**Dr. José Félix Palomino Manchego**

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

**Dra. Camila Perochena**

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

**Dr. Ítalo Andrés Reyes Romero**

Universidad Anáhuac México, México

**Dra. Iliana Marcela Quintanar Zárate**

División de Historia, CIDE, México

**Magistrado Camilo Suárez Aldana**

Jurisdicción Especial para la Paz, Colombia

**Dra. Maria Elizabeth Teixeira Guimaraes Rocha**

Superior Tribunal Militar, Brasil

**Dra. Sughei Villa Sánchez**

Universidad Anáhuac México, México

**Dr. Víctor Alejandro Wong Meraz**

Universidad Autónoma del Estado de México, México

## CONTENIDO

### ARTÍCULOS

Evaluación de los contratos inteligentes en México: Implicaciones para el derecho digital . . . . .	12
<i>Evaluation of smart contract in Mexico: Implications for Digital Law</i>	
Wendolyne Nava González Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México	
La abogacía en la Ciudad de México a finales del siglo XIX. Entre la tradición y la modernidad . . . . .	34
<i>Legal profession in Mexico City at the end of the 19th century. Between tradition and modernity</i>	
Claudia Ortiz Hernández Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México	
La garantía de independencia del INAI frente a las reformas constitucionales. . . . .	88
<i>The guarantee of independence of the inai against constitutional reforms</i>	
Rogelio Robles López Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México	

El gobierno político de los territorios bajo la Constitución  
de Cádiz ..... 111

*The political government of the territories under the Constitution  
of Cadiz*

Beatriz Rojas

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México

“Y ellos, vivían de nuestros impuestos”: Impacto y distribución del  
presupuesto de la Cárcel de Belén en la Ciudad de México  
(1863-1871) ..... 133

*“And they, lived off our taxes”: Impact and distribution of the budget  
of the Belém Prison in Mexico City (1863-1871)*

Juan Pablo Sarmiento Valle

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México

Los resultados que emite el Consejo Nacional de Evaluación de la  
Política para el Desarrollo Social para la medición de la pobreza,  
¿Reflejan el panorama nacional? ..... 174

*Do the results issued by the National Council for the Evaluation of  
Social Development Policy for the measurement of poverty reflect  
the national panorama?*

Elsa María Agustina Valencia Parra

Universidad Nacional Autónoma de México,

Facultad de Derecho, México

## **RESOLUCIONES Y CRITERIOS JURISDICCIONALES RELEVANTES**

Tema: Facultad regulatoria de los órganos  
con autonomía constitucional

Facultad regulatoria de los órganos con autonomía constitucional . . . 197  
*Regulatory power of bodies with constitutional autonomy*

Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información  
y Protección de Datos Personales, México

## RESEÑAS

- Sobre *La fábrica de cretinos digitales: Los peligros de las pantallas para nuestros hijos*..... 211  
Marisol Maya Pérez  
Universidad Anáhuac México, México
- Sobre *La defensa y remediación de los derechos sociales*..... 217  
Jorge Manuel Carreón Perea  
Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, México  
Alberto García Villatoro  
Universidad Intercontinental, México

## **ARTÍCULOS**

# Evaluación de los contratos inteligentes en México: Implicaciones para el derecho digital

## *Evaluation of smart contract in Mexico: Implications for Digital Law*

WENDOLYNE NAVA GONZÁLEZ

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México

[wendolyne.nava@uacj.mx](mailto:wendolyne.nava@uacj.mx)

<https://orcid.org/0000-0003-0711-0598>

Recibido: 28/03/2025

Aceptado: 29/04/2025

<https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.01>

### RESUMEN

Los contratos inteligentes son el resultado de la innovación tecnológica de los últimos desafiando las estructuras contractuales tradicionales a nivel global. En el caso mexicano, el principal reto radica en la ausencia de disposiciones específicas que regulen expresamente esta figura. En este sentido, el objetivo de la presente investigación fue evaluar en qué medida el sistema jurídico actual permite implementación. Se utilizó una metodología cualitativa basada en el análisis normativo y doctrinal. Como resultado, se concluye que no es necesaria una legislación particular sobre los contratos inteligentes en México; es suficiente con adecuar la normativa vigente bajo principios de flexibilidad y adaptación tecnológica.

**Palabras clave:** cadena de bloques, contratos inteligentes, derecho contractual, derecho internacional privado.

CÓMO CITAR: Nava González, W. (2025). Evaluación de los contratos inteligentes en México: Implicaciones para el derecho digital. *IURIS TANTUM*, No. 41. Año XXXIX, DOI: <https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.01>



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional.

## ABSTRACT

*Smart contracts result from recent technological innovation, challenging traditional contractual structures on a global scale. In the Mexican context, the main challenge lies in the absence of specific provisions that explicitly regulate this legal figure. In this regard, the objective of the present research was to evaluate the extent to which the current legal system allows for their implementation. A qualitative methodology was used, based on normative and doctrinal analysis. As a result, it is concluded that a specific legal framework for smart contracts in Mexico is unnecessary; it is sufficient to adapt existing regulations according to flexibility and technological adaptation principles.*

**Keywords:** *blockchain, smart contracts, contract law, private international law.*

## Introducción

La cadena de bloques y, en consecuencia, los contratos inteligentes son parte fundamental de uno de los ecosistemas tecnológicos más revolucionarios y disruptivos del siglo XXI. Ambas tecnologías son cada vez más utilizadas tanto por el sector público como privado en todo el mundo para mejorar la seguridad, la privacidad y la transparencia de la información en sus procesos. Cabe destacar que una de las características más controvertidas de estas tecnologías es la descentralización, lo que significa que no existe una autoridad central que las gobierne, por lo que su alcance no tiene límites. Además, la cadena de bloques y los contratos inteligentes tienen otras características distintivas las cuales muchos países están comenzando a analizar y regular para adaptarlas a sus sistemas jurídicos.<sup>1</sup>

En el caso particular de México, es a partir de año 2017 que el gobierno empezó a desarrollar aplicaciones basadas en la cadena de bloques y contratos inteligentes con el objetivo de aumentar la transparencia de los procesos, asegurar la autenticidad de la información pública y mejorar la confianza de los ciudadanos en las instituciones, así como también una serie de iniciativas para promover su uso.<sup>2</sup> En

---

<sup>1</sup> Tapscott, Don y Tapscott, Alex, *Blockchain revolution. How the Technology Behind Bitcoin and Other Cryptocurrencies Is Changing the World*, Nueva York, Penguin, 2016, p. 26.

<sup>2</sup> Barrón, Marisol *et al.*, “Estudio exploratorio sobre la tecnología blockchain aplicada en cadenas de suministro”, *Instituto Mexicano del Transporte*, publicación técnica núm. 646, 2021, pp.

este sentido, se destaca la labor de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN) y la Unidad de Gobierno Digital (UDG) de la Secretaría de la Función Pública del gobierno federal en México, quienes propusieron una iniciativa llamada Red BlockchainHACKMX.<sup>3</sup> La iniciativa se diseñó con el objetivo de promover estrategias y modelos de innovación para crear una cadena de bloques pública para generar proyectos en servicios digitales, los cuales incluyen el uso de contratos inteligentes. Esta iniciativa incluyó un Consejo Ejecutivo encargado de coordinar la gobernanza de la Red y el Consejo Consultivo de Blockchain (CCB). Este último se consibió como un grupo de expertos nacionales e internacionales en *blockchain* de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales, instituciones privadas y públicas, universidades y centros de investigación, cuyo objetivo es brindar asesoría y apoyo a la iniciativa privada en el desarrollo de proyectos de cadena de bloques y contratos inteligentes en el sector público en México.<sup>4</sup>

En el ámbito normativo, un primer paso tuvo lugar en marzo de 2018, cuando el Congreso mexicano aprobó la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (Ley Fintech de México), con propósito de establecer lineamientos claros para el sector fintech en el país. Aunque esta legislación no aborda de manera específica la tecnología *DLT-blockchain* ni los contratos inteligentes, si proporciona un marco legal para las criptomonedas, referidas como Activos Virtuales, que hacen uso de la tecnología *blockchain* como soporte fundamental.

Años más tarde, específicamente el 07 de junio 2023, se expide en México el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, el cual busca privilegiar el uso de tecnologías de la información en los procesos legales. Este Código en su artículo dos, fracción séptima define por primera vez en el país a la cadena de bloques, de la siguiente manera:

Conjunto de tecnologías cuyas características buscan posibilitar la transferencia de valor en entornos digitales a través de métodos de consenso y cifrado. Desde un punto de vista técnico, y atendiendo a sus caracte-

---

19-25, disponible en: <https://imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt646.pdf> (fecha de consulta: 26 de noviembre de 2025).

<sup>3</sup> Véase [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/328774/BlockchainHACKMX\\_Reporte\\_de\\_avances\\_1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/328774/BlockchainHACKMX_Reporte_de_avances_1.pdf)

<sup>4</sup> Coordinación de Estrategia Digital Nacional, "Modelo de Gobernanza para implementar la Red Blockchain México", 2018, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415646/Consolidacion\\_de\\_Comentarios\\_Consulta\\_Publica\\_-\\_Modelo\\_de\\_Gobernanza\\_1\\_.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415646/Consolidacion_de_Comentarios_Consulta_Publica_-_Modelo_de_Gobernanza_1_.pdf?utm_source=chatgpt.com) (fecha de consulta 26 de noviembre 2025).

rísticas, una cadena de bloques es una base de datos, descentralizada y distribuida en una red de computadoras, formada por un conjunto de registros vinculados donde se almacenan transacciones o datos, que han sido diseñados para evitar su modificación o manipulación no autorizada, una vez que un dato ha sido publicado. Una cadena de bloques es pública cuando es abierta, transparente, cualquiera puede unirse, tener acceso a ella, enviar transacciones y participar en el proceso de consenso o validación de datos. Se consideran cadena de bloques sin permiso o no permitidas, ya que no hay restricciones y la participación en ellas no está controlada por un administrador o por un cuerpo central de gobierno.<sup>5</sup>

No obstante, en México aún no existen instrumentos legales que regulen de manera integral y directa esta tecnología, ni un marco normativo específico para los contratos inteligentes. Este vacío puede generar incertidumbre jurídica respecto a su validez, interpretación y aplicación dentro del sistema legal mexicano, planteando importantes desafíos para su adopción en sectores clave como el comercio electrónico, los servicios financieros y las transacciones transfronterizas. Esta situación ha dado lugar a amplios debates en el ámbito doctrinal donde se discuten cuestiones clave como su capacidad para cumplir con los principios tradicionales del derecho contractual, y su interacción con otras áreas del derecho, como el derecho internacional privado, la protección de los derechos de los consumidores y el tratamiento de datos personales.<sup>6</sup>

Estas discusiones destacan la necesidad de un estudio más profundo al respecto. Por lo que el objetivo de este artículo es evaluar los contratos inteligentes en el marco derecho del mexicano, con el propósito de analizar su viabilidad jurídica, identificar sus posibles implicaciones legales, y determinar si es necesario de un marco regulatorio específico que garantice su correcta implementación y funcionamiento dentro del sistema jurídico nacional, promoviendo tanto la innovación tecnológica como la seguridad jurídica.

La metodología propuesta para este artículo de investigación es de carácter cualitativo y se utilizará el método análisis documental para descomponer y examinar los elementos clave de los contratos inteligentes con relación con el marco normativo mexicano. Así como también

---

<sup>5</sup> Art. 2, fracción séptima, Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPCF.pdf> (fecha de consulta: 12 de diciembre de 2024)

<sup>6</sup> Instituto Europeo de Derecho, "Principios sobre tecnología Blockchain, *Smart Contracts* y Protección de Consumidores", Austria, 2022, p. 261.

el método comparativo para contrastar prácticas adoptadas en otras jurisdicciones para extraer lecciones relevantes, y el método interpretativo para abordar la interacción entre los términos técnicos y el lenguaje jurídico tradicional. Para esto se empleará una revisión documental exhaustiva de fuentes primarias que incluye la legislación mexicana e instrumentos internacionales en la materia, así como de fuentes secundarias.

### *El estado del arte de los contratos inteligentes*

Nick Szabo crea a los contratos inteligentes como concepto teórico por primera vez en 1994, haciendo una primera aproximación de estos de la siguiente manera:

Un contrato inteligente es un protocolo informático diseñado para ejecutar automáticamente los términos de un contrato. Los objetivos principales de su diseño incluyen garantizar el cumplimiento de las condiciones contractuales comunes (como los términos de pago, gravámenes, confidencialidad e incluso la ejecución), reducir al mínimo las excepciones, ya sean malintencionadas o accidentales, y limitar la dependencia de intermediarios de confianza. Además, persiguen objetivos económicos como disminuir las pérdidas por fraude, los costos de arbitraje y ejecución, así como otros costos asociados a las transacciones.<sup>7</sup>

Este concepto si bien es cierto es muy básico, resulta interesante porque pone de manifiesto la característica esencial de los contratos inteligentes que es la automatización. Además, incluye objetivos y ventajas; aun cuando en esa época era imposible materializarlos ya no que existía la tecnología adecuada para hacerlo. Posteriormente, Szabo escribe un ensayo que se publicó en 1996 denominado: “Smart Contracts: Building Blocks for Digital Markets”, en virtud del cual describe un mercado digital en el cual las transacciones pudieran llevarse a cabo a través de procesos automáticos protegidos por la criptografía, eliminando la necesidad de intermediarios.<sup>8</sup> Esta propuesta, aunque innovadora, generó numerosas dudas y debates en su tiempo.

---

<sup>7</sup> Szabo, Nick, *Smart Contracts*, 1994, disponible en: [https://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart\\_contracts.html](https://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart_contracts.html) (fecha de consulta: 03 diciembre de 2024).

<sup>8</sup> Szabo, Nick, “Smart Contracts: Building Blocks for Digital Markets”, *Extropy*, 16, 1996, disponible en: <https://www.truevaluemetrics.org/DBpdfs/BlockChain/Nick-Szabo-Smart-Contracts-Building-Blocks-for-Digital-Markets-1996-14591.pdf> (fecha de consulta: 04 de diciembre de 2024).

La visión de Nick Zsabo se empieza a materializar por Vitalik Buterin hasta el año 2013, cuando publica su destacado texto titulado “A next-generation smart contract and decentralized application platform (Ethereum White Paper)”,<sup>9</sup> en el cual identificó ciertas limitaciones en la cadena de bloques que utilizaba el Bitcoin, y propuso una cadena de bloques que permitiera la creación y ejecución de aplicaciones descentralizadas, como los contratos inteligentes. Este documento marca el inicio del desarrollo de la plataforma Ethereum que transforma para siempre el ecosistema de la *blockchain*. Ethereum fue lanzada oficialmente el 30 de julio de 2015 y es actualmente la plataforma donde se crean los contratos inteligentes, y otras aplicaciones descentralizadas; en las cuales el código informático es la ley, ya que este determina lo que se puede y no se puede hacer y elimina casi por completo el factor humano.

A través de los años el concepto de contratos inteligentes ha evolucionado y se han creado distintas clasificaciones. Una de las primeras definiciones desde el punto de vista legal, se da por la Comisión de Derecho en el Reino Unido, a través del documento titulado “Smart legal contracts. Advice to Government”, presentado al Parlamento por el Lord Canciller y secretario de Estado de Justicia por mandato de Su Majestad en noviembre de 2021. Este documento describe los contratos inteligentes en términos generales como “programas informáticos que se ejecutan automáticamente, en su totalidad o en parte, sin necesidad de intervención humana”.<sup>10</sup> No obstante, establece una distinción cuando estos contratos se utilizan para definir y cumplir las obligaciones de un contrato legalmente vinculante, denominándolos “contratos legales inteligentes”. En este contexto, un contrato legal inteligente se define como: “Un contrato legalmente vinculante en el que algunos o todos los términos contractuales se definen y/o se ejecutan automáticamente mediante un programa informático”.<sup>11</sup> Esta definición si bien es cierto es un tanto ambigua, también lo es que lleva implícitos los elementos esenciales de un contrato tradicional, como lo son consentimiento, objetivo, capacidad y forma, y agrega la automatización total o parcial de sus términos que los convierte en un contrato legal “inteligente”.

---

<sup>9</sup> Vitalik, Buterin, “Ethereum: A Next-Generation Smart Contract and Decentralized Application Platform”, 2013, disponible en: <https://ethereum.org/en/whitepaper/> (fecha de consulta: 04 de diciembre de 2024).

<sup>10</sup> Law Commission, “Smart Legal Contracts. Advice to Government”, *Law Com No 401*, 2021, p. 10, disponible en: <https://openresearch-repository.anu.edu.au/server/api/core/bitstreams/bf1d8c23-253f-4c86-ba7f-487d8aad65c0/content>

<sup>11</sup> *Idem*.

Por otro lado, el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas armonizadas para el acceso justo y el uso de datos (Ley de Datos), que entró en vigor el 11 de enero de 2024, en el artículo 2(39) define los contratos inteligentes como “programa informático utilizado para la ejecución automatizada de un acuerdo o parte de este, que utiliza una secuencia de registros electrónicos de datos y garantiza su integridad y la exactitud de su orden cronológico”.<sup>12</sup> Esta definición es muy interesante porque, como señala De Miguel, “en la Unión Europea, los contratos inteligentes no constituyen contratos en el sentido propio, sino que se consideran únicamente como programas informáticos para la ejecución de ciertas obligaciones contractuales vinculadas a una relación contractual subyacente”.<sup>13</sup>

Estas y otras definiciones pusieron de manifiesto que existen diferentes tipos de contratos inteligentes en la actualidad. El Instituto Europeo de Derecho en el 2023 publicó un reporte titulado “Principios de Derecho sobre Tecnología Blockchain, Contratos Inteligentes y Protección al Consumidor”, en virtud del señala que existen cuatro tipos de contratos inteligentes, a saber:<sup>14</sup>

- Código simple; no existe un acuerdo legal.
- Herramienta para ejecutar un acuerdo legal, donde dicho acuerdo existe fuera de la cadena de bloques.
- Una declaración de voluntad que es legalmente vinculante, como una oferta o una aceptación, o un acuerdo legal en sí mismo.
- El acuerdo legal, existe simultáneamente tanto en la cadena de bloques como fuera de esta.

Cabe aclarar que esta investigación se centra en los contratos inteligentes que producen consecuencias de jurídicas ya que derivan de un acuerdo de voluntades y por lo tanto es vinculante; aquellos en los que hay una oferta y una aceptación.

---

<sup>12</sup> Art. 2, Reglamento (UE) 2023,2823 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2023 sobre normas armonizadas par aun acceso justo a los datos y su utilización, disponible en: <https://www.boe.es/doue/2023/2854/L00001-00071.pdf>

<sup>13</sup> De Miguel Asencio, Pedro, “La futura Ley de Datos de la Unión Europea”, *La Ley de la Unión Europea*, España, número 104, 2022, p. 3, disponible en: <https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/8dbdee7a-5710-4d43-9125-b16501002648/content> (fecha de consulta: 09 de diciembre de 2024).

<sup>14</sup> Art. 2, Instituto Europeo de Derecho, disponible en: [https://www.europeanlawinstitute.eu/file-admin/user\\_upload/p\\_eli/Publications/ELI\\_Principles\\_on\\_Blockchain\\_Technology\\_Smart\\_Contracts\\_and\\_Consumer\\_Protection.pdf](https://www.europeanlawinstitute.eu/file-admin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Principles_on_Blockchain_Technology_Smart_Contracts_and_Consumer_Protection.pdf) (fecha de consulta: 10 de enero de 2024).

Con base a lo anterior, se pueden inferir algunas de sus características más importantes de los contratos inteligentes, como:

- **Descentralización:** no requiere de intermediarios, lo que permite que las transacciones se realicen directamente entre dos o más partes involucradas.
- **Transparencia:** los datos almacenados en el contrato inteligente son visibles para cualquiera de las partes.
- **Trazabilidad:** capacidad de verificar cada etapa del contrato desde su formación hasta su ejecución.
- **Inmutabilidad:** la información almacenada en el contrato inteligente es inmutable, es decir, los datos no pueden ser modificados, manipulados o eliminados.
- **Autoejecución:** proceso mediante el cual las cláusulas de un contrato se cumplen de forma automática.

Es importante apuntar que esta última es la característica distintiva de los contratos inteligentes, la cual, en la mayoría de los casos, se habilita mediante el uso de oráculos. Un oráculo es “una fuente de datos externa que transmite información a un programa informático”.<sup>15</sup> Estas bases de datos pueden ser programas, empresas o incluso personas que proporcionan información del mundo real a la cadena de bloques para que los contratos inteligentes puedan ejecutarse. Uno de los principales objetivos al trabajar con oráculos es asegurar que las bases de datos externas proporcionen información confiable al contrato inteligente, permitiendo que opere de manera eficiente y conforme a lo acordado por las partes.

No obstante, los avances alcanzados en la materia, en México todavía no hay una posición clara sobre si los contratos inteligentes se consideran verdaderos contratos o simplemente mecanismos que ejecutan operaciones basadas en obligaciones predeterminadas como en la Unión Europea. Por lo cual, a continuación, se hará una evaluación de estos, tomando como base el derecho positivo mexicano, para fijar una postura desde la doctrina.

### *Contratos inteligentes en México: requisitos de existencia y de validez*

En el sistema legal mexicano, no existe una definición ni clasificación específica de los contratos inteligentes. Sin embargo, la iniciativa

---

<sup>15</sup> Law Commission, “Smart Legal Contracts. Advice to Government”, *op. cit.*, p. IV.

BlockchainHACKMX describe a el contrato inteligente como un programa informático que facilita, hace cumplir y ejecuta acuerdos registrados entre partes y organizaciones.<sup>16</sup> Esta es una descripción muy simple, pero contiene las principales características de un contrato inteligente, que son la rapidez, la eficiencia y la ejecutabilidad.

En términos generales, el Código Civil Federal define a los contratos en su artículo 1793 como: “el convenio que produce o transfiere obligaciones y derechos”.<sup>17</sup> Esta definición se refiere a acuerdos en los que las partes manifiestan su consentimiento para generar efectos jurídicos. Conforme a la teoría general de los actos jurídicos en México, los contratos inteligentes que derivan de un acuerdo de voluntades vinculante podrían cumplir con los requisitos de existencia, así como también los requisitos de validez de los contratos, ya que el marco legal actual es adaptable a las nuevas tecnologías.<sup>18</sup>

Es importante mencionar que México incorporó en su legislación nacional, la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) sobre comercio electrónico (1996) y la Ley Modelo de la CNUDMI sobre firmas electrónicas (2001). Estos instrumentos se basan en principios de la no discriminación, la neutralidad tecnológica y la equivalencia funcional, que son los elementos fundamentales comercio digital a nivel mundial. En este sentido, tal como lo señala Vilalta, los contratos inteligentes no deberían considerarse como una nueva categoría de contratos, sino como contratos “en sí mismos desde un punto de vista legal, que hacen uso, total o parcialmente, de la tecnología blockchain”.<sup>19</sup>

Aunado a lo anterior, en México tratándose de contratos, priva el principio de autonomía de la voluntad de las partes. El artículo 1832 del Código Civil Federal estipula: “En los contratos civiles, cada uno se obliga en la forma y términos que aparezca haber querido obligarse, sin que para la validez del contrato se requieran ciertas formalidades, fuera de los casos expresamente designados por la ley”.<sup>20</sup> En el mismo

---

<sup>16</sup> Secretaría de la Función Pública, “Iniciativa BlockchainHACKMX. Reporte de Avances”, p. 12. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/328774/BlockchainHACKMX\\_Reporte\\_de\\_avances\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/328774/BlockchainHACKMX_Reporte_de_avances_1_.pdf) (fecha de consulta: 16 de diciembre de 2024).

<sup>17</sup> Art. 1793, Código Civil Federal, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CCF.pdf> (fecha de consulta: 19 de diciembre de 2024).

<sup>18</sup> Camargo, Javier, *Los actos jurídicos celebrados por medios electrónicos y su valor judicial*, México, UACJ, 2016, p. 50.

<sup>19</sup> Vilalta, *Smart legal Contract y blockchain. La contratación inteligente a través de la tecnología blockchain*, Madrid, España, Wolters Kluwer, Madrid, España, 2019, p. 27.

<sup>20</sup> Art. 1832, Código Civil Federal, *op. cit.*

sentido el artículo 78 del Código de Comercio señala: “En las convenciones mercantiles cada uno se obliga en la manera y términos que quiso obligarse, sin que para la validez del acto comercial dependa la observancia de formalidades o requisitos”,<sup>21</sup> además agrega el artículo 89, tercer párrafo: “En los actos de comercio y en su formación, se podrán utilizar medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología”.<sup>22</sup> De acuerdo con estos artículos, tanto en materia civil como mercantil, la normativa mexicana abre la puerta a la utilización de contratos inteligentes, sin pedir requisitos adicionales.

Además, existe en México normativa específica con relación al consentimiento y la forma, para los actos jurídicos celebrados a través de tecnología. Respecto al consentimiento el artículo 1803 del Código Civil Federal establece que este puede ser expreso o tácito, en su fracción I señala específicamente que: “Será expreso cuando la voluntad se manifiesta verbalmente, por escrito, por medios electrónicos, ópticos o por cualquier otra tecnología...”.<sup>23</sup> El artículo 1811 de la misma normativa establece: “En el caso de la propuesta y aceptación hecha a través de medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología, no se requerirá estipulación previa entre las partes contratantes para que produzca efectos”.<sup>24</sup> Por su parte el Código de Comercio señala en su artículo 80: “Los convenios y contratos mercantiles que se celebren por correspondencia, telégrafo, o mediante el uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, quedarán perfeccionados desde que se reciba la aceptación de la propuesta o las condiciones con que ésta fuera modificada”.<sup>25</sup>

Además, un contrato inteligente que esté total o parcialmente registrado en un código informático puede cumplir con los requisitos de forma, ya que la legislación mexicana (Código Civil Federal y Código de Comercio) no establece requisitos formales para los contratos, excepto en el caso de bienes inmuebles. Como apuntó anteriormente, el Código Civil Federal en su artículo 1832 señala que las partes pueden obligarse en los términos que deseen sin más limitaciones que las que señala el interés público, que serían los casos en los que la ley exige la forma escrita.<sup>26</sup> Para estos casos, el artículo 1834 bis añade: “Se considerarán

---

<sup>21</sup> Art. 78, Código de Comercio, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CCom.pdf> (fecha de consulta: 30 de diciembre de 2024).

<sup>22</sup> Art. 89, Código de Comercio, *op. cit.*

<sup>23</sup> Art. 1803, Código Civil Federal, *op. cit.*

<sup>24</sup> Art. 1811, Código Civil Federal, *op. cit.*

<sup>25</sup> Art. 80, Código de Comercio, *op. cit.*

<sup>26</sup> Art. 1832, Código Civil Federal, *op. cit.*

cumplidos los supuestos previstos por el artículo anterior mediante el uso de medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología, siempre que la información generada o comunicada en su totalidad, a través de dichos medios, sea atribuible a las personas obligadas y accesible para su consulta posterior”.<sup>27</sup> El Código de Comercio en su artículo 93 señala al respecto: “Cuando la ley exija la forma escrita para los actos, convenios o contratos este supuesto se tendrá por cumplido tratándose de mensaje de datos, siempre que la información en él contenida se mantenga íntegra y sea accesible para su ulterior consulta, sin importar el formato en el que se encuentre o represente”.<sup>28</sup>

Tanto el Código Civil Federal como el Código de Comercio señalan que cuando la ley expresamente pida que el contrato conste por escrito, se exige sea accesible para su consulta en todo momento, y en el caso de la legislación mercantil, además, pide que la información se conserve íntegra. Estos requisitos no representan un obstáculo para los contratos inteligentes, ya que, al estar alojados en una blockchain, adquieren algunas de sus características inherentes, como son la transparencia y la trazabilidad. Estas propiedades garantizan el cumplimiento de dichos requisitos de forma segura.

En lo que respecta al requisito establecido en el Código Civil, que establece la necesidad de que la información pueda ser atribuida a las partes involucradas, es pertinente considerar la posibilidad de que puedan surgir dificultades en caso de que se recurra al uso de contratos inteligentes. En este contexto, la falta de identificación real ya sea por el empleo de seudónimos o de cualquier otra forma, puede constituir una opción para las partes involucradas. En un sentido formal, esto puede afectar su validez según el sistema legal mexicano, al igual que cualquier otro contrato en el que las partes no se identifiquen.

Bajo el criterio de equivalencia funcional, el uso de firmas electrónicas puede ayudar a evitar este problema ya que, en México, en el año 2012, el Congreso mexicano aprobó la Ley de Firma Electrónica Avanzada, para regular el uso de firmas electrónicas en México. En relación con la identificación de las partes, es importante referirse al artículo 2, que define la firma electrónica avanzada de la siguiente manera:

El conjunto de datos y caracteres que permite la identificación del firmante, que ha sido creado por medios electrónicos bajo su control exclusivo, de manera que esté vinculado únicamente a él y a los datos a los que

---

<sup>27</sup> Art. 1834 bis, Código Civil Federal, *op. cit.*

<sup>28</sup> Art. 93, Código de Comercio, *op. cit.*

se refiere, lo que permite detectar cualquier modificación posterior de estos, produciendo los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa.<sup>29</sup>

Este artículo es importante porque explica claramente que una de las características de la firma electrónica es que permite la identificación indubitable del sujeto que la utiliza. Además, el artículo 4 de la ley autoriza el uso de firmas electrónicas para actos comerciales en los términos del Código de Comercio y otras normativas aplicables en la materia, incluyendo contratos en general. Asimismo, el Código Civil Federal y el Código de Comercio en México autorizan el uso de firmas electrónicas para todo tipo de contratos, por lo que su uso es altamente recomendable en los contratos inteligentes en todo momento.

Ahora bien, obviamente surgirán dificultades relacionadas con los contratos inteligentes respecto a sus elementos de existencia y de validez, así como otros aspectos de los mismo. Es imperativo señalar que ni la cadena de bloques o los contratos inteligentes por sí mismos están diseñados para verificar esos requisitos, y en los acuerdos codificados, es decir donde todos los términos contractuales están definidos en código, será difícil conocer la intención de las partes.

Cuando estos conflictos sean llevados a los tribunales, su resolución puede implicar un proceso de interpretación por parte de los jueces mexicanos. Dada la naturaleza de estos contratos, caracterizados por su automatización y codificación, suelen generar incertidumbre, lo que hace necesario que los tribunales, en la medida de lo posible, analicen la intención de las partes, de preferencia reflejada en el acuerdo redactado en lenguaje natural. Esto se debe a la dificultad de depender exclusivamente de código operativo para interpretar plenamente los términos de un contrato.

En este contexto, los principios generales de interpretación de contratos vigentes en México podrían ser adecuados para abordar los términos de un contrato inteligente. Sin embargo, resulta imprescindible que los jueces sean capacitados específicamente en este ámbito para garantizar una interpretación adecuada. Además, los contratos inteligentes exigen el desarrollo de directrices hermenéuticas complementarias, adaptadas a las particularidades de tecnologías disruptivas como la cadena de bloques y la inteligencia artificial. Esto no implica que los métodos tradicionales de interpretación contractual pierdan relevancia, sino que deben integrarse con criterios innovadores que respondan

---

<sup>29</sup> Art. 2 de Ley de Firma Electrónica Avanzada, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CCom.pdf> (fecha de consulta: 03 de enero de 2025).

a las complejidades y desafíos propios de estas tecnologías. En última instancia, esta evolución del derecho es esencial para garantizar una mejor protección de los derechos fundamentales en un entorno jurídico y tecnológico en constante transformación.

Un desafío adicional para los jueces radica cuando el incumplimiento está relacionado con la interacción entre un “oráculo” y un contrato inteligente. En este sentido es muy difícil proporcionar una garantía sobre la confiabilidad de las fuentes de datos externas, ya que deben cumplir con características como privacidad, confiabilidad, autenticidad, seguridad y reputación. Por ello, es imperativo que el gobierno mexicano adopte mecanismos tales como estrategias de análisis forense de datos, gestión descentralizada de identidad y servicios de registro, entre otros, para garantizar oráculos confiables que prevengan la inclusión de datos maliciosos o corruptos en la *blockchain*, los ataques de manipulación de reputación o los ataques de robo de identidad. Así mismo se recomienda promover el uso de oráculos descentralizados, que permiten la extracción de información de diferentes fuentes, garantizando información más segura, aunque con menor eficiencia en comparación con el modelo de confianza centralizado, que depende de los datos de una única fuente.<sup>30</sup>

### *Contratos inteligentes desde la perspectiva del derecho internacional privado*

Una de las principales características de los contratos inteligentes es la descentralización, como ya se mencionó, estos no dependen de ninguna autoridad central ya que se desarrollan en una *blockchain* que se encuentra distribuida alrededor del mundo.<sup>31</sup> Por esta razón, pueden considerarse que los contratos inteligentes tienen vínculos internacionales, aunque es importante aclarar que no necesariamente es así.<sup>32</sup> En el caso de que el contrato inteligente tenga puntos de conexión con diferentes países, deberán analizarse desde la perspectiva del derecho internacional privado, lo que no siempre será fácil determinar y puede presentar ciertas dificultades o desafíos, principalmente porque tal como lo señal Perezniето y Silva: “no hay en el sistema mexicano un

---

<sup>30</sup> Al-Breiki, Hamda, *et. al.*, Trustworthy Blockchain Oracles: Review, Comparison, and Open Research Challenges, *IEEEAccess*, 2020, p. 8.

<sup>31</sup> Ruiz, Raúl, “Retos de los Smart Contracts para el Derecho Internacional Privado”, Tesis de Maestría, Facultad de Derecho, Universidad de Alicante, España, 2020, p. 6.

<sup>32</sup> Instituto Europeo de Derecho, “Principios sobre tecnología Blockchain, Smart Contracts y Protección de Consumidores”, Austria, 2022, p. 269.

cuerpo homogéneo de normas de Derecho Internacional Privado sobre la materia”.<sup>33</sup>

Ahora bien, la naturaleza deslocalizada de los contratos inteligentes, en principio no les permite estar vinculados a ningún sistema legal, debido a esto, se anticipan desafíos para los tribunales mexicanos al aplicar las reglas sobre competencia en litigios relacionados con contratos inteligentes y determinar la ley aplicable. Respecto al primer supuesto, el artículo 89 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, que entrará en vigor a partir del 2027 en toda la República Mexicana, contiene el principio de *forum loci executionis*, según el cual la determinación del juez competente tratándose de contratos se realiza en función del lugar donde debe cumplirse la obligación. Si el cumplimiento del contrato inteligente se realiza en el mundo real, no habrá ningún problema. Sin embargo, este principio debilita en los casos que el cumplimiento del contrato inteligente sea en la cadena de bloques o en un ambiente virtual o digital. Por otro lado, este artículo también indica que la jurisdicción del juez puede establecerse a través de la voluntad del demandado. Por lo tanto, estas dificultades disminuirán considerablemente si se incorpora en el contrato inteligente una cláusula sobre la jurisdicción preferentemente en un lenguaje natural. Al respecto Ortega Giménez señala que:

Sería necesario que los contratos inteligentes utilizados en este tipo de relaciones contractuales cumplan con los requisitos establecidos en las normativas. Una de las formas de cumplir con los requisitos establecidos en las normativas sería que, al crear el contrato inteligente, se configure para que ambas partes expresen su acuerdo respecto a la competencia judicial que desean acordar; esta configuración se almacenaría en la blockchain, siendo estos medios de prueba de que el acuerdo fue realizado por ambas partes.<sup>34</sup>

El mismo escenario se aplica a la determinación y efectividad de la ley aplicable a los contratos inteligentes de acuerdo con las normas legales mexicanas El Código de Comercio no contiene disposiciones específicas en este ámbito, por lo que se aplica la norma supletoria, en este caso el Código Civil Federal, el cual establece diferentes puntos de conexión para determinar la ley aplicable. Con relación con los contratos, la

---

<sup>33</sup> Perezniето, Leonel y Silva, Jorge, *Derecho Internacional Privado. Parte Especial*, México: Tirant Lo Blanch, 2022, p. 626.

<sup>34</sup> Ortega, Alfonso, *Smart Contracts y Derecho Internacional Privado*, Navarra, España, Arazandi, pp. 64-65.

fracción III del artículo 13 establece: “Excepto lo dispuesto en las fracciones anteriores, los efectos legales de los actos y contratos se regirán por la ley del lugar donde deban ejecutarse, salvo que las partes designen la aplicabilidad de otro derecho”.<sup>35</sup> De acuerdo con la ley mexicana, la autonomía de la voluntad de las partes juega un papel importante en este asunto. Como explica Fernández Rozas, la inclusión de una cláusula de sumisión “favorece la previsibilidad y la certeza jurídica, ya que especificar el foro facilita la identificación de las normas procesales y el sistema para determinar la ley del contrato que será aplicable en caso de que surja un litigio”.<sup>36</sup>

En caso de que las partes no hayan manifestado su voluntad en cuanto a la ley aplicable, la ley de forma expresa establece como punto de conexión la ley del lugar de ejecución del contrato, el cual nuevamente no siempre será fácil determinar en virtud de que el contrato inteligente se programa y se ejecuta en una cadena de bloques por lo que el punto de conexión pierde fuerza; sin embargo si la ejecución se realiza en un lugar físico, el juez lo deberá tomar en cuenta como en cualquier otro contrato. Ahora bien, según la doctrina también se puede tomar en consideración la ley de la prestación principal o seguir la tendencia contemporánea de la prestación característica, “...que define o da carácter o naturaleza a las obligaciones asumidas por las partes”,<sup>37</sup> en otras palabras la obligación no monetaria. En cualquiera de los supuestos antes mencionados, tratándose de contratos inteligentes requerirá que el juez haga un análisis profundo y una interpretación a conciencia de sus términos a fin de determinar la ley aplicable.

Es importante señalar que México es parte de la Convención Interamericana sobre Derecho Aplicable a los Contratos Internacionales, firmada en la Ciudad de México, México, el 17 de marzo de 1994, en la Quinta Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado (CIDIP-V). Esta Convención en su artículo 7 establece que “El contrato se rige por el derecho elegido por las partes. El acuerdo de las partes sobre esta elección debe ser expreso, debe desprenderse en forma evidente de la conducta de las partes y de las cláusulas contractuales, consideradas en conjunto. *Dicha* podrá referirse a la totalidad del contrato o a una parte del mismo”.<sup>38</sup> Esta disposición

<sup>35</sup> Art. 13, Código Civil Federal, *op. cit.*

<sup>36</sup> Fernández, Juan, *et. al.*, *Derecho de los negocios internacionales*, Iustel, Madrid, España, Iustel, 2013, pp. 302-303.

<sup>37</sup> Péreznieto, Leonel y Silva, Jorge, *Derecho Internacional Privado... op. cit.*, p. 648.

<sup>38</sup> Art. 7, Convención Interamericana sobre Derecho Aplicable a los Contratos Internacionales, disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-56.html> (fecha de consulta: 04 de enero de 2025).

refleja el principio de la voluntad de las partes ampliado y absoluto, ya que en caso de que no exista una manifestación expresa de las partes se le faculta al juez para desentrañar esa voluntad de los elementos que configuran la totalidad de la relación jurídica.<sup>39</sup>

No obstante, la Convención va más allá y marca un hito respecto a la determinación de la ley aplicable, ya que el artículo 9 establece: “Si las partes no han elegido la ley aplicable, o si su elección es ineficaz, el contrato se regirá por la ley del Estado con el que tenga los vínculos más estrechos”.<sup>40</sup> El principio de proximidad, contenido en este artículo, ofrece una solución flexible y abierta en la que el legislador delega al juez la tarea de seleccionar la ley aplicable, tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos. Por lo general se establece con puntos de conexión geolocalizables como el lugar de celebración del contrato, lugar de ejecución, domicilio o residencia habitual de las partes, ubicación de los bienes en caso de contrato sobre derechos reales o el lugar donde se lleva cabo la actividad económica relacionada con el contrato, etcétera. Desafortunadamente en países de ascendencia romano-germánica, entre los que se incluye México, los jueces no crean el derecho, por lo que se convierte en letra muerta. Además, este principio es criticado por la doctrina por considerarse vago y subjetivo, ya que los jueces tienen un margen de interpretación muy amplio y puede llevar a decisiones inconsistentes.<sup>41</sup>

En conclusión, en muchos aspectos la naturaleza jurídica de los contratos inteligentes no es tan diferente de la de los contratos tradicionales. Zimmermann mencionó que, aunque esta tecnología “es un fenómeno novedoso, en la mayoría de los casos no requiere un nuevo punto de conexión o reglas de conflicto”.<sup>42</sup> En México será posible determinar el juez competente y la ley aplicable siempre y cuando las partes lo acuerden claramente en un lenguaje natural.

Por otro lado, es muy importante señalar que en el futuro podría ser útil desarrollar e incorporar nuevos puntos de conexión para resolver problemas relacionados con la jurisdicción internacional y la ley aplicable, tales como:

---

<sup>39</sup> Péreznieto, Leonel y Silva, Jorge, *Derecho Internacional Privado... op. cit.*, p. 660.

<sup>40</sup> Art. 9, Convención Interamericana... *op. cit.*

<sup>41</sup> Albornoz, Mercedes, “Rigidez y flexibilidad: derecho aplicable a los contratos internacionales en ausencia de elección”, *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de la Plata*, vol. 51, núm. 18, 2022, p. 405.

<sup>42</sup> Zimmermann, Anton, “Blockchain Network and European Private International Law”, *Conflict of Law*, 2018, disponible en: <https://conflictoflaws.net/2018/blockchain-networks-and-european-private-internationale-law/> (fecha de consulta: 14 de enero de 2025).

- El domicilio legal de la plataforma de blockchain utilizada para programar y/o ejecutar el contrato inteligente.
- Si el objeto del contrato inteligente es la transferencia de tokens o criptoactivos, el lugar donde se transfieren o tienen reconocimiento legal.
- El lugar donde se encuentra el oráculo utilizado como medio de comunicación entre el contrato inteligente y el mundo real.
- El lugar de ubicación de la empresa que desarrolla y programa un contrato inteligente.

En otras palabras, cualquier lugar en el cual el contrato inteligente tiene interacción con el mundo real. También es necesario capacitar a los jueces y brindar información a las partes sobre la mejor manera de reducir las incertidumbres con respecto al tratamiento legal en esta materia de los contratos inteligentes.

### *Contratos de consumo y protección de datos*

En lo que respecta a los consumidores y los contratos inteligentes, la Ley Federal de Protección al Consumidor de México, incorporó en el año 2000 a través de una reforma, un apartado específico sobre los derechos de los consumidores en transacciones realizadas mediante medios ópticos-electrónicos o cualquier otra tecnología. Este capítulo tiene como objetivo principal garantizar que los derechos de los consumidores estén protegidos en las transacciones realizadas por medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología, estableciendo obligaciones para específicas para los proveedores en cuanto al manejo de información, publicidad y prácticas comerciales. Esta reforma sigue los principios establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en materia de protección al consumidor en comercio electrónico, lo que pone de manifiesto el interés de México por adoptar estándares internacionales en la materia.<sup>43</sup>

Cabe destacar que este capítulo hace especial énfasis en el tema de confidencialidad como medida protectora hacia el consumidor. En este sentido en el artículo 76 Bis, fracción I y II,<sup>44</sup> crea la obligación del proveedor de utilizar la información proporcionada por el consumidor

<sup>43</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Procesos Legislativos, Exposición de Motivos, México, 29 de abril de 1999, disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=BHGCBwRG7ukiUiW/WEuu/sAkIXOkPc70x/+yLMX8Vbz/js-r4+TzJViqAsfoi5eAASNp0ICYg8J3mfepDA1gwkQ==>

<sup>44</sup> Art. 76, Ley Federal de Protección al Consumidor, disponible en: [https://www.profeco.gob.mx/juridico/pdf/1\\_lfpc\\_ultimo\\_camdip.pdf](https://www.profeco.gob.mx/juridico/pdf/1_lfpc_ultimo_camdip.pdf) (fecha de consulta: 02 de febrero de 2025).

de manera confidencial. La confidencialidad representa un reto para los contratos inteligentes que se ejecutan en una blockchain pública, porque una de sus características distintivas es la transparencia, lo que significa que toda la información está disponible para todos en todo momento, por lo que todas las transacciones son públicas.

Este ordenamiento en el artículo 76 Bis, fracciones III y V, también crea la obligación para el proveedor de proporcionar toda la información necesaria relativa a la transacción y los medios para que el consumidor pueda presentar reclamaciones o solicitar aclaraciones. En este sentido los contratos inteligentes tienen otra característica que es la trazabilidad, que es la capacidad de la cadena de bloques para registrar e identificar todas las acciones realizadas en una transacción que, sumada con la transparencia, no tendrá problema. En cualquiera de los casos es necesario que los proveedores proporcionen toda la información a los consumidores sobre qué son los contratos inteligentes, cómo funcionan y las opciones disponibles para cumplir con los requisitos que la Ley Federal de Protección ha establecido para proteger a los consumidores en este tipo de transacciones en las que se utiliza tecnología.

Otro desafío relevante, en el ámbito de los contratos inteligentes y la protección de datos es el derecho a la cancelación, que en México se considera un derecho humano. El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>45</sup> en su segundo párrafo, establece: “Toda persona tiene derecho a la protección, acceso, rectificación y cancelación de sus datos personales”. De la misma manera, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares establece en su artículo 25: “El titular tendrá en todo momento el derecho a cancelar sus datos personales”. Los contratos inteligentes que están en una *blockchain* pública tienen la característica de ser inmutables, es decir, es casi imposible modificar o eliminar los datos registrados, lo que puede violar el derecho a la cancelación. Es importante establecer la obligación para los proveedores de servicios de contratos inteligentes de informar a las partes sobre las implicaciones legales y técnicas de los contratos inteligentes en relación con la inmutabilidad y el derecho a la cancelación. Si las partes van a incluir información sensible, se recomienda utilizar contratos híbridos o blockchains privadas, que incluyan mecanismos de control adecuados para proteger este tipo de contratos.

---

<sup>45</sup> Artículo 16, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (fecha de consulta: 10 de febrero de 2025).

## Conclusión

Dadas las particularidades de los contratos inteligentes, en los últimos años ha surgido a nivel mundial la pregunta de si es necesario crear un marco regulatorio específico para los contratos inteligentes o si es suficiente con hacer algunas modificaciones o adaptaciones a los existentes. Aunque la regulación es clave para minimizar o eliminar el riesgo tecnológico, en el caso de México se concluye que no es necesario adoptar una regulación específica sobre blockchain o contratos inteligentes. La mayoría de las veces, la regulación sofoca la innovación en lugar de optimizar los beneficios potenciales de las nuevas tecnologías. Se necesita un enfoque más flexible y rápido para la regulación, ya que México, como cualquier otro país, enfrenta nuevos desafíos para mantenerse al día con los riesgos y oportunidades de las tecnologías emergentes. México solo necesita ajustar las leyes existentes, ya sea directa o indirectamente, considerando los principios de transparencia y flexibilidad de la práctica regulatoria moderna.<sup>46</sup>

Se recomienda en México que las partes utilicen un contrato inteligente híbrido, ya que los términos pueden definirse tanto en código como en lenguaje natural. La intención humana no puede expresarse perfectamente en código, y la doctrina rechaza la idea de que el código exprese el significado humano de la misma manera que lo hace el lenguaje natural.<sup>47</sup> El problema con los contratos inteligentes híbridos es que actualmente no existe en el sistema legal mexicano una solución normativa y/o jurisprudencial que permita resolver las diferencias entre la versión del contrato inteligente (o parte de él) escrita en lenguaje natural y la versión escrita en código.

Como se puede ver en el análisis realizado en este artículo, en México no es necesario crear una regulación específica para los contratos inteligentes; sin embargo, los desafíos que representan los contratos inteligentes en este país son innegables. Por ejemplo, los contratos inteligentes pueden considerarse contratos desde un punto de vista legal, con características de su naturaleza tecnológica. Sin embargo, dependiendo del tipo de contrato inteligente en cuestión, a veces será difícil determinar a priori si el contrato cumple con los requisitos de existencia y validez establecidos por la ley mexicana. El gobierno mexicano

---

<sup>46</sup> World Economic Forum, “Regulatory Technology for the 21 Century”, White Paper, 2022, disponible en: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Regulatory\\_Tech\\_for\\_the\\_21st\\_Century\\_2022.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Regulatory_Tech_for_the_21st_Century_2022.pdf) (fecha de consulta: 20 de marzo de 2025).

<sup>47</sup> Fairfield, Josua, Servadural, Niloufer, “Governing the Interface Between Natural and Formal Language in Smart Contrats”, *Journal of Law*, vol. 27, núm. 2, p. 116.

debe crear políticas públicas en relación con estas tecnologías disruptivas y las dificultades legales que representan, para garantizar la protección de los derechos fundamentales de sus ciudadanos.

Respecto a los contratos completamente codificado, en el que todos los términos contractuales se definen y se ejecutan automáticamente por el código de un programa informático. Si las partes eligen utilizar este tipo de contrato inteligente en México, se recomienda usar únicamente obligaciones contractuales que sigan una lógica condicional (“si X, entonces Y”). Otros tipos de obligaciones contractuales pueden no ser adecuadas para la automatización mediante un programa informático, ya que requieren un elemento de juicio humano.

Por esta razón, es necesario diseñar en México un modelo de contrato inteligente o una biblioteca de código para contratos inteligentes que considere los elementos de existencia y de validez de las obligaciones contractuales de acuerdo con el sistema legal, y se establezcan con claridad puntos de conexión para determinar el juez competente y la ley aplicable, además se consideren la protección de los consumidores en los términos de la ley mexicana y la protección de datos personales. Una biblioteca de código para contratos inteligentes es un código reutilizable que contiene funciones utilizadas por otros contratos inteligentes. No se tiene conocimiento de desarrollos o proyectos de “bibliotecas de código” para contratos inteligentes con ese propósito en México, pero son necesarias para reducir las dificultades legales y proteger los derechos fundamentales de sus usuarios.

### *Referencias*

ALBORNOZ, Mercedes, “Rigidez y flexibilidad: derecho aplicable a los contratos internacionales en ausencia de elección”, *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Universidad de la Plata, vol. 51, núm. 18, 2022.

AL-BREIKI, Hamda *et. al.*, “Trustworthy Blockchain Oracles: Review, Comparison, and Open Research Challenges”, *IEEEAccess*, 2020.

BARRÓN, Marisol *et al.*, “Estudio exploratorio sobre la tecnología blockchain aplicada en cadenas de suministro”, *Instituto Mexicano del Transporte, Publicación técnica*, núm. 646, 2021.

CAMARGO, Javier, *Los actos jurídicos celebrados por medios electrónicos y su valor judicial*, México, UACJ, 2016.

Coordinación de Estrategia Digital Nacional, “Modelo de Gobernanza para implementar la Red Blockchain México”, 2018, disponible

en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415646/Consolidacion\\_de\\_Comentarios\\_Consulta\\_Publica\\_-\\_Modelo\\_de\\_Gobernanza\\_\\_1\\_.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415646/Consolidacion_de_Comentarios_Consulta_Publica_-_Modelo_de_Gobernanza__1_.pdf?utm_source=chatgpt.com) (fecha de consulta: 26 de noviembre de 2024).

DE MIGUEL ASECIO, Pedro, “La futura Ley de Datos de la Unión Europea”, *La Ley de la Unión Europea*, España, núm. 104, 2022, disponible en: <https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/8dbde7a-5710-4d43-9125-b16501002648/content> (fecha de consulta: 09 de diciembre de 2024).

FAIRFIEL, Josua, Servadural, Niloufer, “Governing the Interface Between Natural and Formal Language in Smart Contrats”, *Journal of Law*, vol. 27, núm. 2.

FERNÁNDEZ, Juan *et. al.*, *Derecho de los negocios internacionales*, Madrid, España, Iustel, 2013.

Instituto Europeo de Derecho, “Principios sobre tecnología Blockchain, Smart Contracts y Protección de Consumidores”, Austria, 2022.

Law Commission, “Smart Legal Contracts. Advice to Government”, *Law Com No 401*, 2021, disponible en: <https://openresearch-repository.anu.edu.au/server/api/core/bitstreams/bf1d8c23-253f-4c86-ba7f-487d8aad65c0/content> (fecha de consulta: 04 de diciembre de 2024).

PEREZNIETO, Leonel y SILVA, Jorge, *Derecho Internacional Privado. Parte Especial*, México: Tirant Lo Blanch, 2022.

Secretaría de la Función Pública, “Iniciativa BlockchainHACKMX. Reporte de Avances”, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/328774/BlockchainHACKMX\\_Reporte\\_de\\_avances\\_\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/328774/BlockchainHACKMX_Reporte_de_avances__1_.pdf) (fecha de consulta: 16 de diciembre de 2024).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Procesos Legislativos, Exposición de Motivos, México, 29 de abril de 1999, disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=BHGCbWrG7ukiUiW/WEuu/sAk1XOkP-c70x/+yLMX8Vbz/jsr4+TzJViqAsfoi5eAASNp0ICYg8J3mfepDA-1gwkQ==>

SZABO, Nick, “Smart Contracts, 1994”, disponible en: <https://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart.contracts.html> (fecha de consulta: 03 diciembre de 2024).

SZABO, Nick, “Smart Contracts: Building Blocks for Digital Markets”, *Extropy*, 16, 1996, disponible en: <https://www.truevaluemetrics.org/DBpdfs/BlockChain/Nick-Szabo-Smart-Contracts-Building-Blocks-for-Digital-Markets-1996-14591.pdf> (fecha de consulta: 04 de diciembre de 2024).

- ORTEGA, Alfonso, *Smart contract y Derecho Internacional Privado*, Navarra España, Thomson Reuters Aranzadi, 2019.
- RUIZ, Raúl, “Retos de los Smart Contracts para el Derecho Internacional Privado”, Tesis de Maestría, Facultad de Derecho, Universidad de Alicante, España, 2020.
- TAPSCOTT, Don y TAPSCOTT, Alex, *Blockchain revolution. How the Technology Behind Bitcoin and Other Cryptocurrencies Is Changing the World*, Nueva York, Penguin, 2016.
- VILALTA, Aura, *Smart legal Contract y blockchain. La contratación inteligente a través de la tecnología blockchain*, Madrid, España, Wolters Kluwer, 2019.
- VITALIK, Buterin, “Ethereum: A Next-Generation Smart Contract and Decentralized Application Platform”, 2013, disponible en: <https://ethereum.org/en/whitepaper/> (fecha de consulta: 04 de diciembre de 2024).
- World Economic Forum, “Regulatory Technology for the 21 Century”, White Paper, 2022, disponible en: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Regulatory\\_Tech\\_for\\_the\\_21st\\_Century\\_2022.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Regulatory_Tech_for_the_21st_Century_2022.pdf) (fecha de consulta: 20 de marzo de 2025).
- ZIMMERMANN, Anton, “Blockchain Network and European Private International Law”, *Conflict of law*, 2018, disponible: <https://conflictoflaws.net/2018/blockchain-networks-and-european-private-internationale-law/>

# La abogacía en la Ciudad de México a finales del siglo XIX. Entre la tradición y la modernidad\*

## *Legal profession in Mexico City at the end of the 19th century. Between tradition and modernity*

CLAUDIA ORTIZ HERNÁNDEZ

Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México

[claudiaohdz@xanum.uam.mx](mailto:claudiaohdz@xanum.uam.mx)

<https://orcid.org/0000-0001-5346-4958>

Recibido: 31/03/2025

Aceptado: 05/05/2025

<https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.02>

### RESUMEN

El presente texto tiene como objetivo mostrar los elementos que dieron paso a la formación del abogado moderno en México a finales del siglo XIX, tomando como punto de partida el estudio de caso de Manuel Calero y Sierra y Jorge Vera Estañol, abogados especializados en Derecho Mercantil, formados en la Escuela Nacional de Jurisprudencia.

**Palabras clave:** abogacía, porfiriato, abogado tradicional, abogado moderno, México, Escuela Nacional de Jurisprudencia.

\* Este trabajo forma parte de mi tesis doctoral titulada "El despacho Calero-Vera Estañol, paradigma del abogado moderno formado durante el Porfiriato, 1897-1910".

CÓMO CITAR: Ortiz Hernández, C. (2025). La abogacía en la Ciudad de México a finales del siglo XIX. Entre la tradición y la modernidad. *IURIS TANTUM*, No. 41. Año XXXIX, DOI: <https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.02>



## ABSTRACT

*The objective of this text is to show the elements that gave way to the training of the modern lawyer in Mexico at the end of the nineteenth century, taking as a starting point the case study of Manuel Calero y Sierra and Jorge Vera Estañol, lawyers specialized in Commercial Law, trained at the National School of Jurisprudence.*

**Keywords:** *advocacy, porfiriato, traditional lawyer, modern lawyer, Mexico, National School of Jurisprudence.*

## Introducción

En el último tercio del siglo XIX la profesión de abogado sufrió grandes cambios en la enseñanza y en la práctica. Estos cambios se originaron principalmente en las transformaciones experimentadas en el ámbito político y económico durante el gobierno de Porfirio Díaz (1876-1880, 1884-1911); mismo que coincidió con la denominada *segunda revolución industrial* (1870-1914) y la *primera globalización* (1850-1929), procesos en los que se utilizaron fuentes de energía novedosas como el petróleo y la electricidad y que dieron lugar al surgimiento de nuevas industrias; transformaron las comunicaciones y los transportes. Como consecuencia directa de estos cambios, se fortalecieron la empresa comercial y el mercado financiero que, a su vez, contribuyeron a establecer y afianzar el comercio mundial y el sistema monetario internacional.<sup>1</sup>

El régimen encabezado por Díaz aspiraba a unificar al país en los ámbitos político y económico. Para lograr lo primero se hacía indispensable la reorganización y fortalecimiento de la administración interna. En cuanto a lo segundo, se pensaba en fortalecer el comercio interno y participar del comercio internacional y de la inversión extranjera. En vista de que se carecía de los recursos materiales para impulsar el

---

<sup>1</sup> Karl Polanyi en su obra *La gran transformación*, destaca el papel que ocupó la *haute finance* para impulsar y fortalecer el sistema de mercado durante el siglo XIX, señala también que actuó como moderador en los consejos y directivas de estados soberanos menores, ya que los empréstitos se basaban en el crédito, y el crédito, en el buen comportamiento, convirtiéndose esto en una línea de conducta una vez que un país adoptó el patrón oro. "La naturaleza exacta de este sistema estrictamente pragmático (...) queda demostrada de la mejor manera en los cambios que produjo en el derecho internacional". Polanyi, Karl, *La gran transformación*, México, Ed. Juan Pablos, 1992, pp. 29-31. Garner, Paul, *Leones británicos y águilas mexicanas. Negocios, política e imperio en la carrera de Weetman Pearson en México, 1889-1919*, México, FCE/El Colegio de México/el Colegio de San Luis/Instituto Mora, 2013, pp. 25-28.

proyecto sostenido por el régimen, se buscó que México fuera sujeto de crédito internacional. Para ello era menester ampliar tanto la inversión nacional como la extranjera a fin de impulsar las nacientes industrias, principalmente las relacionadas con la electricidad y los recursos extraídos del subsuelo (minas y petróleo) y que esto pudiera verse reflejado en la infraestructura.

Para ello se requirió de grandes esfuerzos que incluyeron replantear las relaciones diplomáticas y comerciales entre México y otros estados, sobre todo con naciones europeas como Francia, Gran Bretaña y Alemania; en América, con los Estados Unidos. Ese proceso que Paolo Riguzzi definió como *integración económica moderna* se inició en la década de 1880 y se encuentra asociado a la construcción de vías férreas y marítimas destinadas a la expansión del comercio exterior mexicano.<sup>2</sup>

La *pax porfiriana* permitió que a la par de las instituciones se desarrollara una mentalidad moderna, en la que el comercio funcionó como una expresión de la ideología del progreso y de la civilización. En este período se logró la confluencia de tres factores esenciales para el desarrollo de la justicia mercantil: en primer lugar, la incipiente industrialización del país; la creación del Código de Comercio que regía en 1889 y la institucionalización formal de un mercado financiero, con el crecimiento y estabilización de la banca.<sup>3</sup>

La clase política consideraba que estos esfuerzos se traducirían en la modernización del país. La mayoría de los educadores del porfiriato, que muchas veces también eran parte de la clase política, pensaron que a través de la educación México se convertiría en un país moderno y democrático.<sup>4</sup> Sin embargo, se requerían individuos que llevaran el proyecto a la realidad y así fortalecer el proyecto liberal. Esta tarea recayó sobre los abogados, quienes, por sus conocimientos del marco jurídico nacional, así como de derecho internacional, fueron la pieza clave para afianzar el proyecto. Ahí se origina la importancia prioritaria que el régimen dio a la formación de los abogados.

Dicho período, caracterizado por el predominio de las relaciones comerciales internacionales requería de un grupo de especialistas que

---

<sup>2</sup> Riguzzi, Paolo, "La gestión política de las relaciones comerciales de México con Estados Unidos: una perspectiva histórica", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE, 2006, pp. 236-239.

<sup>3</sup> González Watty, Andrés, "Justicia mercantil y prácticas procesales durante el Porfiriato", en *Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, tomo I, 2005, p. 208.

<sup>4</sup> Bazant Milada, *Historia de la educación durante el porfiriato*, México, FCE, 1993, pp. 20-21.

podiesen elaborar el nuevo marco legal dentro del cual se realizarían las transacciones originadas en el comercio. Tradicionalmente, los abogados se habían desempeñado en dos grandes campos: como representantes de particulares y ocupando cargos en la administración pública. Si se trataba de un abogado que contaba con altas dignidades, ejercía en ambos.

Este contexto, enmarcado por las transacciones comerciales nacionales e internacionales demandaba la participación de abogados capaces de responder eficientemente a los nuevos requerimientos, por lo que era indispensable introducir cambios en los planes de enseñanza de la carrera de Derecho. Cada modificación realizada a los planes hizo patente la tendencia hacia la diversificación y a la especialización de sus conocimientos, lo que finalmente dio paso al surgimiento del *abogado moderno*, un nuevo perfil de la profesión proyectado por Gabino Barreda en la década de 1870. El nuevo perfil brindó a los abogados —por lo menos así fue para los que residían y ejercían la profesión en la Ciudad de México— una función más: la de agentes económicos. Aquéllos que lograron alcanzar esta posición accedieron también a ocupar un lugar privilegiado dentro de la sociedad de fines del siglo XIX y principios del XX.

Este fue el caso de los licenciados Manuel Calero y Sierra y Jorge Vera Estañol y Pérez, quienes egresaron de la Escuela de Jurisprudencia cubriendo el perfil del *abogado moderno*, especializados en Derecho mercantil. A finales de la década de 1890 se asociaron para formar un despacho que, durante los primeros años del siglo XX representó, principalmente, a compañías extranjeras que invirtieron grandes capitales en México. El estudio de caso de estos dos abogados y del despacho que abrieron en conjunto me permitió adentrarme en su contexto y así identificar y recuperar los elementos que propiciaron la transición del abogado tradicional al *abogado moderno* durante el último tercio del siglo XIX.

### *Abogados en el siglo XIX: vínculos de familia, parentesco y corporativos*

La abogacía al lado del sacerdocio, el ejército y los médicos, son las cuatro profesiones de larga data en México, encuentran sus orígenes en el período colonial. No es objetivo de la presente investigación reconstruir las características de los abogados durante ese período, pero sí recapitular las de los últimos abogados virreinales dado que, a lo largo del siglo XIX van a conservar, en cierta forma, tres características que encuentran sus orígenes en los letrados coloniales y van a pervivir

hasta el Porfiriato. No obstante, a finales de siglo se observan cambios significativos y adecuaciones relacionadas con la práctica, pero mantuvieron lo esencial. En primer lugar, provienen de una *familia de abogados*; en segundo término, forman parte de corporaciones, como el Ilustre colegio de Abogados; por último, cuentan con estudios universitarios y casi siempre con el título de abogado.

Los abogados virreinales nacían en el seno de una *familia de abogados*<sup>5</sup> con larga presencia en el foro, lo que les aseguraba importantes ventajas. Se encontraban emparentados con miembros de la nobleza, eclesiásticos y militares, formaron parte de corporaciones y ocuparon cargos concejiles. Contaban con fortunas de cierta importancia, permanecían atentos a los negocios de sus casas en las que podían ejercer simultáneamente diversas actividades productivas (relacionadas con el comercio, la minería y la agricultura, principalmente), combinaban esas actividades con cargos en los gobiernos locales y en la administración fiscal interior.<sup>6</sup>

Las relaciones familiares y sociales de los abogados virreinales ocupan un primer plano en el ejercicio profesional. En relación con el parentesco, pueden estar asociados a familias de notables, y en el mismo sentido, igual importancia adquiere la relación con los miembros de la familia extendida que radicaba en otras ciudades en las que no sólo se contaban abogados.<sup>7</sup> El matrimonio funcionó como una estrategia de las familias de abogados para extender su influencia, completar actividades e ingresos. Los abogados se casan después de recibir su título, en un momento en que tienen mejores expectativas financieras;

---

<sup>5</sup> El término *familia de abogados* es usado por Alejandro Mayagoitia, quien, para fines metodológicos, lo define como “un núcleo con al menos tres letrados consanguíneos cercanos o afines, si coinciden temporalmente, aunque no necesariamente en la misma generación. Puede darse el caso de que se dieran tres abogados en tres generaciones distintas, como consecuencia una familia podía gozar de unos 75 años de presencia continua en el foro, cosa nada despreciable en orden a formar clientela, lazos y reputación.” Mayagoitia, Alejandro, “Las últimas generaciones de abogados virreinales. Un ensayo”, en *Los abogados y la formación del Estado Mexicano*, México, UNAM/IIJ/Ilustre y Nacional Colegio de abogados, 2013, p. 31, y Mayagoitia y Hagelstein, Alejandro, “Fuentes para servir a las biografías de abogados activos en la ciudad de México durante el siglo XIX: matrimonios en la parroquia del sagrario metropolitano, 3 partes, *Ars Iuris. Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, núm. 18, 1998, p. 551.

<sup>6</sup> Mayagoitia, Alejandro, “Las últimas generaciones de abogados virreinales. Un ensayo”, en *Los abogados y la formación del Estado Mexicano*, México, UNAM/IIJ/Ilustre y Nacional Colegio de abogados, 2013, pp. 10-11.

<sup>7</sup> Mayagoitia y Hagelstein, Alejandro, “Fuentes para servir a las biografías de abogados activos en la ciudad de México durante el siglo XIX: matrimonios en la parroquia del sagrario metropolitano, 3 partes, *Ars Iuris. Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, 1997, núm. 17, pp. 542-543.

contraer segundas nupcias se asocia con la necesidad del padre viudo de una nueva esposa que ayude a criar hijos huérfanos, pero también significaría tener suficientes ingresos para mantener a una nueva consorte.<sup>8</sup>

Víctor Gayol, quien ha estudiado a los a los abogados y procuradores de justicia durante el virreinato, ha observado que las relaciones interpersonales establecidas entre ellos podían convertirse en influencias importantes para la toma de decisiones dentro de una institución, convirtiéndola así en un bastión del poder:

Las relaciones de amistad con otros oficiales y letrados significaban el apoyo mutuo y la apertura de caminos de las carreras, dejan ver una tendencia al control de los aspectos prácticos de los procesos judiciales en el cual, abogados, procuradores y escribanos formarían un solo nudo de alianzas, relaciones y favores recíprocos. Así se consolidaba un grupo más o menos uniforme que podría llegar a controlar una importante faceta de la relación entre los litigantes o en general con las instituciones de la corona.<sup>9</sup>

Las conexiones familiares y de amistad, así como la acumulación de méritos solían ser determinantes para el éxito de los abogados. La cercanía con los ricos y poderosos les abrían las puertas a empleos, buenos negocios y, en consecuencia, a ingresos más o menos estables; por ello figuraban como apoderados de personajes de primer orden y, por tanto, también de importantes testamentarias. Otra fuente de prestigio social fue la acumulación de múltiples roles en la sociedad,<sup>10</sup> lo cual les permitía seguir ampliando su capital económico y social.<sup>11</sup>

Hacia finales del siglo XIX, la mayoría de los individuos que ejercían la abogacía provenían de *familias de abogados*, esto es, de familias en las que la profesión se hereda de padres a hijos. Con contaban con una buena posición social, se encontraban vinculados por lazos

---

<sup>8</sup> Mayagoitia y Hagelstein, Alejandro, "Fuentes para servir a las biografías de abogados activos en la ciudad de México durante el siglo XIX: matrimonios en la parroquia del sagrario metropolitano, 3 partes, *Ars Iuris. Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, 1997, núm. 17, pp. 551-554.

<sup>9</sup> Gayol, Víctor Rogerio, *Laberintos de justicia: procuradores, escribanos y oficiales de la Real Audiencia de México (1750-1812). Las reglas del juego*, v. I, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán, 2007, v. I, pp. 371-372.

<sup>10</sup> Mayagoitia, Alejandro, "Las últimas generaciones de abogados virreinales. Un ensayo", en *Los abogados y la formación del Estado Mexicano*, México, UNAM/IIJ/Ilustre y Nacional Colegio de abogados, 2013, p. 10-11. Mayagoitia y Hagelstein, Alejandro, "Linajes de abogados en el México del siglo XIX o cómo es que de casta le viene al galgo ser rabilargo", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, 1998, núm. 10, p. 550 y 595.

<sup>11</sup> El texto de Pierre Bordieu, *Poder, derecho y clases sociales*, Bilbao, Desclée de Brower, 2001, fue la referencia para retomar los conceptos de capital económico, capital cultural y capital social.

de parentesco y paisanaje con funcionarios de la administración de justicia, y del mundo universitario.<sup>12</sup> Prácticamente se trata de un grupo social endogámico que sigue una política matrimonial en la que las hijas de abogados casan con colegas, lo que indica cierta intencionalidad para consolidar y perpetuar el grupo familiar-profesional, al igual que la creación de un ambiente propicio para que se lleven a cabo estas alianzas.<sup>13</sup> Por medio del matrimonio se vinculaban a familias relevantes en el foro, en el medio jurídico y social de su época, con lo que reafirmaron su posición en el medio profesional y económico,<sup>14</sup> pero no bastaba con pertenecer a una *familia de abogados*. Si bien Mayagoitia observó en las ceremonias de matrimonio que los padrinos y/o testigos de los contrayentes en la mayoría de los casos son familiares cercanos (padres, hermanos, tíos, etcétera), llega a la conclusión de que su papel es irrelevante en función a establecer vínculos entre los letrados por la cercanía previa.<sup>15</sup>

Sin embargo, al ubicar a los padrinos en sus cargos y roles sociales, es posible encontrarlos en diferentes ámbitos y niveles de poder, lo que significa que el abogado contrayente abona y afianza su propia red de relaciones, de la que se valdrá más adelante en el ejercicio profesional. En este sentido, estos letrados inmersos en las *sociabilidades tradicionales*, conformadas por los vínculos *de hecho* (el parentesco) y los vínculos *adquiridos* (la amistad, las clientelas), se ajustarán y mezclarán con las *sociabilidades modernas* (compuestas por las sociedades de pensamiento, las logias, la prensa y la educación) como las definió en su momento Francois-Xavier Guerra,<sup>16</sup> adquiriendo nuevas características que los diferenciarán de sus predecesores y darán nuevas pautas a la profesión a partir de la última década del siglo XIX, dando paso al *abogado moderno*.

De los dos abogados aquí estudiados, solo Manuel Calero y Sierra proviene de una familia de abogados. Hijo de Bernardo Calero y de

---

<sup>12</sup> Mayagoitia y Hagelstein, Alejandro, "Linajes de abogados en el México del siglo XIX o cómo es que de casta le viene al galgo ser rabilargo", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, 1998, núm. 10, p. 559.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 593.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 547-559.

<sup>15</sup> Mayagoitia y Hagelstein, Alejandro, "Fuentes para servir a las biografías de abogados activos en la ciudad de México durante el siglo XIX: matrimonios en la parroquia del sagrario metropolitano, 3 partes, *Ars Iuris. Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, 1998, segunda parte, p. 552.

<sup>16</sup> Guerra, François-Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, FCE, 2010, tomo I, pp. 126-181.

María Sierra Méndez.<sup>17</sup> Después de fallecer el señor Bernardo Calero, la señora María Sierra, entonces vecindada en Veracruz, se trasladó con sus hijos a la Ciudad de México, bajo el amparo de su hermano Justo Sierra Méndez. Calero también fue sobrino nieto de don Luis Méndez Echazarreta, un abogado de notable reputación en la Ciudad de México, que fuera además presidente de la Academia Mexicana de Legislación y Jurisprudencia correspondiente a la de Madrid, rector del Colegio Nacional de Abogados, y director de la Escuela de Jurisprudencia. Nació en la Ciudad de Campeche en 1832 y murió en 1916, en la Ciudad de México.<sup>18</sup>

En febrero de 1896, un año después de haber concluido la carrera de Derecho, contrajo nupcias con su prima Luz Sierra Mayora, hija mayor de don Justo Sierra. La boda, que se celebró en Tacubaya, no pasó inadvertida entre la sociedad capitalina, pues los periódicos *La Voz de México* y *El Mundo* dieron cuenta de la ceremonia. En sus páginas se leía:

Dadas las simpatías que cuentan en nuestra sociedad las familias de los dos contrayentes, no extraña que una escogida concurrencia asistiera al acto. Fueron padrinos de los desposados: de manos, el Sr. Lic. Luis Méndez y su señorita hija Concepción Méndez Bilbant; y de velación, las Sras. María Sierra, viuda de Calero, y Luz Mayora de Sierra, y los Sres. Justo Sierra y Pedro Méndez. El viernes había tenido ya efecto el matrimonio civil, en la casa del Sr. Sierra. Fueron testigos de la Srita. Luz Sierra, los Sres. Santiago Méndez, Prudenciano Dorantes, Joaquín D. Casasús y Joaquín Redo; y del señor Calero y Sierra los Sres. José I. Limantour, Manuel A. Mercado, Luis Méndez y Telésforo García.<sup>19</sup>

Los padrinos de los contrayentes son todos personajes integrantes del foro y de la clase política. En la ceremonia religiosa participaron sólo

---

<sup>17</sup> Manuel Calero y Sierra es descendiente de familias notables de Campeche. Puede consultarse su árbol genealógico en Geneanet, *Manuel Calero y Sierra*, <https://gw.geneanet.org/sanchiz?lang=en&iz=1093915&p=manuel&n=calero+sierra> (fecha de consulta 15 de junio de 2023). Por mencionar un ejemplo referente al prestigio social de esta familia de abogados en particular, la rama paterna tiene entre sus ascendentes a María Guadalupe Quintana Roo, hermana de Don Andrés Quintana Roo, siendo Tomás Aznar y Cano uno de los tíos con quien Calero mantuvo en su vida adulta correspondencia constante y a quien se dirige con afecto, nieto de María Paula Cano Roo y de Pedro Bernardo Cano Sáinz-Trápaga, hijo de Paula Cano Cano, tía abuela por línea paterna de Manuel Calero. Véase Geneanet, *Tomás Aznar y Cano*, <http://gw.geneanet.org/sanchiz?lang=es&p=tomas&n=aznar+cano> (fecha de consulta 17 de junio de 2023).

<sup>18</sup> *Diccionario Porrúa de Historia, biografía y geografía de México*, 6ª ed., México, Porrúa, 1995, vol. 3, p. 2192.

<sup>19</sup> "Un simpático matrimonio", *El Mundo. Edición diaria*, 7 de febrero de 1897, y "Simpático matrimonio", *La Voz de México*, 10 de febrero de 1897.

familiares cercanos de los desposados, como padrinos de velación los padres de Luz (Luz Mayora y Justo Sierra); la señora María Sierra, madre de Calero y el señor Pedro Méndez, tío de ambos. Como padrinos de manos figuraron el tío abuelo don Luis Méndez y una de sus hijas. En la ceremonia civil, los padrinos fueron familiares, colegas y amigos: Joaquín D. Casasús, Joaquín Redo, José Yves Limantour, Manuel Mercado, Telésforo García, Santiago Méndez, Prudenciano Dorantes y figura nuevamente Luis Méndez. Los primeros tres, miembros reconocidos de la clase política, Casasús y Limantour, además, eminentes abogados; el resto, abogados y distinguidos miembros del foro, aunque entre ellos sobresale Prudenciano Dorantes, quien era magistrado de la Suprema Corte de Justicia.<sup>20</sup> Joaquín D. Casasús, Santiago y Pedro Méndez eran también parientes de los desposados. Manuel Mercado fue amigo cercano y coetáneo de Calero. La presencia de Luis Méndez en ambas ceremonias refleja los fuertes vínculos familiares y el sentido práctico del abogado, ya que seguramente fue él quien lo cobijó con tan notables padrinos. Infiero que la estima que sentía hacia Calero no recaía sólo en los lazos familiares, puesto que también los unía la profesión. Después de enviudar, Calero casó en segundas nupcias en 1911 con Jovita Charles, pero este matrimonio corresponde a otra etapa en la vida del abogado.

Sobre Jorge Vera Estañol y Pérez hay menos información de corte familiar de la que se encuentra sobre su colega, seguramente por proceder de una familia de clase media que no cuenta en sus antecedentes con un linaje de abogados. Nació en el Distrito Federal el 19 de noviembre de 1873, sus padres fueron José Vera Estañol, de oficio tipógrafo y Rafaela Pérez Ríos.<sup>21</sup> Vera Estañol también contrajo matrimonio en dos ocasiones, la primera con Rosa Pizarro Suárez, quien falleció en 1908 y en segundas nupcias con María Luisa Pizarro Suárez,<sup>22</sup> ambas hijas del también eminente abogado Nicolás Pizarro Suárez y hermanas de su colega y amigo, Ismael Pizarro Suárez.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> “Los nuevos magistrados”, *La Voz de México*, 16 de julio de 1896; “Cámara de Diputados”, *El Siglo Diez y Nueve*, 6 de octubre de 1896, “Officers of Supreme Court”, *The Two Republics*, 2 de junio de 1902.

<sup>21</sup> Los datos biográficos de Jorge Vera Estañol son obtenidos de Salazar, “Al margen del bolchevismo”, 2014. Puede verse su árbol genealógico en Geneanet, *Jorge Vera-Estañol Pérez*, <https://gw.geneanet.org/sanchiz?lang=es&n=vera+estanol+perez&p=jorge> (fecha de consulta: 18 de noviembre de 2024).

<sup>22</sup> Salazar Velázquez, César, “Al margen del bolchevismo: vida, ideas y sedición de Vera Estañol más allá de la publicación y difusión de su obra, 1919-1923”, tesis de maestría en Historia, México, UNAM/Facultad de Filosofía y Letras, 2014, p. 32.

<sup>23</sup> Geneanet, *Rosa Pizarro-Suárez García*, disponible en: <https://gw.geneanet.org/sanchiz?lang=es&p=rosa&n=pizarro+suarez+garcia> (fecha de consulta: 18 de noviembre de 2024).

Regresando al tema de las características, encontramos que a fines del virreinato la pertenencia a cuerpos tuvo un peso importante para los abogados. En la Ciudad de México, el Ilustre Colegio de Abogados ocupó un papel relevante. Sus orígenes se remontan a 1758 con las reuniones que darían paso a su fundación en 1760, cuando el rey Carlos III lo autorizó por cédula real del 21 de junio de dicho año, dándole el título de Ilustre y admitiéndolo bajo su real protección. En las reuniones iniciales se estipuló que la finalidad del Colegio era asistir a los abogados novohispanos en sus enfermedades y muerte, al igual que a sus viudas y huérfanos puesto que se les encontraba pidiendo limosna en los pasillos de la Real Audiencia. A partir de entonces, además de funcionar como corporación de asistencia cumpliendo con actividades mutualistas para sus integrantes, regulaba y elevaba el nivel de la práctica jurídica, ya que se encargaba de examinar a los aspirantes a abogados y a vigilar el honorable desempeño de sus miembros y disciplinarlos en caso necesario.<sup>24</sup> De hecho, para poder litigar ante la Real Audiencia y la Corte de México, los abogados debían cumplir ciertos requisitos y pertenecer al Colegio era uno de ellos. Los otros requisitos para que los abogados pudieran ejercer consistían en “ser bachiller en Artes y en Leyes o Cánones, haber hecho la pasantía, dos y luego cuatro años, en un despacho y acreditar un examen ante la Real Audiencia. Los que deseaban recibirse en la Real Audiencia de México, además debían cursar la Academia Teórico Practica de Jurisprudencia, acreditar el examen previo ante el Ilustre y Real Colegio de Abogados y, finalmente, matricularse en este”.<sup>25</sup> En 1809 el Colegio abrió las puertas de la

---

<sup>24</sup> Para ampliar la información sobre el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados, ver Pérez-Cuéllar, Alfonso, “El Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México”, en Oscar Cruz Barney y Serge Dauchy (coords.), *Historia del derecho y abogacía. Seminario Internacional. Histoire du droit et de la profession d’avocat. Séminaire International*, México, UNAM/IIJ, 2020, pp. 161-167, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6312/18.pdf> (fecha de consulta: 12 de agosto de 2024). Ver también Mayagoitia, Alejandro, “De real a nacional: el Ilustre Colegio de Abogados de México”, en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. La supervivencia del derecho español en Hispanoamérica durante la época independiente*, México, UNAM/IIJ, 1998, pp. 399-444, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/133-cuadernos-del-instituto-de-investigaciones-juridicas-la-supervivencia-del-derecho-espanol-en-hispano-america-durante-la-epoca-independiente> (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2023). Mayagoitia, Alejandro, “Los abogados y el estado mexicano: desde la independencia hasta las grandes codificaciones”, en *Historia de la Justicia en México, siglos xix y xx*, tomo I, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, tomo I, pp. 373-378.

<sup>25</sup> Mayagoitia, Alejandro, “Juárez y el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México. Libertades en jaque en el México liberal”, *Anuario mexicano de historia del derecho*, México, IIJ/UNAM, núm. xx, 2008, pp. 155-156. Citado por Cruz Barney, Óscar, “La colegiación como garantía”, 2013, pp. 75-101. Disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932013000100003#nota](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932013000100003#nota) (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2023).

Academia Pública de Jurisprudencia Teórico Práctica y Derecho Real Pragmático, que fue uno de los pilares de la educación jurídica del foro capitalino durante casi todo el siglo.<sup>26</sup>

A partir de la Independencia y a lo largo del siglo XIX los estatutos del Colegio se reformularon en distintos momentos para adecuarse a su nuevo contexto. Cabe señalar que en las reformas que se realizaron en 1828 se le agregó el término “Nacional”, con lo que a partir de 1830 y hasta la actualidad se le conoce como Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México.<sup>27</sup> El Colegio mantuvo una presencia constante en el foro mexicano, desde la Independencia. La obligatoriedad de la incorporación mantenía unido al cuerpo, permitía estrechar los vínculos entre aquellos que ya tenían en común la profesión de la abogacía, así como regular y dar homogeneidad a la práctica. Sus miembros formaban una élite intelectual y social. El papel de sus miembros en el foro y en la sociedad fue de gran importancia. Esta presencia estuvo determinada también a través de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación correspondiente de la Real de Madrid. Aunque la colegiación profesional era obligatoria, nunca se logró la matriculación total de los letrados.<sup>28</sup> Véase el Anexo 1,<sup>29</sup> en el que se enlistan las sociedades que figuraron entre 1870-1910, además del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados. Después del triunfo del liberalismo individualista cambiaron los criterios sobre la utilidad de los cuerpos abogadiles, y hacia finales del siglo, las asociaciones jurídicas adquirieron cada vez un mayor carácter científico y menos funciones mutualistas.<sup>30</sup>

La estabilidad alcanzada con la consolidación del gobierno de Díaz, así como la conformación de la clase política integrada en su mayoría por abogados, permitió que las asociaciones de abogados crecieran y adquirieran una presencia renovada en el foro y en la sociedad. En

---

<sup>26</sup> Pérez-Cuéllar, documento en línea citado.

<sup>27</sup> Cruz Barney señala que, a partir de la Independencia, el Colegio decide reformular sus estatutos en los años 1827 y se publicaron en 1830, otros cambios se introducen en los años de 1851, 1854, 1863, 1891, 1933, 1945, 1997 y 2006. Cruz Barney, documento en línea citado.

<sup>28</sup> Mayagoitia y Hagelstein, Alejandro, “Linajes de abogados en el México del siglo XIX o cómo es que de casta le viene al galgo ser rabilargo”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, 1998, núm. 10, pp. 593-594 y Mayagoitia y Hagelstein, Alejandro, “Fuentes para servir a las biografías de abogados activos en la ciudad de México durante el siglo XIX: matrimonios en la parroquia del sagrario metropolitano, 3 partes, *Ars Iuris. Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, núm. 17, 1997, p. 552.

<sup>29</sup> Anexo 1. Principales asociaciones de abogados en la Ciudad de México, 1870-1910.

<sup>30</sup> Mayagoitia, Alejandro, “Los abogados y el estado mexicano: desde la independencia hasta las grandes codificaciones”, en *Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, t. I, p. 373.

estas asociaciones, creadas con el objetivo de estudiar y mejorar la legislación nacional sin perder de vista la legislación extranjera, la tradición española mantuvo una presencia continua a través de la Academia Nacional de Jurisprudencia y Legislación correspondiente a la Real de Madrid. En su fundación participaron abogados integrantes del Ilustre y Nacional Colegio de abogados y de la Sociedad de Abogados de México. Jorge Vera Estañol fue admitido como socio de esta Academia en 1896, recién titulado, a petición de Don Justino Fernández, que en ese momento era director de la Escuela de Jurisprudencia, apegándose al artículo 20 de los estatutos de la Academia, que establecía que “se expedirá el nombramiento de socio correspondiente a todo alumno de la Escuela de Derecho de México que, al recibir su título de abogado, sea recomendado por el Director de la escuela como habiendo sobresalido en sus cursos por su conducta privada y su aplicación al estudio.”<sup>31</sup>

Todos los abogados, coloniales o no, compartieron otras características. Gozaron del tratamiento de “don” y pocos con el de “señor don”. Dicho tratamiento era indicativo de especial respeto y relevancia social, reconociéndoles un cargo superior (en el mundo del derecho y de la administración de justicia), nobleza y tal vez fortuna.<sup>32</sup> Del mismo modo, contaban con un lugar específico para recibir a los clientes y abordar los diferentes negocios que dejaban en sus manos. Se trata del despacho, que casi siempre formaba parte del espacio doméstico;<sup>33</sup> de hecho, para los abogados virreinales éste siempre se encontraba en su domicilio particular. Nuevamente es Alejandro Mayagoitia quien nos ofrece una imagen del despacho de Francisco Primo de Verdad y Ramos,<sup>34</sup> un abogado exitoso de finales del periodo virreinal:

---

<sup>31</sup> “Academias y Académicos correspondientes”, *La Ciencia Jurídica. Revista y biblioteca quincenal de doctrina, jurisprudencia y ciencias anexas*, 1 de enero de 1897, p. 27.

<sup>32</sup> Mayagoitia y Hagelstein, Alejandro, “Linajes de abogados en el México del siglo XIX o cómo es que de casta le viene al galgo ser rabilargo”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, 1998, núm. 10, p. 540.

<sup>33</sup> Esto lo podemos corroborar en las fuentes, la dirección de la casa y el despacho casi siempre son las mismas. Alejandro Mayagoitia ya ha señalado esta particularidad. Mayagoitia y Hagelstein, Alejandro, “Linajes de abogados en el México del siglo XIX o cómo es que de casta le viene al galgo ser rabilargo”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, 1998, núm. 10, p. 540.

<sup>34</sup> Francisco Primo de Verdad y Ramos nació en Aguascalientes en 1760 y murió en la ciudad de México, en 1808. En la ciudad de México estudió en el Colegio de San Ildefonso donde obtuvo el título de abogado, que ejerció en la Real Audiencia, también fue Síndico del Ayuntamiento de la ciudad y protomártir de la Independencia. Para estos datos y mayor información, ver Francisco Primo de Verdad y Ramos. Biografía, disponible en: <https://dbe.rah.es/biografias/83292/francisco-primo-de-verdad-y-ramos> (fecha de consulta: 7 de julio de 2024).

Su nombre es frecuente en los expedientes judiciales y muchos de sus clientes pertenecieron a la élite novohispana; fue abogado igualado de la Ciudad de México en asuntos sumamente delicados, sirvió al ayuntamiento como síndico, miembro de la Junta de Caridad y regidor honorario. Contaba al menos, con dos pasantes. Uno de ellos era también escribiente, trabajaba todos los días, en ocasiones también domingos hasta más de siete horas diarias. El otro estuvo como pasante y continuó con Verdad después de titularse [...] los abogados no tuvieron que asistir a despachar en cada tribunal o institución para los que laboraban. Salvo por las comparecencias forzosas con los jueces, consta que todo lo hacían en sus casas.<sup>35</sup>

Mantener el espacio de trabajo en un lugar de la casa era una práctica común no sólo para los abogados, también entre los médicos; sin embargo, para los primeros, cambió durante la segunda mitad del siglo. Hacia la década de 1860-1870 ya se identifica la aparición de un espacio laboral separado del habitacional;<sup>36</sup> no obstante, aún a principios de la década de 1880 era común que “el despacho coincidiera con la casa, es decir, que se hallara en el mismo inmueble. Así lo prueban las listas de abogados postulantes publicadas en los directorios de distinta naturaleza, como las inserciones que pegaban los mismos letrados en los periódicos para notificar al público su cambio de domicilio.”<sup>37</sup>

En sus distintos estudios sobre los abogados, Alejandro Mayagoitia se ha preguntado si las familias de letrados habrían transcurrido de la práctica doméstica, completada con otras funciones, al despacho con giros capitalistas. Intuye que así sucedió, pero señala que “todavía hay que estudiar el punto”.<sup>38</sup> En mi investigación propongo que el surgimiento del despacho, tal como los concebimos hoy en día, “ocupado como un espacio estrictamente profesional y al mismo tiempo, como un

---

<sup>35</sup> Mayagoitia, Alejandro, “Las últimas generaciones de abogados virreinales. Un ensayo”, en *Los abogados y la formación del Estado Mexicano*, México, UNAM/IIJ/Ilustre y Nacional Colegio de abogados, 2013, pp. 41 y 48.

<sup>36</sup> Mayagoitia y Hagelstein, Alejandro, “Linajes de abogados en el México del siglo XIX o cómo es que de casta le viene al galgo ser rabilargo”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, 1998, núm. 10, p. 540. Aunque el autor señala que aún no se ha podido corroborar quién vive donde trabaja, lo cual implica un trabajo arduo y detallado, aún pendiente por hacer.

<sup>37</sup> Mayagoitia, Alejandro, “Los abogados y el estado mexicano: desde la independencia hasta las grandes codificaciones”, en *Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, tomo I, p. 376.

<sup>38</sup> Mayagoitia y Hagelstein, Alejandro, “Fuentes para servir a las biografías de abogados activos en la ciudad de México durante el siglo XIX: matrimonios en la parroquia del sagrario metropolitano, 3 partes, *Ars Iuris. Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, núm. 19, 1998, Última parte, p. 543.

negocio complejo dentro del cual existen áreas de especialización jurídica”,<sup>39</sup> es un fenómeno dentro de la abogacía que surge y se desarrolla en México durante el Porfiriato.<sup>40</sup>

Durante la Colonia y hasta la Independencia, los abogados eran hombres de origen social elevado, considerados hombres de letras, intelectuales por excelencia, por lo que estudiaban y cómo lo estudiaban. Formaban una élite ilustrada, pues “en una sociedad largamente analfabeta, quienes estudiaban derecho no sólo sabían leer y escribir, sino que podían hacerlo en latín,”<sup>41</sup> ambos factores les permitían mantener e incluso mejorar su posición social.

Algunos autores han señalado que, después de los procesos independentistas, las escuelas de derecho fueron en la práctica los centros de formación de quienes luego se desempeñaron como funcionarios del Estado y que sus egresados no fueron abogados en el sentido ocupacional hasta muy tarde en el siglo XIX y XX; esto último coincidirá con los procesos de especialización de la profesión, ocurrida a finales del siglo. También cuestionan y explican por qué individuos con formación jurídica integraron la élite política en Latinoamérica desde la Independencia hasta la segunda mitad del siglo XX.

La relación de los juristas con la política se estrechó en el siglo XIX, específicamente a partir de los procesos independentistas suscitados en Latinoamérica. Rogelio Pérez Perdomo, quien ha estudiado la participación de los abogados en la formación del Estado, sostiene que “Al plantearse la cuestión de la construcción de estados nacionales sobre las ruinas de una monarquía teocrática, uno de los temas centrales fue el de la formación del personal de los nuevos estados, dicho de otra manera, el de la formación de la élite política. Los estudios jurídicos fueron considerados la escuela para formar esa élite.”<sup>42</sup> El Estado se enfrentó a dos tareas principales a lo largo del siglo XIX: la educación

---

<sup>39</sup> Mayagoitia, Alejandro, “Los abogados y el estado mexicano: desde la independencia hasta las grandes codificaciones”, en *Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, tomo I, p. 365.

<sup>40</sup> Este punto lo retomo en otro apartado de la tesis, en el que ofrezco una respuesta a la interrogante planteada por Mayagoitia abordando las cuestiones que explican el traslado del despacho a un lugar distinto del hogar, así como la organización, funcionamiento y las motivaciones que llevan a dos o más abogados a asociarse para establecer un bufete.

<sup>41</sup> Pérez Perdomo, Rogelio, “Los juristas como intelectuales y el nacimiento de los estados naciones en Latinoamérica”, en *Historia de los intelectuales en Latinoamérica*, tomo I, Argentina, Katz editores, 2008, tomo I, p. 171.

<sup>42</sup> Pérez Perdomo, Rogelio, “Los juristas como intelectuales y el nacimiento de los estados naciones en Latinoamérica”, en *Historia de los intelectuales en Latinoamérica*, tomo I, Argentina, Katz editores, 2008, tomo I, p. 175.

jurídica, que pasó a ser una de las preocupaciones centrales de los estados recién creados, pues no solo se buscaba formar a la élite política, también a reestructurar el marco jurídico para desprenderse y sustituir el heredado del régimen colonial.

Por su parte, Roderic Ai Camp realizó un estudio sobre el reclutamiento político en México; en él remarcó la importancia de la educación superior en la formación de grupos políticos en Latinoamérica. Camp identificó que para el caso de México fue “la facultad de Derecho [la que] desempeñó un papel fundamental en el proceso de reclutamiento *incluso* bajo Díaz”,<sup>43</sup> porque la carrera de Derecho implicó una estrecha relación entre la enseñanza y la práctica. Advirtió que la Escuela de Derecho (refiriéndose a la Escuela Nacional de Jurisprudencia) funcionó como un espacio de sociabilización en el que además de las relaciones estrictamente académicas confluían relaciones de amistad, que la mayoría de las veces desembocaron en la incorporación de los alumnos a la clase política de la época debido a que muchos de los profesores o catedráticos<sup>44</sup> desempeñaban algún cargo público en las distintas Secretarías o en el Congreso.

Estos profesores-funcionarios podían escoger a los alumnos más capaces, actuando como reclutadores para el Estado. Camp afirma que para 1900 más de la mitad de los colaboradores de Díaz eran profesores universitarios y la mayoría de ellos egresados de la carrera de Derecho.<sup>45</sup> En este sentido, estudiar a los individuos que confluieron en la Escuela de Jurisprudencia y posteriormente ocuparon cargos en

---

<sup>43</sup> Camp, Roderic, *Reclutamiento político en México, 1884-1991*, México, Siglo XXI Editores, 1996, p. 123. El subrayado es mío, considero importante destacar que, si bien el estudio de Camp se enfoca en la clase política del siglo xx, puso énfasis en el papel protagónico que cumplió la Escuela Nacional de Jurisprudencia durante el Porfiriato para la formación y posterior incorporación de los abogados a la clase política. Más adelante veremos cómo los abogados egresados de Jurisprudencia lograron colocarse en otras áreas estratégicas para el desarrollo del Estado.

<sup>44</sup> Susana Quintanilla emplea este término para diferenciar a los profesores de las escuelas superiores de los de escuelas primarias durante el porfiriato, entendiéndolos como un profesional de tiempo completo de la enseñanza, figura presente en las escuelas primarias y escasos por lo general, puesto que era una actividad desempeñada en la mayoría de los casos por mujeres. Quintanilla apunta que los directivos y docentes de las escuelas superiores eran profesionales que dedicaban algunas horas al prestigioso, pero mal remunerado ejercicio de la docencia, robando tiempo a sus negocios, despachos y curules para asistir a las citas con las nuevas generaciones. Quintanilla, Susana. “De togas, dimes y birretes. La profesión de abogado y la Escuela Nacional de Jurisprudencia en el México prerrevolucionario”, *Universidad Futura*, México, UAM-A, vol. 7, núm. 20-21, verano-otoño 1996, p. 101.  
En mi caso, emplearé los términos de manera indistinta porque en las fuentes se hace referencia a los docentes como maestros o profesores.

<sup>45</sup> Camp, Roderic, *Reclutamiento político en México, 1884-1991*, México, Siglo XXI Editores, 1996, p. 137.

la administración pública desde un enfoque biográfico durante nuestro período de estudio sería un proyecto sumamente prometedor que lamentablemente, queda fuera de los alcances de este trabajo y tendrá que esperar para ser realizado. Lo que sí se encuentra dentro de los límites de la presente investigación es realizar un breve recorrido por las transformaciones que sufrió la Escuela de Jurisprudencia a lo largo de 40 años, desde su inauguración en 1867 hasta la creación de la nueva sede, que coincidió con la última modificación del plan de estudios realizada durante el porfiriato en 1907. De la misma forma reconstruiré, en lo posible, las principales características que adquirió la enseñanza del derecho entre 1890 y 1896, años en los que Manuel Calero y Sierra y Jorge Vera Estañol fueron alumnos de esa institución, además de indagar sobre los profesores, alumnos que los acompañaron en las aulas y plan de estudios vigente, ya que todo ello abonó a moldear la figura del *abogado moderno*.<sup>46</sup> En este recorrido mencionaré superficialmente, sin poder adentrarme en ese estudio que he señalado antes, los cargos que ocuparon Calero y Vera Estañol una vez egresaron de la carrera, así como de los directores y maestros de la Escuela de Jurisprudencia en esos años.

### *Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal de 1867 y la creación de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*

El estudio del Derecho en México encuentra sus orígenes en la Nueva España; se cursaba en la Real y Pontificia Universidad de México hasta el año de 1833, cuando por decreto del Congreso y con el propósito de arreglar la enseñanza pública en todos sus ramos, se estableció la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales.<sup>47</sup> A partir de entonces y hasta 1865, el Colegio de San Ildefonso reemplazó a la Universidad como la principal institución dedicada a los estudios de jurisprudencia en la Ciudad de México.

Desde la consumación de la Independencia y hasta la aparición de la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal de 1867, los cursos de Derecho fueron irregulares y precarios en la Ciudad de México. El proceso independentista no bastó para dejar atrás las

---

<sup>46</sup> He identificado el uso de este concepto por Gabino Barreda por primera vez en el año de 1872, a raíz de un debate originado entre Barreda y los diputados Manuel Dublán, Napoleón Saborío y Guillermo Prieto, quienes presentaron una propuesta para reformar la Ley Orgánica de Instrucción Pública el 21 de septiembre de 1872. Barreda, "La instrucción pública", 1872, en Barreda, Gabino, *La educación positivista en México*, México, Editorial Porrúa, 1978, p. 187.

<sup>47</sup> Mendieta, Lucio, *Historia de la facultad de Derecho*, México, UNAM, 1956, p. 96.

estructuras del régimen colonial y el ámbito educativo no fue la excepción; los primeros aires libertarios influyeron poco en la formación de los futuros profesionistas, incluidos los estudiantes de Cánones y Leyes de la rebautizada Nacional y Pontificia Universidad de México, los cuales llevaban una formación tradicional, pues pervivían la mayor parte de las instituciones educativas del virreinato.<sup>48</sup>

Como mencioné antes, el primer esfuerzo para modificar el aparato educativo en México se realizó en 1833 impulsado por el entonces presidente Valentín Gómez Farías, mediante el decreto con el que se pretendía reorganizar la educación y con el que se clausuró la Universidad, a la que aún se identificaba con los valores del virreinato. En 1843 Manuel Baranda, entonces ministro de Justicia e Instrucción pública, se propuso reorganizar la educación, incluyendo los estudios de Jurisprudencia que, en ese momento, se impartían en los Colegios de San Ildefonso, San Juan de Letrán y San Gregorio. La realidad era que, hasta la década de 1850 “por más esfuerzos que se hacían por reorganizar la educación en el país, la inestabilidad política y la consecuente escasez de recursos económicos impedían el éxito de cuantos intentos se llevaron a cabo”.<sup>49</sup>

Dos décadas después, Ignacio Ramírez, ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública emitió un decreto sobre el Arreglo de la Instrucción Pública (1861), cuyo objetivo era afianzar el control gubernamental sobre la instrucción en el Distrito Federal y Territorios, que mostraba un interés particular por reforzar la formación política de la niñez y juventud mexicanas. La instrucción se dividía en primaria y secundaria. La primaria incluía las escuelas de primeras letras, también llamada instrucción elemental. En lo tocante a la instrucción secundaria, que abarcaba la preparatoria y la educación superior, sugirió crear un plantel de estudios preparatorios y otros destinados a las escuelas profesionales que corresponderían a Jurisprudencia, Medicina, Minas, Artes (Conservatorio de declamación, Música y Baile), Agricultura, Bellas Artes (pintura, escultura, grabado y arquitectura) y Comercio. Jurisprudencia ocuparía el Colegio de San Ildefonso y la duración de la carrera sería de seis años.<sup>50</sup> Sin embargo, el decreto tampoco se pudo concretar debido al inicio del conflicto creado con la intervención europea y la implantación del Segundo Imperio.

---

<sup>48</sup> *450 años de la facultad de Derecho*, México, UNAM/Facultad de Derecho, 2004, pp. 46 y 47.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 50.

Fue hasta 1867, cuando Benito Juárez asumió la dirección de la política nacional, que se retomó el tema de la educación. El presidente Juárez proclamó la Ley Orgánica de Instrucción pública para el Distrito Federal y Territorios de la Federación en diciembre de 1867, considerando que “difundir la ilustración del pueblo es el medio más seguro y eficaz de moralizarlo y establecer de una manera sólida la libertad y el respeto a la Constitución y a las leyes”.<sup>51</sup> Como su nombre lo indica, esta Ley organizaba la enseñanza en el Distrito Federal, abarcando todos los niveles de instrucción, que en ese momento incluía la primaria, secundaria, la escuela preparatoria así como las escuelas superiores de Jurisprudencia, Medicina, de Agricultura y Veterinaria, la de Ingenieros, de Naturalistas, de Bellas Artes, de Música y Declamación, de Comercio, la Normal, la de Artes y Oficios y la de Sordo-Mudos. Con ella finalmente se logró modificar el contenido y la enseñanza del derecho en la ciudad de México y los territorios federales en la última parte del siglo XXI.

Los principales aportes de esta Ley fueron el establecimiento de las escuelas de nivel superior y los planes de estudio, que a su vez influyeron significativamente en los planes de estudio de las escuelas superiores en el resto del país. Si bien el Derecho, la Medicina y la Ingeniería reinaron en la enseñanza superior, la carrera de leyes tuvo mayor demanda y fue el grupo profesional más numeroso puesto que los abogados tenían más opciones laborales que el resto de los profesionistas.<sup>52</sup> Gracias a los esfuerzos en conjunto realizados por el Ejecutivo y el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, así como de los maestros que se comprometieron con ella, la Escuela Nacional de Jurisprudencia se convirtió en la más importante de su tipo en el país. En las próximas líneas me referiré a los elementos que abonaron en el proceso de construcción de la escuela de Jurisprudencia.

### *El edificio para la Escuela Nacional de Jurisprudencia*

La creación de la Escuela planteó grandes retos para el Estado, por lo que un proyecto de este tipo implicaba en un momento en que no se contaba con los recursos necesarios para su apertura. En el decreto que le dio forma se definieron las directrices para su funcionamiento,

---

<sup>51</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 2 de diciembre de 1867.

<sup>52</sup> Quintanilla, Susana. “De togas, dimes y birretes. La profesión de abogado y la Escuela nacional de Jurisprudencia en el México prerrevolucionario”, *Universidad Futura*, México, UAM-A, vol. 7, núm. 20-21, verano-otoño 1996, p. 95 y Bazant, Mílada, *Historia de la educación durante el porfiriato*, México, El Colegio de México/CEH, 1993, p. 225.

además de indicar el espacio que ocuparía. Ya encaminado el proyecto, quedó en evidencia la necesidad de ajustar las asignaturas para poder actualizar los planes de estudio, así como seleccionar los textos empleados para la enseñanza, acordes al Derecho nacional que se fue actualizando con los diversos procesos codificadores.

Después de eliminarse la carrera de Derecho que era impartida en el Colegio de San Ildefonso, se estableció formalmente la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Durante su primer año de existencia, Jurisprudencia ocupó el mismo edificio del antiguo Colegio, que a su vez se había convertido en la sede de la también recién inaugurada Escuela Nacional Preparatoria. En 1868 la Escuela se trasladó al exconvento de la Encarnación, ubicado en la calle del mismo nombre. El Convento, que fuera uno de los más grandes y ricos de la Nueva España contaba con capillas, claustros, huertas y cementerio; era un edificio de tres pisos en el que se extendían vastos corredores, salones y numerosos aposentos, se hablaba de que contaba con 44 celdas monacales.<sup>53</sup>

Con la nacionalización de bienes del clero, los liberales ocuparon y transformaron dichos edificios como escuelas, cuarteles y oficinas públicas.<sup>54</sup> El exconvento se adjudicó a la Secretaría de Fomento y se fragmentó el espacio para dar cabida en ella a diversos actores, hasta el año de 1867 en que se destinó en exclusiva para usos escolares.<sup>55</sup> A pesar de contar con un espacio propio, “las cosas para la Escuela Nacional de Jurisprudencia no fueron fáciles durante los años posteriores a su fundación”,<sup>56</sup> ya que el inmueble no se encontraba en las mejores condiciones y por dos años se trabajó en adaptar el edificio para sus

---

<sup>53</sup> González, Luis Carlos, “Jurisprudencia en el ex convento de la Encarnación (1869-1905)”, *Teoría y práctica archivística* 1, México, CESU, 2000, núm. 11, Cuadernos AHUNAM, p. 140. El edificio del exconvento de la Encarnación actualmente alberga la sede de la Secretaría de Educación Pública y se localiza entre las calles de República de Argentina y Luis González Obregón, en el centro histórico de la Ciudad de México.

<sup>54</sup> Quintanilla, Susana. “De togas, dimes y birretes. La profesión de abogado y la Escuela nacional de Jurisprudencia en el México prerrevolucionario”, *Universidad Futura*, México, UAM-A, v. 7, núm. 20-21, verano-otoño 1996, p. 100.

<sup>55</sup> Antes de que se trasladara definitivamente la Escuela de Jurisprudencia, el claustro del convento albergó a la Escuela de Artes y Oficios, el patio se dedicó a exposiciones agrícolas e industriales, en una parte que se separó del inmueble se dio cabida a la Escuela secundaria para niñas y en otra a la Lotería Nacional. En los años subsiguientes la Escuela siguió compartiendo su espacio albergando las carreras de notario y agente de negocios; también lo compartió con la secundaria de niñas, el Colegio de Abogados, la Suprema Corte de Justicia militar; viviendas de algunos empleados y estudiantes. González, Luis Carlos, “Jurisprudencia en el ex convento de la Encarnación (1869-1905)”, *Teoría y práctica archivística* 1, México, CESU, 2000, núm. 11, Cuadernos AHUNAM, pp. 139-141.

<sup>56</sup> *450 años de la facultad de Derecho, México, UNAM/Facultad de Derecho*, 2004, p. 53.

nuevas funciones. Se decía que los corredores olían a guano de murciélago, las aulas eran primitivas, incómodas y poco iluminadas; los asientos eran toscas bancas de madera o de armazón de hierro cubierto de girones de madera; las paredes y los techos se descarapelaban en protesta por el olvido.<sup>57</sup>

En su primer año como director y quizá a pocas semanas de haber ocupado el inmueble, Antonio Tagle se dirigió al Ayuntamiento de la Ciudad para resolver la cuestión del suministro de agua, ya que había un conflicto entre la Escuela y la casa vecina, que en algún momento formó parte del convento. En la petición, el director puso de manifiesto dos características contrastantes de la recién creada Escuela de Jurisprudencia: por un lado, las condiciones de precariedad en las que arrancaba este nuevo proyecto educativo; por el otro, los elevados fines a los que aspiraba. Tagle escribía: “No dudo que el H. Ayuntamiento acceda a mi solicitud, tomando en consideración que esa merced se concede a un establecimiento público, cuyos alumnos, casi en totalidad, reciben la instrucción gratuitamente para ser útiles a la patria en un porvenir muy próximo; y cuando la Escuela de Jurisprudencia carece hoy de fondos propios, como todas las demás”.<sup>58</sup>

François X. Guerra señaló que hacia 1878 se destinaban dos terceras partes del gasto federal para la cultura superior,<sup>59</sup> en la realidad, este esfuerzo no se veía reflejado. Si bien el establecimiento dependía de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, la falta de recursos que el gobierno federal debía destinar para darle el mantenimiento necesario era recurrente. En un informe sobre el estado general de los establecimientos públicos de 1879 se daba noticia de que el plantel estaba profundamente descuidado: “patio, jardín, corredores, todo estaba solo y casi puede decirse que en las mismas condiciones que cuando las religiosas abandonaron aquel recinto. Incluso parecía que la secretaría de la Escuela se encontraba instalada de manera provisional”.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Quintanilla, Susana. “De togas, dimes y birretes. La profesión de abogado y la Escuela nacional de Jurisprudencia en el México prerrevolucionario”, *Universidad Futura*, México, UAM-A, vol. 7, núm. 20-21, verano-otoño 1996, p. 100.

<sup>58</sup> Antonio Tagle al H. Ayuntamiento, junio 8 de 1868, en AHCDMX, Fondo Ayuntamiento, Sección Aguas, tomo 33, exp. 60, fs. 1-3.

<sup>59</sup> Guerra, Francois-Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, FCE, 2010 (8a reimpresión), tomo I, p.426. Menciona que a través de los presupuestos se constata que la enseñanza preparatoria y la superior recibieron los cuidados más atentos en hombres y en dinero. El presupuesto abarcaba también la educación elemental del Distrito Federal y de los Territorios.

<sup>60</sup> Juan Pablo de los Ríos, *Breves observaciones sobre el estado que guardan en la actualidad algunos de los establecimientos públicos de instrucción hacen el C...*, México, Imprenta políglota,

La Escuela creció, pero las carencias continuaron. Encontramos que en 1899 se solicitó nuevamente apoyo del Ayuntamiento para aumentar el suministro de agua y que así se cubrieran las necesidades del plantel, especialmente para asear los excusados, ya que “El incremento de alumnos que ha tenido la Escuela desde algún tiempo aumenta esta necesidad (...) estando de duelo la higiene en este establecimiento.” Según el reporte, durante ese año asistían al plantel 200 alumnos por día.<sup>61</sup>

Las insuficiencias no fueron una limitante para alcanzar los objetivos que se habían planteado en su creación y durante el gobierno de Díaz la Escuela recibió mejoras constantes: se adaptaron las celdas monacales como salones de clase, oficinas administrativas, bodegas e incluso como habitaciones para estudiantes foráneos de escasos recursos que se alojaban en casas de huéspedes o posadas de bajas condiciones con el fin de ahorrar un poco. Pese a las dificultades y carencias, algunos alumnos dejaron plasmadas en sus memorias gratos recuerdos originados durante su estancia en el plantel que puede observarse en la Imagen 1. Tomando el testimonio de José Luis Requena que ingresó en 1876, la describe así:

La parte que se dedicó a la Escuela de Jurisprudencia era uno de los tres cuerpos, casi idénticos, del convento clausurado de referencia [...] Cada cuerpo tenía un patio rectangular, encuadrado por tres esbeltos pisos, limitados hacia el patio por hermosos pilares y arcos formando amplios corredores con techos planos en las cuatro direcciones, que servían de comunicación y deambulatorio a las celdas y salones regularmente dispuestos al fondo de los corredores.

[...] El jardín tenía al centro una fuente circular rodeada de bancas de mampostería [...] era bellísimo, sobre todo ante la severa decoración monástica que lo enmarcaba.<sup>62</sup>

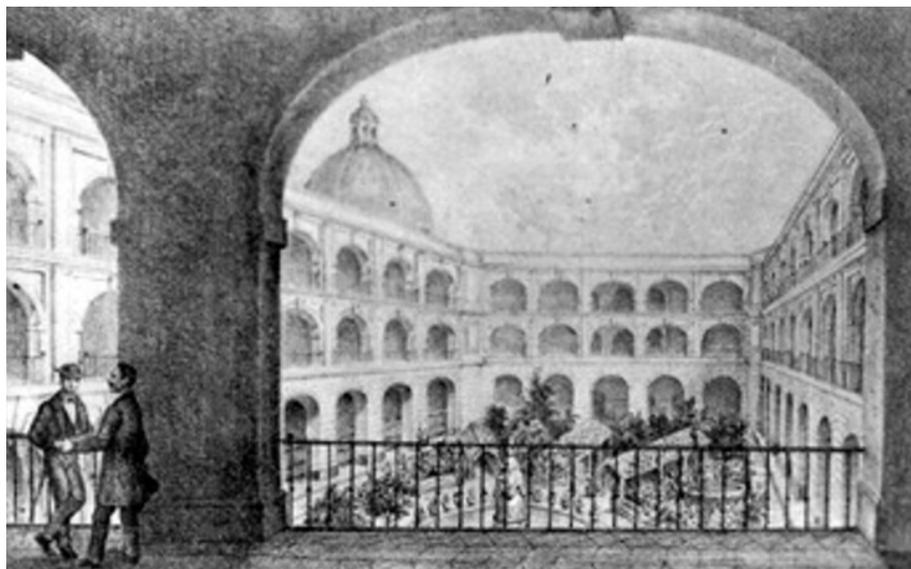
---

1879, pp. 127-128. Citado en *450 años de la facultad de Derecho, México, UNAM/Facultad de Derecho*, 2004, p. 53.

<sup>61</sup> Miguel Miranda y Mariscal, tesorero de la Escuela Nacional de Jurisprudencia al presidente del Ayuntamiento, pide se mande poner una toma por la calle de la Perpetua para abastecer dicho establecimiento, 3 de febrero de 1899, en AHCDMX, Fondo ayuntamiento, Sección aguas, vol. 33, exp. 41, fs. 11, 12.

<sup>62</sup> Requena, José Luis, *Recuerdos de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Serie Manuales Jurídicos, núm. 3, México, UNAM, 2002, pp. 4-6.

IMAGEN 1. “Interior del convento de la Encarnación”,  
litografía, ca. 1910



Fuente: Fototeca Nacional INAH, disponible en: [http://mediateca.inah.gob.mx/islandora\\_74/islandora/object/fotografia%3A432837](http://mediateca.inah.gob.mx/islandora_74/islandora/object/fotografia%3A432837) (fecha de consulta: 18 de diciembre de 2023).

Nemesio García Naranjo nos ofrece una imagen más cálida y detallada del ex convento, tras su ingreso en 1903:

Llegamos al plantel de la antigua calle de la Encarnación y me sorprendió que el edificio no tuviera fachada; se veía un muro muy alto que debe haber sido uno de los costados del antiguo convento colonial; la puerta de entrada era pequeña y no sugería nada de lo que pudiese haber en el interior; a la derecha, estaba la portería; el pasillo de entrada era oscuro y medía alrededor de 25 metros, y al terminar, se veían a la diestra la Dirección y la Secretaría y a la siniestra, la escalera que conducía a los pisos superiores. [...]

Desde el segundo piso, se destacaba mejor la majestad de aquella construcción. Era un gigantesco cuadrilongo bordeado por amplios corredores; las arquerías de los pisos superiores reposaban sobre los pilares de la arquería de la planta baja, y el conjunto era de una armonía perfecta. Poco tiempo después conocí el patio de la Facultad de Medicina que es más bello, y el del Palacio de Minería que probablemente es la mejor

obra arquitectónica de la época colonial; pero ninguno de los dos es tan grande ni tan alegre como el que rodeaban las tres arcadas superpuestas de la vieja Escuela de Jurisprudencia. El patio de nuestro plantel tenía [...] la ventaja insuperable de un jardín que, aunque descuidado, imprimía una sonrisa en aquella arquitectura austera e imponente.

En el centro del jardín, se encontraba una fuente circular en donde se reflejaba la comba del firmamento...”.<sup>63</sup>

Una vez que la administración del general Díaz se estabilizó, procuró a la escuela en varios sentidos. Se mejoró el edificio que la resguardaba, el plan de estudios, los procedimientos didácticos, además de dotarla de todos los elementos necesarios para el desarrollo de la enseñanza. Dentro de estos elementos, el edificio fue una preocupación constante, pues a pesar de las mejoras, no se consideraba adecuado porque además de ser un antiguo convento, no solo daba cabida a la escuela de leyes, ya que, como mencioné antes, compartía el espacio y se impartía enseñanza correspondiente a otras escuelas.<sup>64</sup>

Fue hasta los primeros años del siglo xx cuando el gobierno federal pudo destinar mayores recursos al plantel. Entre 1903 y 1904 la escuela recibió reparaciones y mejoras constantes que incluyeron el retechado del salón de actos, emparrados de hierro en el jardín, escusados y orinales, nuevo mobiliario para comedores y salón de exámenes y una bomba eléctrica, todo esto “gracias a que se incrementó el presupuesto en ese ejercicio, se contó con auxilios extraordinarios de la Secretaría del ramo que excedieron de \$11 000; [...] si además consideramos que a partir de 1903 ocupó la dirección Pablo Macedo, un influyente miembro de la élite científica”.<sup>65</sup> La escuela funcionó en el ex convento hasta el año de 1907, cuando se trasladó a un nuevo inmueble, destinado específicamente para ella.

En marzo de 1908 la Escuela cambió de sede, como se observa en la Imagen 2, a un edificio que el Ministerio de Instrucción Pública mandó a construir para ese fin ubicado en las esquinas de las calles de Santa Catalina y San Ildefonso. En esta ocasión, a diferencia de lo ocurrido

---

<sup>63</sup> García Naranjo, Nemesio, *Memorias de Nemesio García Naranjo. La vieja escuela de Jurisprudencia*, tomo III, Monterrey, Talleres de “El Porvenir”, s.f., pp. 62-63 y 65-66.

<sup>64</sup> Mendieta, Lucio, *Historia de la facultad de Derecho*, México, UNAM, 1956, pp. 149-150.

<sup>65</sup> González, Luis Carlos, “Jurisprudencia en el ex convento de la Encarnación (1869-1905)”, *Teoría y práctica archivística* 1, México, CESU, 2000, núm. 11, Cuadernos AHUNAM, p. 144. Hacia la década de 1890 empieza a destacar la presencia del grupo de los *Científicos* en la Escuela de Jurisprudencia y, sobre todo, en la política nacional.

en 1868, la inauguración del plantel se llevó a cabo con una ceremonia solemne, en una clara manifestación del interés del gobierno de Díaz por la *ciencia* del Derecho. La ceremonia:

[...] fue presidida por el primer Magistrado de la república. El director de la escuela D. Pablo Macedo recibió al sr. Gral. Díaz a las puertas del edificio. [...] En la tribuna de honor tomó asiento el jefe supremo, teniendo a su lado a los señores licenciados don Justo Sierra, ministro de Instrucción; licenciado don Justino Fernández, ministro de Justicia; don José Yves Limantour, ministro de Hacienda; licenciado don Joaquín Eguía Liz, decano de los profesores del establecimiento; don Eduardo Liceaga; don Emilio Pardo y don Rafael Rebollar. Los alumnos de la Escuela y los invitados se instalaron a lo largo del salón...<sup>66</sup>

El director de la Escuela, Pablo Macedo, en un discurso pronunciado el 16 de marzo de 1908 a propósito del cambio de sede, señaló las necesidades que presentaba la ciencia jurídica en esos momentos. Expresó la necesidad de contar con escuelas profesionales que fuesen centros de cultura superior; que se conviertan no solo en colaboradores de la ciencia, también en benefactores de la patria y de la humanidad.<sup>67</sup> Aludió también al cambio en el plan de estudios recién aplicado el año anterior, que, a su entender, respondió a las necesidades en el porvenir de la ciencia jurídica. Afirmó que ese porvenir dependía no solo del concurso y la buena voluntad del gobierno; también del empeño de los abogados “porque no es posible ni sería conveniente echar entera sobre los hombros del Estado la carga de ser el único guardián, el solo conservador del fuego sagrado de la ciencia jurídica”.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Mendieta, Lucio, *Historia de la facultad de Derecho*, México, UNAM, 1956, p. 150.

<sup>67</sup> Aguilar, Jorge, *La Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, UNAM, Serie Cuadernos del Archivo Histórico de la UNAM, 1984, p. 47.

<sup>68</sup> Aguilar, Jorge, *La Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, UNAM, Serie Cuadernos del Archivo Histórico de la UNAM, 1984, p. 48.

IMAGEN 2. Nuevo edificio de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, ca. 1910



Fuente: Fototeca Nacional INAH, disponible en: [http://mediateca.inah.gob.mx/islandora\\_74/object/fotografía%3A16130](http://mediateca.inah.gob.mx/islandora_74/object/fotografía%3A16130) (fecha de consulta: 19 de enero de 2023).

Lo idóneo era que los abogados participaran directamente en esta tarea, siendo ellos los mejor calificados para llevarla a buen término: “Si bien es necesaria la cooperación amplia del Estado (en forma económica y en la de conferir capacidad jurídica), esta tiene que ser hija de aquellos que amen la ciencia jurídica...y sientan el deseo de transmitir a nuestros hijos [...] la herencia científica que recibimos de nuestros predecesores...el resto del trabajo tenemos que hacerlo los abogados”.<sup>69</sup>

La asistencia del presidente y tres miembros del gabinete en la ceremonia no respondió a un simple acto protocolar, puesto que “la mayoría de los educadores del porfiriato pensaba que a través de la educa-

---

<sup>69</sup> Aguilar, Jorge, *La Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, UNAM, Serie Cuadernos del Archivo Histórico de la UNAM, 1984, p. 49.

ción, México se convertiría en un país moderno y democrático”.<sup>70</sup> Tanto el presidente como los ministros y el director del plantel se mantuvieron constantemente involucrados en el progreso y desarrollo de la escuela, del foro, y por supuesto, del proyecto modernizador del país.

El presidente Díaz heredó y mantuvo vigente la Ley juarista de Instrucción Pública de 1867, modificada en 1869, y su reglamento. Aplicarlo era competencia de la Junta Directiva de Instrucción Pública:

Presidida por el ministro de Instrucción, pero donde el presidente de la república ejercía un papel preponderante, para conocer y resolver las dificultades que se presentaran en la correcta administración de los establecimientos. De ello dan cuenta los diversos oficios dirigidos por el director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia a la citada Junta de Instrucción cuya frecuente respuesta fue ‘el presidente de la república resolvió que...’<sup>71</sup>

Por consiguiente, es claro el trabajo conjunto y la estrecha relación que mantuvieron las autoridades con la Escuela de Jurisprudencia: el presidente, los distintos ministros de instrucción y los profesores.

En la Ley se sentaron las bases para la enseñanza del Derecho que se impartiría a partir de ese momento en la Escuela. Definió los lineamientos para las inscripciones, exámenes y titulación, así como la organización de las escuelas en cuanto al trazado de los estudios, asignación de los directores y catedráticos; aunque según la misma, cada establecimiento debía contar con su propio reglamento. Del mismo modo señalaba la organización de los fondos, su administración y los gastos.

El artículo 9 estaba dedicado exclusivamente a señalar las materias impartidas en dicha escuela, se trataba de “Derecho natural, D. romano, D. patrio, D. civil y penal, D. eclesiástico, D. constitucional y administrativo, D. de gentes e internacional y marítimo, Principios de legislación civil, penal y económico-política, Procedimientos civiles y criminales, Legislación comparada sobre todo en el derecho mercantil, en el penal y en régimen hipotecario”.<sup>72</sup> Como se puede apreciar en el Anexo número 2<sup>73</sup> donde se muestran las asignaturas y cambios

---

<sup>70</sup> Bazant, Mílada, *Historia de la educación durante el porfiriato*, México, El Colegio de México/CEH, 1993, pp. 20 y 21.

<sup>71</sup> Colín, Jessica, “La educación jurídica en México: Prácticas y saberes desde la Escuela Nacional de Jurisprudencia, 1867-1897”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 72, núm. 284, pp. 428 y 429.

<sup>72</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 2 de diciembre de 1867.

<sup>73</sup> Anexo 2. “Cuadro sinóptico que demuestra la organización de los estudios jurídicos en la Escuela Nacional de Jurisprudencia de México conforme a las leyes expedidas de 1867 a 1907.”

realizados al plan de estudios entre los años 1867 a 1907, la carrera estaba diseñada para cursarse en seis años; fue así hasta la reforma que introdujo la ley de 1907, cuando el tiempo para cursarla se redujo a cinco años.

Las inscripciones iniciaban el día 15 de diciembre, cerrando el día 31 del mismo, pudiendo inscribir en enero a los alumnos que así lo solicitaran previa dispensa de la junta directiva y no se cobraba derecho de inscripción ni de exámenes. Los exámenes daban inicio el 15 de octubre y terminaban antes de que iniciara el curso del siguiente año, aunque los exámenes profesionales podían realizarse en cualquier tiempo del año. Los exámenes parciales los realizaba un jurado integrado por tres profesores de la misma Escuela, pero no podía ser parte del jurado el profesor del ramo.

En la práctica, en la Escuela de Jurisprudencia se cursaban además de la carrera de abogado, la de notario y la de escribano, por lo que esta Ley también determinó que la escuela expediría los títulos respectivos. El artículo 24 indicaba los requisitos de titulación para la carrera de abogado: el alumno tenía que ser examinado y aprobado en los estudios preparatorios,<sup>74</sup> aprobar las materias citadas en el artículo 9, haber practicado en el estudio o bufete de un abogado, en juzgado civiles y criminales y haber concurrido a las Academias de Jurisprudencia del Colegio de Abogados por el tiempo designado en sus estatutos.<sup>75</sup>

El director sería designado por el gobierno nacional, elegido de las ternas que proponían las juntas de catedráticos que a su vez se formarían de entre los profesores propietarios de la respectiva Escuela. Por cada cátedra había un profesor propietario y un adjunto; este último supliría las faltas del primero y en caso de vacante de la cátedra podía ascender a propietario, lo que de hecho en la práctica se realizó con mucha frecuencia como veremos más adelante. Cuando se promulgó la ley que dio lugar a la nueva escuela, se estipuló que por única ocasión se nombraría a los profesores propietarios de las cátedras de nueva creación, dando preferencia a los catedráticos de los Colegios que hasta el momento estaban vigentes y que, estando ameritados, quedaron sin

---

<sup>74</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 2 de diciembre de 1867. Los estudios consistían en Gramática española, latín, griego, francés, inglés, aritmética, álgebra, geometría, trigonometría rectilínea y esférica, física general, química general, elementos de historia natural, cronología, historia general y nacional, cosmografía, geografía, física y política, especialmente la de México, lógica, metafísica, ideología, gramática general, moral, literatura, elocuencia y declamación, metafísica, ideología, gramática general, moral, literatura, elocuencia y declamación, taquigrafía y teneduría de libros.

<sup>75</sup> *Ibid.*

empleo en virtud de la misma; también señaló que las cátedras vacantes se cubrirían por oposición. Durante el porfiriato el presidente de la república y los gobernadores de los estados tuvieron la facultad de otorgar los títulos.<sup>76</sup>

### *Directores y profesores*

La Escuela de Jurisprudencia contó con maestros que además de ser expertos en la materia que impartían, ocuparon importantes cargos públicos en la vida política nacional y dentro del foro mexicano. Fue el caso de directores, maestros propietarios y maestros titulares y, posteriormente, los mismos alumnos quienes fueron sustituyendo a los profesores y ocupando las cátedras, como mostraré en las siguientes líneas.

A continuación, en el Cuadro 1, se enlista a los directores de la escuela desde 1867 y hasta 1911, año en que con motivo del inicio de la Revolución mexicana se fracturó la Escuela Nacional de Jurisprudencia, dando origen a la Escuela Libre de Derecho.

CUADRO 1. Directores de la escuela nacional de jurisprudencia 1867-1911

<b>NOMBRE</b>	<b>AÑOS</b>
Antonio Tagle	7 de diciembre de 1867 a 26 de mayo de 1869
Luis Velázquez	16 de junio de 1869 a 2 de diciembre de 1876
Miguel Ruelas	2 de diciembre de 1876 a 24 de enero de 1879
Ignacio Mariscal	24 de enero al 31 de diciembre de 1879
José María del Castillo Velasco	31 de diciembre de 1879 a 4 de septiembre de 1883
Joaquín Eguía Lis	Director interino 1883
Simeón Arteaga	15 de septiembre de 1883 al 16 de enero de 1885

<sup>76</sup> Lira, Andrés. "Abogados, tinterillos y huizacheros en el México del siglo XIX", en José Luis Soberanes, *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho mexicano*, México, UNAM/IIJ, Serie C, Estudios históricos, núm. 17, 1984, p. 381.

Justino Fernández	16 de enero de 1885 al 14 de agosto de 1901
Luis Méndez	15 de agosto de 1901 al 8 de diciembre de 1903
Pablo Macedo	9 de diciembre de 1903 al 10 de junio de 1911
Rafael Ortega	Interinamente, por licencia concedida al Lic. Macedo, del 12 de marzo al 15 de mayo de 1907
Joaquín D. Casasús	Interinamente, por licencia concedida al Lic. Macedo, del 30 de abril de 1908 al 11 de julio del mismo año

Fuente: Aguilar Islas, Jorge, Escuela Nacional de Jurisprudencia, 1867-1910, México, CESU-UNAM, Serie cuadernos del archivo histórico de la UNAM y AHUNAM, Fondo ENJ, Exp. 38 Joaquín Eguía Lis.

Los directores de la Escuela de Jurisprudencia fueron todos prestigiosos juristas, distinguidos por su posición social, por su papel como funcionarios de estado y por contribuir con el éxito de la Escuela. Lucio Mendieta llegó a la conclusión de que el cargo de director se desempeñaba sin exigencias y sin problemas, que tenía una connotación honorífica, como un título más que aumentaba el prestigio de quien lo obtenía.<sup>77</sup> Sobre los directores puedo decir poco, Antonio Tagle, el primero, designado por única vez por el presidente Juárez ocupó el cargo por dos años. Quienes se mantuvieron por más tiempo fueron Luis Velázquez, Justino Fernández y Pablo Macedo y aún desconozco los motivos por los que el resto lo hicieron por menos tiempo.

Don Justino Fernández fue el director más longevo en la escuela (1885-1891), era bien visto por los alumnos y muy respetado como abogado, por sus antecedentes de constituyente así como por su posición social y estar emparentado con el presidente Díaz.<sup>78</sup> Aun así, se decía que era casi un desconocido en la Escuela, ya que asistía al establecimiento en contadas ocasiones, su presencia era obligatoria en la apertura de los cursos escolares al principio del año y en ciertas

<sup>77</sup> Mendieta, Lucio, *Apuntes para la historia de la Facultad de Derecho*, Serie Manuales Jurídicos, núm. 1, México, UNAM, 2002, p. 36.

<sup>78</sup> Herrasti, Francisco de P., "Recuerdos de la Escuela Nacional de Jurisprudencia", *Revista de la Facultad de Derecho*, número especial, tomo III, abril-junio, 1953, p. 9.

solemnidades que la Escuela celebraba oficialmente. Según Rafael L. Hernández, durante su gestión la tarea administrativa recaía en el secretario, el licenciado A. Trinidad González de la Vega.<sup>79</sup>

Los *catedráticos* de la Escuela de Jurisprudencia eran todos abogados distinguidos, altamente competentes con una trayectoria reconocida en el foro, considerados “elementos de alta sabiduría y brillante práctica jurídica”.<sup>80</sup> También eran llamados “concurso de inteligencias”, aunque muchos de ellos abandonaban las aulas para cumplir con otras misiones, por lo general dejaban el puesto para ocupar sitials más altos en la administración pública”;<sup>81</sup> o comisiones, aunque también se supo de aquellos que impartían la cátedra como un favor y “apenas se dignaban a asistir una o dos veces por mes”.<sup>82</sup> A partir de 1877, además de los abogados se contó entre los profesores con un médico, el doctor don Román Ramírez —hijo de don Ignacio Ramírez— profesor de Anatomía y medicina legal, quien por “único tal vez prestigio reconocido, tuvo el ser hijo de su padre [...] sabía hacerse grato a la larga por aquella modestia severa y aquel concepto serio que tenía de su materia”.<sup>83</sup>

Los egresados recordaban con respeto y regocijo a los juristas notables con los que tuvieron contacto durante su paso por los salones de clase. Dos alumnos en diferentes momentos de la Escuela dan testimonio de la calidad de profesores con que contaba Jurisprudencia. José Luis Requena, quien tuvo como condiscípulos a Pablo Martínez del Río y a Joaquín D. Casasús y como compañeros de otros años a José Yves Limantour, Pablo Macedo, Miguel S. Macedo y Pedro Lascurain, menciona que:

Todo el cuerpo docente del curso de 76 a 82 estaba formado de hombres de ciencia y reputación, quienes servían en realidad *ad-honorem*, puesto que la remuneración oficial era insignificante y frecuentemente la donaban para obras útiles o caritativas. Aquellas enseñanzas eran impartidas por notabilidades, las cuales, durante los seis años de nues-

<sup>79</sup> Hernández, Rafael L., *Memorias de Rafael L. Hernández*, México, INHERM, 2009, p. 54.

<sup>80</sup> Requena, José Luis, *Recuerdos de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Serie Manuales Jurídicos, número 3, México, UNAM, 2002, p. 7.

<sup>81</sup> Quintanilla, Susana. “De togas, dimes y birretes. La profesión de abogado y la Escuela nacional de Jurisprudencia en el México prerrevolucionario”, *Universidad Futura*, México, UAM-A, vol. 7, núm. 20-21, verano-otoño 1996, p. 101.

<sup>82</sup> Mendieta, Lucio, *Apuntes para la historia de la Facultad de Derecho*, Serie Manuales Jurídicos, núm. 1, México, UNAM, 2002, p. 36.

<sup>83</sup> Mendieta, Lucio, *Apuntes para la historia de la Facultad de Derecho*, Serie Manuales Jurídicos, núm. 1, México, UNAM, 2002, p. 20.

tro curso [...] pasaron a desempeñar altos puestos en la Administración pública.<sup>84</sup>

En aquel tiempo el director era don Luis Velázquez y entre los profesores recuerda a don Protasio Tagle, a cargo de la cátedra de Derecho Romano, a don Jacinto Pallares a cargo de Derecho natural, a don Joaquín Eguía Lis, con Derecho civil, y a don Blas José Gutiérrez, aunque no menciona la cátedra que impartía. Nemesio García Naranjo, quién ingresó en 1903, nos ofrece otro relato sobre la impresión que causaban los maestros a los alumnos de nuevo ingreso: “Señalándome a las figuras destacadas, Espiridión me decía: ese es Pallares, el que le sigue es Eguía Lis, el de más allá es Macedo, aquel otro es Labastida [...] Yo miraba conmovido aquel areópago de súper-hombres”.<sup>85</sup>

Jacinto Pallares, Joaquín Eguía Lis e Ignacio Durán pasaron a dar clases a la nueva Escuela de Jurisprudencia, pero provenían de enseñar en el Colegio de San Ildefonso.<sup>86</sup> Además de estos profesores, el cuerpo docente estuvo integrado por Protasio Tagle, Emilio Monroy, José María Castillo Velasco, José María Lozano, José Blas Gutiérrez. Don Blas José Gutiérrez había sido general en las filas del Partido Liberal, y conservaba su altivez de jefe militar y agresividad de soldado; Protasio Tagle dejó su clase para desempeñar el puesto de secretario de Justicia e Instrucción Pública; José María Castillo Velasco fue uno de los diputados constituyentes del '57.<sup>87</sup>

Como es natural, conforme pasaron los años la planta docente hubo de renovarse, ya por envejecimiento de los profesores, por la promoción a otros cargos o porque se abrieron nuevas cátedras. Los primeros maestros de Jurisprudencia que pertenecieron a la vieja guardia liberal, como la denomina Quintanilla, heredó sus cátedras a los discípulos de Gabino Barreda, para entonces ya conocidos como *Científicos*; sin embargo, éstos aún tuvieron que esperar a inicios del siglo xx para apropiarse del plantel.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> Requena, José Luis, *Recuerdos de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Serie Manuales Jurídicos, núm. 3, México, UNAM, 2002, p. 9. El autor menciona que cuando se inscribió al primer año de leyes, contaba con 15 años y medio de edad y era el más joven entre sus compañeros.

<sup>85</sup> García Naranjo, Nemesio, *Memorias de Nemesio García Naranjo. La vieja escuela de Jurisprudencia*, tomo III, Monterrey, Talleres de “El Porvenir”, s.f., p. 63.

<sup>86</sup> Expediente de Joaquín Eguía Lis y de Ignacio Durán, en AHUNAM, Fondo Escuela Nacional de Jurisprudencia, sección Secretaría, serie Expedientes de profesores.

<sup>87</sup> Requena, José Luis, *Recuerdos de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Serie Manuales Jurídicos, núm. 3, México, UNAM, 2002, pp. 6-8.

<sup>88</sup> Quintanilla, Susana. “De togas, dimes y birretes. La profesión de abogado y la Escuela nacional de Jurisprudencia en el México prerrevolucionario”, *Universidad Futura*, México, UAM-A, vol. 7, núm. 20-21, verano-otoño 1996, p. 102.

Antes del arribo de los *Científicos* al cuerpo docente, se encontraban entre los catedráticos de mayor relieve hasta 1885 a José Díaz Covarrubias, Protasio Tagle, José María Iglesias, Isidro Montiel, Luis Velázquez, Rafael Martínez de la Torre, José María del Castillo Velasco, Emilio Pardo, Miguel Rubio, Gabriel Sagaseta, Juan García Peña, Rafael Garay, Manuel Guillermo Prieto.<sup>89</sup>

Profesores que impartieron cátedras a partir de la década de 1880 y que jugaron el papel de relevo generacional sobre aquel primer grupo asignado por la ley de 1867 fueron José Algara, Pedro S. de Azcué y Víctor Manuel Castillo. Algara ocupó el cargo de profesor interino de la cátedra de Procedimientos criminales durante la ausencia del profesor propietario Blas José Gutiérrez en 1882; y como profesor interino de la cátedra de Legislación comparada, durante la licencia solicitada por el maestro propietario Eduardo Pankurst.<sup>90</sup> Pedro Azcué fue nombrado profesor interino del Primer curso de Derecho Patrio, durante la licencia concedida al profesor propietario Luis Velázquez en junio de 1888.<sup>91</sup> Víctor Manuel Castillo fue nombrado profesor interino de Derecho Internacional durante la licencia concedida al profesor propietario Manuel Castillo Portugal en septiembre de 1888.<sup>92</sup>

Retomé estos tres casos para ejemplificar el tránsito de los profesores entre la Escuela de Jurisprudencia y la administración pública. Los profesores titulares normalmente solicitaban una licencia para abandonar sus clases ya que a petición del gobierno federal eran asignados a ejercer alguna comisión o cargo público. Aunque la licencia tenía carácter temporal, la prórroga de la licencia se podía extender de manera indefinida y difícilmente regresaban a los salones de clase; así, los profesores interinos se mantenían en la cátedra por largo tiempo. Había quienes presentaban directamente la renuncia y de esa forma los maestros interinos podían aspirar a cubrir la cátedra formalmente, tal como lo establecía la Ley y en ocasiones se les asignaban nuevas materias. El nombramiento lo otorgaba el presidente de la república y se les asignaba un sueldo anual de \$1,200-85 cvs. Como señala Susana Quintanilla, estos catedráticos “robaban tiempo a sus negocios, despachos o

---

<sup>89</sup> Mendieta, Lucio, *Apuntes para la historia de la Facultad de Derecho*, Serie Manuales Jurídicos, número 1, México, UNAM, 2002, p. 19.

<sup>90</sup> Expediente de José Algara, en AHUNAM, Fondo Escuela Nacional de Jurisprudencia, sección Secretaría, serie Expedientes de profesores, fs. 1 y 4.

<sup>91</sup> Expediente de Pedro Serafín Azcué, en AHUNAM, Fondo Escuela Nacional de Jurisprudencia, sección Secretaría, serie Expedientes de profesores, fs. 1 y 2.

<sup>92</sup> Expediente de Víctor Manuel Castillo, en AHUNAM, Fondo Escuela Nacional de Jurisprudencia, sección Secretaría, serie Expedientes de profesores, fs. 3 y 4.

curules para asistir a las citas con las nuevas generaciones. Recibían más gloria que salario”.<sup>93</sup>

La mayoría de los profesores seguían despachando en sus oficinas particulares, es decir en sus bufetes o estudios, como también se denominaban en la época; se encontraban adscritos al Colegio de abogados o en alguna otra sociedad, que en ese tiempo funcionaban como espacios de sociabilidad o como espacios de estudio y discusión sobre temas jurídicos. Si revisamos los expedientes de los profesores de la carrera de Derecho en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, podemos observar su trayectoria: la preparación con que contaban, dónde realizaron sus estudios, los cargos públicos o comisiones asignados, así como las materias que impartieron en Jurisprudencia; las sociedades a las que pertenecieron y podemos corroborar que se trataba de especialistas de las áreas correspondientes.

La mayoría de los profesores eran recordados por sus alumnos, pero entre todos ellos Jacinto Pallares fue quien dejó un mayor legado en la Escuela y el más recordado entre los alumnos, debido a que salía del molde del resto de los profesores por sus dotes para la enseñanza y el dominio que tenía sobre los temas de sus cátedras, por contribuir en distintos momentos a las modificaciones de los programas de estudio o por los textos que escribió específicamente para las materias que impartía. Se mantuvo alejado del régimen, ejercía la abogacía en su despacho de manera independiente y no ocupó cargos en la administración pública,<sup>94</sup> fue miembro de la Real Academia de la Lengua, del Colegio de Abogados y de la Sociedad de Geografía y Estadística. Incluso se dijo que Díaz lo consideró como “el mejor abogado de México...”.<sup>95</sup>

### *Los alumnos*

La Ley que organizó la educación en 1867 buscó formar profesionistas en distintos ámbitos. Por ejemplo, se insistía en la importancia de la formación de los agrónomos y veterinarios, pero lo cierto es que quizá por la falta de un campo de trabajo, por desconocimiento, o por la

---

<sup>93</sup> Quintanilla, Susana. “De togas, dimes y birretes. La profesión de abogado y la Escuela nacional de Jurisprudencia en el México prerrevolucionario”, *Universidad Futura*, México, UAM-A, vol. 7, núm. 20-21, verano-otoño 1996, p. 101.

<sup>94</sup> Quintanilla, Susana. “De togas, dimes y birretes. La profesión de abogado y la Escuela nacional de Jurisprudencia en el México prerrevolucionario”, *Universidad Futura*, México, UAM-A, vol. 7, núm. 20-21, verano-otoño 1996, p. 102.

<sup>95</sup> Según dicho testimonio, la opinión completa del presidente Díaz sobre Pallares terminaba así: “...pero es muy grosero”. Carrillo, Ignacio, *Derecho y política en la historia de México*, México, Porrúa, 2014, p. 262.

falta de impulso que el gobierno sí aplicó sobre las profesiones ligadas al comercio (abogados, agentes de negocios, notarios), estas carreras eran escasamente solicitadas.

Los jóvenes de todo el país que aspiraban a una profesión se inclinaban por las escuelas de Jurisprudencia, Medicina o Ingeniería, y dentro de ellas la primera fue la que más alumnos atrajo. Esta opción era, en palabras de Susana Quintanilla, una inversión a futuro, por el prestigio de la Escuela, por el prestigio que representaban los abogados en la sociedad y porque tenían más opciones laborales que el resto de los profesionistas. Los abogados podían desempeñarse en el ámbito público gracias a la creciente necesidad del Estado de funcionarios altamente capacitados en las distintas ramas de la administración pública, los mejor relacionados podían aspirar a acceder a cargos políticos de primer plano; podían hacerlo en el ámbito privado, como representantes de las incipientes compañías o industrias, esta tendencia es clara a inicios de la década de 1880. Había otra probable razón por la que los jóvenes se inclinaban por el Derecho. Dado que la reforma liberal suprimió la enseñanza de las humanidades en las escuelas superiores, la carrera era la única opción para los interesados por las letras o la filosofía, esta tendencia se observa durante la primera década del siglo xx.<sup>96</sup> Independientemente de la motivación que los llevaba a matricularse, perseguían un mismo objetivo: obtener un título. Este representaba una *promesa de futuro* en un sentido doble, apuntalar el bien propio y el de una nación que aspiraba al progreso imaginado.<sup>97</sup>

Cabe señalar que la Escuela Nacional de Jurisprudencia no era la única opción para obtener el título de abogado. En 1875 el ministro de Instrucción Pública reportaba que “A unos cuantos años de iniciada la reforma liberal de la Instrucción Pública, había en el país 54 instituciones dependientes de los poderes públicos que ofrecían estudios de carácter preparatorio y superior, en 33 de ellas se consideraban los de jurisprudencia”. La carrera también se impartía en los seminarios, “14 de los 24 existentes, los de Puebla, México, Guadalajara y Mérida

---

<sup>96</sup> Susana Quintanilla y María Candelaria Valdés señalan los casos de José Vasconcelos, Nemesio García Naranjo, Antonio Caso y Julio Torri.

<sup>97</sup> La idea de *promesa de futuro* la retomo de Valdés, María Candelaria, *La escolarización de abogados, médicos e ingenieros coahuilenses en el siglo XIX. Una promesa de futuro*, México, Universidad Autónoma de Coahuila/Plaza y Valdés, 2011, pues la autora la emplea como un eje explicativo en el análisis que hace sobre los estudiantes coahuilenses que aspiraron a una profesión durante el siglo XIX y la relación entre esa aspiración en la que participaban al mismo tiempo los jóvenes, sus familias y el Estado en sus distintos niveles.

contaban con escuelas de jurisprudencia.”<sup>98</sup> En la Ciudad de México se encontraba el Seminario Conciliar y el Colegio Católico de Jurisprudencia, donde se impartían las mismas asignaturas que en la Escuela de Jurisprudencia y sus profesores eran abogados católicos destacados y estaba vinculada con la Sociedad Católica de la Nación Mexicana.<sup>99</sup>

Los jóvenes tenían tres opciones para acceder a la formación profesional y alcanzar su *promesa de futuro*: las escuelas nacionales ubicadas en la capital, a las que ingresaban todos aquellos que pudieran residir en la Ciudad de México; quienes radicaban en el resto del país y no podían trasladarse a la capital, podían acceder a los establecimientos educativos locales o cercanos a su lugar de origen; y para los menos, originarios de cualquier parte del país, pero con una situación social y económica privilegiada, podían inscribirse a instituciones en el extranjero.<sup>100</sup> En el caso de los estudiantes coahuilenses, ampliamente estudiado por María Candelaria Valdés, se sabe que podían acercarse a la Escuela de Jurisprudencia de Nuevo León y a la Escuela de Jurisprudencia de San Luis Potosí; casos similares debieron repetirse en el resto del país, aunque hacen falta más estudios regionales para confirmarlo. No obstante, es un hecho que las escuelas nacionales encabezaron las preferencias de los jóvenes de todo el país a fines de siglo XIX, así lo corroboran las listas de inscripción, por lo menos para Jurisprudencia.

Si revisamos las listas del registro de inscripción, encontramos nombres de individuos que ocuparon cargos en diferentes niveles de la administración pública, que participaron en la política, en la educación, en la cultura, en la diplomacia y la abogacía mexicanas durante la administración porfirista e incluso durante los años posteriores a la Revolución. En los inicios de la escuela, recién instalada en el exconvento de la Encarnación, la asistencia de alumnos no fue muy numerosa. Tan solo en el año escolar 1867 a 1868 había registrados en los libros de inscripción 95 alumnos que cursarían del primero al sexto año de la carrera, incluyendo a los que estudiaban para Agente de negocios.

---

<sup>98</sup> José Díaz Covarrubias, *La instrucción pública en México*, 1875, p. CCXLII. Citado por Valdés, María Candelaria, *La escolarización de abogados, médicos e ingenieros coahuilenses en el siglo XIX. Una promesa de futuro*, México, Universidad Autónoma de Coahuila/Plaza y Valdés, 2011, p. 19.

<sup>99</sup> Mayagoitia, Alejandro, “Los abogados y el estado mexicano: desde la independencia hasta las grandes codificaciones”, en *Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX*, tomo I, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 313.

<sup>100</sup> Valdés, María Candelaria, *La escolarización de abogados, médicos e ingenieros coahuilenses en el siglo XIX. Una promesa de futuro*, México, Universidad Autónoma de Coahuila/Plaza y Valdés, 2011, p. 11.

Durante sus años iniciales, en Jurisprudencia se va a formar una futura “generación de eminentes figuras intelectuales, nacidos entre 1840 y 1855, capitanes de la sociedad mexicana en el ocaso del siglo XIX y la aurora del XX”.<sup>101</sup> Según el análisis generacional realizado por Luis González, entre el grupo de los *Científicos*, 15 de ellos, muy influyentes estrenaron la Escuela Nacional Preparatoria y el resto ingresó en las escuelas de nivel universitario que ofrecía el medio. La mayoría, oriundos de la capital. Algunos habían iniciado los cursos de Jurisprudencia en San Ildefonso y se trasladaron a la nueva escuela para concluirlos. A principios de la década de 1870 se encontraban como alumnos -entre muchos otros- Manuel Cruzado, Manuel Díaz Mimiaga, Genaro Raigosa, Rafael Rebollar, Justo Sierra, Eduardo Escudero,<sup>102</sup> y hacia mediados de la década, en diferentes cursos Joaquín D. Casasús, José Yves Limantour, Pablo y Miguel Macedo, Pedro Lascuráin, Víctor Manuel Castillo, José Luis Requena.<sup>103</sup>

Entre 1890 y 1896, los años escolares de Calero y Vera Estañol, se encuentran alumnos que pertenecen a la generación *Modernista*, nacidos entre 1855 y 1870. Ellos “recibieron una educación refinada en las mayores ciudades del país y cuando se pudo en planteles de Europa. Nueve de cada diez estudiaron en alguna de las instituciones nacionales”.<sup>104</sup> En las décadas de 1880 y 1890 el Estado se esforzó por darle mayor empuje a la enseñanza pública en especial a los estudios preparatorios y a los de nivel superior, la crisis experimentada a mediados de la década de 1880 y en consecuencia la falta de recursos llevó a las entidades a mantener diferentes posturas respecto a la educación superior. Por ejemplo:

El gobernador del Estado de Morelos consideró que dicha entidad estaba hecha para agricultores y no para intelectuales. Puebla y Guanajuato, decidieron mantener la instrucción superior siempre y cuando los alumnos la pagaran. Nuevo León tuvo la suerte de contar con particulares, quienes sostenían 11 escuelas profesionales, sobre todo de índole comercial, debido a la demanda y al auge de los negocios que prosperaban en esa

---

<sup>101</sup> González y González, *La ronda de las generaciones*, 1997, p. 49. Sigo a Luis González en la caracterización que hace de las generaciones rectoras del país, en específico la de los *Científicos* y la *Centuria azul*, porque ambas se formaron en las escuelas nacionales durante el último tercio del siglo XIX.

<sup>102</sup> AHUNAM, Fondo Escuela Nacional de Jurisprudencia, Sección Secretaría, Serie Libros de registro de inscripciones, Caja 15, Expedientes 1 al 6.

<sup>103</sup> Requena, José Luis, *Recuerdos de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Serie Manuales Jurídicos, núm. 3, México, UNAM, 2002, p. 4.

<sup>104</sup> González, Luis, *La ronda de las generaciones*, México, Ed. Clío, 1997, p. 6.

parte de la república. El presidente Manuel González opinaba que, debido a la escasez de recursos, las entidades no debían mantener la instrucción profesional.<sup>105</sup>

Esto no fue impedimento para que los estudiantes provenientes de otros estados de la república, a quienes por términos prácticos llamaré provincianos, teniendo presente que existían otros centros urbanos en el país, tuvieran acceso a la educación superior. De hecho, tuvieron facilidad para continuar sus estudios en la capital de la república a través de becas que otorgaba la federación y los gobiernos estatales, o bien sostenidos por sus familias. Las becas se otorgaban a jóvenes huérfanos o de escasos recursos, pero también participaron de ellas estudiantes con méritos académicos, conocidos y/o parientes de autoridades quienes argumentaban que sus padres habían prestado “servicios a la nación”. Las entidades que carecían de instituciones que podían ofrecer estudios profesionales acostumbraban a pensionar alumnos destacados para enviarlos a estudiar a la capital.<sup>106</sup> Los estudiantes de provincia eran becados por sus gobiernos, así que su preparación académica obligatoriamente era buena.<sup>107</sup> Estos apoyos respondían al impulso de favorecer la educación gratuita para jóvenes que no podían acceder de otra forma a la educación superior.<sup>108</sup>

En la Escuela de Jurisprudencia no solo convivían alumnos provenientes de diferentes regiones, con predominio de los capitalinos; también convivían jóvenes provenientes de familias acomodadas con otros que pertenecían a clase media o de recursos limitados. Los estudiantes costeaban sus estudios de diferentes maneras: para quienes contaban con recursos, la familia cubría traslados y manutención durante el tiempo que duraba la carrera; otros podían hacerlo mediante el mecenazgo de clérigos y bienhechores otro tanto lo hacía a través

---

<sup>105</sup> Bazant, Milada, *Historia de la educación durante el porfiriato*, México, El Colegio de México/CEH, 1993, pp. 218 y 219.

<sup>106</sup> Quintanilla, Susana. “De togas, dimes y birretes. La profesión de abogado y la Escuela nacional de Jurisprudencia en el México prerrevolucionario”, *Universidad Futura*, México, UAM-A, vol. 7, núm. 20-21, verano-otoño 1996, p. 94.

<sup>107</sup> Bazant, Milada, *Historia de la educación durante el porfiriato*, México, El Colegio de México/CEH, 1993, p. 179.

<sup>108</sup> Ya en la década de 1870 se reportaba la entrega de becas de gracia para varones: 1345 en total, de las cuales 840 correspondían a jóvenes del Distrito Federal y el resto se destinaba a las entidades de la república, aunque Jalisco se llevaba la mayor parte: 230. Valdés, María Candelaria, *La escolarización de abogados, médicos e ingenieros coahuilenses en el siglo XIX. Una promesa de futuro*, México, Universidad Autónoma de Coahuila/Plaza y Valdés, 2011, pp. 53 y 54.

de las becas,<sup>109</sup> con trabajo personal, muchos alumnos incluso combinaron los apoyos.

Como han apuntado Susana Quintanilla y María Candelaria Valdés, la condición de alumnos con ventajas económicas no siempre era sinónimo de éxito profesional. Quintanilla señala, además la ausencia de estudios sobre los “estudiantes pobres” de la sociedad porfiriana, aunque es factible que el desarrollo del sistema hubiera favorecido el ingreso a la enseñanza superior de cierto número de *desclasados*, puesto que el acceso a esta era una garantía de movilidad social. El mismo sistema de becas podría ayudarnos a confirmar esta información —aunque este también es un trabajo pendiente por hacer— dado que los requerimientos de profesionistas por parte del Estado abrieron las puertas a los abogados a nuevos cargos en la administración de justicia, en especial para desempeñarse en los tribunales y juzgados como defensores de pobres, cargos que los abogados que contaban con recursos y vínculos necesarios para abrir sus propios bufetes desdeñaban. Podemos concluir que hubo alumnos con menos fortuna, pero con un desempeño académico sobresaliente que entablaron en la escuela sus propias redes y relaciones que los llevarían a obtener mejores oportunidades profesionales y al anhelado ascenso social.

Los estudiantes ingresaban a Jurisprudencia siendo aún adolescentes. Los más jóvenes se encontraban cerca de los 16 años, la mayoría ingresaba hacia los 19 y concluían en promedio, a los 25 años. La carrera tenía una duración de seis años, pero había alumnos que concluían en cinco. A estos alumnos se les conocía como “dobladores”, por cubrir los cursos de dos años en uno sólo. Para ello tenían que entrevistarse primero con los profesores y manifestarles la intención de “doblar”, para que los aceptaran como alumnos supernumerarios, o lo que hoy conocemos como “oyentes”, y así poder incorporarse al grupo con los alumnos propietarios, es decir, los que estaban inscritos formalmente al curso. Estos alumnos “eran vistos con malos ojos por los profesores, pues alegaban que sólo un estudio muy empeñoso y de largas horas diariamente podrían abarcar ambos cursos y conocerlos a satisfacción”.<sup>110</sup> Aun así, los profesores aceptaban a los alumnos “dobladores” y éstos lograban concluir la carrera en menor tiempo al estipulado por la Ley.

---

<sup>109</sup> Valdés, María Candelaria, *La escolarización de abogados, médicos e ingenieros coahuilenses en el siglo XIX. Una promesa de futuro*, México, Universidad Autónoma de Coahuila/Plaza y Valdés, 2011, p. 36.

<sup>110</sup> Hernández, Rafael L., *Memorias de Rafael L. Hernández*, México, INHERM, 2009, p. 72.

El tres de diciembre de 1889 Manuel Calero asistió a la Escuela Nacional de Jurisprudencia presentando el certificado de estudios de la Escuela Nacional Preparatoria,<sup>111</sup> cubriendo así los requisitos exigidos por la ley para inscribirse al primer año de la carrera de abogado. El cuatro de enero de 1890 realizó la primera inscripción: en el libro quedó asentado que contaba con 20 años de edad, que era hijo de Bernardo Calero y de la señora María Sierra, su vivienda se encontraba en la calle de San Hipólito número 20 y dependía de su madre, quien era viuda.<sup>112</sup> Esta parecía una decisión natural, pues en la rama materna de la familia un tío abuelo y un tío se habían graduado como abogados; uno de ellos tenía una reputación consolidada en el foro y el otro era un reconocido intelectual cuya carrera despuntaba dentro de la clase política porfiriana.

A partir de la inscripción para cursar las cátedras de tercer año, quedó asentado en el libro de registros que Calero, con 22 años, anotando la misma dirección, se asentó dependía de sí mismo.<sup>113</sup> Los libros de inscripciones nos muestran que la mayoría de los alumnos de Jurisprudencia dependían de su padre y en el menor de los casos de la madre o un tutor. Si bien Calero perteneció a una familia de prestigio en la ciudad de México, su registro nos deja ver que los medios económicos, al menos para su familia inmediata eran limitados. Encontrándose a la mitad de la carrera, a Manuel Calero ya se le reconocía como defensor, al menos fue así para un caso que causó “alarma en los grupos sociales de esta capital” y que llamó la atención de la prensa, que siguió las audiencias mientras el juicio se llevaba a cabo. Al lado de José Miguel Gómez, J. M. Pavón, Jesús Urueta, Maximiliano Baz, Salvador Ferrer y Lorenzo Elizaga formaron la defensa de los criminales.<sup>114</sup>

Al mismo tiempo, Calero se encontraba cubriendo sus prácticas en los juzgados. El plan de estudios<sup>115</sup> señalaba que durante el cuarto año se debían realizar prácticas en un juzgado de lo civil y durante el quinto

---

<sup>111</sup> A la edad de 18 años, mientras cursaba los estudios preparatorios, laboró como ayudante del preparador de física, aunque se desconoce por cuánto tiempo. AHUNAM, Preparatoria, Hojas de servicios, tomo 202, ff. 57 y ss. Citado por Lemoine, Ernesto, *La Escuela Nacional Preparatoria en el período de Gabino Barreda, 1867-1878*, México, UNAM, 1995, p. 134.

<sup>112</sup> AHUNAM, Fondo Escuela Nacional de Jurisprudencia, Sección Secretaría, Serie Libros de registro de inscripciones, Caja 16, exp. 6, f. 121 v.

<sup>113</sup> AHUNAM, Fondo Escuela Nacional de Jurisprudencia, Sección Secretaría, Serie Libros de registro de inscripciones, Caja 16, exp. 7, f. 27v.

<sup>114</sup> “Crónica de los tribunales. Jurado de los asaltantes de la casa de don Manuel Sanciprián”, *El Siglo Diez y Nueve*, 24 de mayo de 1893.

<sup>115</sup> Ver Anexo 2, “Cuadro sinóptico que demuestra la organización de los estudios jurídicos en la Escuela Nacional de Jurisprudencia de México conforme a las leyes expedidas de 1867 a 1907.”

en un juzgado de lo criminal, mismas que llevó a cabo con el Lic. Alonso Rodríguez Miramón, Juez 5º de lo civil y Manuel F. de la Hoz, Juez 2º del ramo penal, a quienes, según consta en su expediente, dejó una grata impresión.<sup>116</sup> Realizar prácticas de bufete, es decir, prácticas en el estudio de un abogado, era otro de los requisitos de titulación y éste lo cubrió en el bufete de su tío abuelo Luis Méndez<sup>117</sup> a quien se le reconocía como “abogado probo, inteligente, sabio, lleno de bondades para todos sus compañeros...cuyo saber le había proporcionado tantos admiradores y los principales clientes del país”,<sup>118</sup> y que años después ocuparía el cargo de director de la Escuela de Jurisprudencia.<sup>119</sup>

Manuel Calero fue un alumno “doblador”, lo cual le permitió concluir la carrera en cinco años. En el año de 1893 presentó los exámenes correspondientes al cuarto y quinto curso de la carrera y al siguiente presentó el examen correspondiente a los cursos del sexto año.<sup>120</sup> Parece que concluir la carrera resultaba apremiante para Calero, en la condición de viudez de su madre y quizá por carecer de un sustento económico familiar sólido, necesidad que seguramente iba acompañada con la aspiración personal de superación. Presentó examen profesional el 20 de abril de 1895 con la tesis titulada *Estudio sobre la naturaleza del derecho de hipotecar que las concesiones otorgan a las empresas ferrocarrileras*, y su jurado estuvo integrado por los profesores Joaquín Eguía Lis, Miguel S. Macedo, Eduardo Esteva Ruíz, Pedro S. de Azcué, Antonio Ramos Pedrueza y Jacinto Pallares.<sup>121</sup>

Por su parte, Jorge Vera Estañol cursó estudios en la Escuela Nacional Preparatoria e ingresó a la Escuela Nacional de Jurisprudencia

---

<sup>116</sup> AHUNAM, Fondo Escuela Nacional Preparatoria, Expediente 16367 Calero Sierra, Manuel, fs. 4 y 6.

<sup>117</sup> Lo acredita la constancia emitida por el mismo Luis Méndez, del 7 de febrero de 1895, en AHUNAM, Fondo Escuela Nacional Preparatoria, Expediente 16367, Calero Sierra, Manuel, f. 5. Recordemos que los requisitos de titulación para la carrera de abogado establecidos en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1862 incluían: “haberse examinado y aprobado en los estudios preparatorios (...), estudios profesionales (...), haber practicado en el estudio de un abogado, y en juzgados civiles y criminales, y haber concurrido a las academias de Jurisprudencia del Colegio de Abogados por el tiempo que designen sus estatutos.” Mendieta, Lucio, *Historia de la facultad de Derecho*, México, UNAM, 1956, p. 104.

<sup>118</sup> “El banquete de la Academia de Jurisprudencia”, *La Patria*, 14 de febrero de 1895.

<sup>119</sup> Luis Méndez Echazarreta fungió como director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia del 15 de agosto de 1901 al 8 de diciembre de 1903. Aguilar, Jorge, *La Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, UNAM, Serie Cuadernos del Archivo Histórico de la UNAM, 1984.

<sup>120</sup> AHUNAM, Fondo Escuela Nacional Preparatoria, Expediente 16367 Calero Sierra, Manuel, f. 3.

<sup>121</sup> AHUNAM, Fondo Escuela Nacional de Jurisprudencia, expediente 1907, fs. 15-30, citado Hernández, José Javier, “Calero: el hombre y su época. Una revisión”, tesis de licenciatura en Historia, México, UNAM/Facultad de Filosofía y Letras, 1996, p. 32.

en 1889, en ambos casos como alumno de beca.<sup>122</sup> En esta también trabajó como bibliotecario alrededor de un año y renunció una vez obtenido su título. Realizó las prácticas profesionales con Alberto González, Juez 4º de lo Civil de la capital y con Francisco A. Osorno, Juez 1º de lo Criminal de la capital; las prácticas en el estudio de un abogado las realizó en el despacho de Jacinto Pallares. Se tituló el 14 de febrero de 1896 con la tesis *El papel del Estado en los contratos*; el jurado que lo evaluó estaba integrado por Francisco de P. Segura, Miguel S. Macedo, Tomás Reyes Retana, Antonio Ramos Pedrueza y Román Ramírez.<sup>123</sup>

En 1892, cuando ambos eran estudiantes y bajo la tutela del maestro Jacinto Pallares colaboraron en la recopilación de las *Leyes no codificadas de más frecuente aplicación en el foro*, misma que fue publicada y adoptada como texto oficial para los alumnos de Jurisprudencia, útil además para “los abogados, jueces, agentes de negocios... comerciantes, corredores y banqueros, porque ella contiene leyes y doctrinas de frecuente y diaria consulta”.<sup>124</sup> Esta colaboración no fue la única huella significativa que dejaron de su paso por Jurisprudencia. Francisco de P. Herrasti, en las memorias que hace de su tiempo como alumno de dicha escuela, menciona que “[...] por aquellos felices días, varios acontecimientos se inscribían en nuestros anales, como los celebrados exámenes de Vera Estañol y de Calero [...]”<sup>125</sup>

Durante el tiempo que Calero y Vera Estañol fueron alumnos de Jurisprudencia (1890-1896) encontramos como alumnos de diferentes años escolares a Ismael Pizarro, Ezequiel Chávez, José Peón del Valle, Jesús Urueta, Jesús Flores Magón, Manuel Castelazo, Indalecio Sánchez Gavito, Joaquín Clausell, Ricardo Flores Magón, Manuel Mercado, Ernesto Chavero, Alonso Mariscal (hijo), Roberto Esteva, Luis Cabrera, Rodolfo Reyes, Arturo de la Cueva, Carlos Pereyra. Incluso se

---

<sup>122</sup> Salazar, César, “Al margen del bolchevismo: vida, ideas y sedición de Vera Estañol más allá de la publicación y difusión de su obra, 1919-1923”, tesis de maestría en Historia, México, UNAM/ Facultad de Filosofía y Letras, 2014.

<sup>123</sup> Salazar, César, “Al margen del bolchevismo: vida, ideas y sedición de Vera Estañol más allá de la publicación y difusión de su obra, 1919-1923”, tesis de maestría en Historia, México, UNAM/ Facultad de Filosofía y Letras, 2014, p. 25.

<sup>124</sup> *Leyes no codificadas de más frecuente aplicación en el foro. Colección formada por los alumnos de tercer año de derecho Jorge Vera Estañol, Manuel Mercado, Ismael Pizarro y Manuel Calero y Sierra bajo la dirección del Lic. Don Jacinto Pallares*, México, Librería de las Escuelas de Jesús Urias, 1892.

<sup>125</sup> Agrega: “y entre otros, la entrada del señor licenciado Don Luis Méndez a la dirección de la escuela en 14 de agosto de 1901”, en Herrasti, Francisco de P., “Recuerdos de la Escuela Nacional de Jurisprudencia”, *Revista de la Facultad de Derecho*, número especial, tomo III, abril-junio, 1953.

encuentra María Asunción Sandoval,<sup>126</sup> la primera mujer inscrita en la Escuela de Jurisprudencia y que recibió el título de abogado en 1898. Lucio Mendieta nos dice que, siguiendo el ejemplo de Sandoval, muchas mujeres lograron también concluir la carrera de Derecho.<sup>127</sup> Este caso merece una reflexión aparte que no haré aquí por no formar parte de la temática principal; sin embargo, nos obliga a considerar si la participación de las mujeres en la carrera de Derecho podría ser otro aspecto innovador dentro de la noción del *abogado moderno* que se estaba construyendo en Jurisprudencia.

Durante el año escolar de 1890 se contaba con la presencia de 114 alumnos inscritos para todos los grados.<sup>128</sup> Según Aquiles Elorduy, hacia 1897, el número de alumnos continuaba siendo escaso, pues se contaban alrededor de 25 alumnos por cátedra, con la ventaja de que a los cursos se les imprimía mayor dedicación y profundidad.<sup>129</sup> La matrícula escolar fue aumentando paulatinamente a través de los años, respondiendo a “una falta endémica de profesionales del derecho que, si bien se fue atenuando con los años, no se resolvió en definitiva para cubrir las necesidades crecientes de la administración pública que intentaba ser más eficiente y de la sociedad que reclamaba litigantes para dirimir sus conflictos en los tribunales”.<sup>130</sup>

El éxito de la carrera de Derecho fue tal, que algunas fuentes de la época señalan el incremento desmedido de los abogados en la Ciudad

---

<sup>126</sup> Para el caso de María Asunción Sandoval véase María Patricia Lira, “La primera abogada mexicana”, *El Mundo del Abogado*, año 10, núm. 109, mayo de 2008, pp. 40-43 y Mendieta, *Historia de la facultad*, 1956, p. 263. Según Valdés, refiriéndose al examen de Sandoval, el evento académico constituyó todo un acontecimiento, al ser pionera en buscar el título en abogacía. En otras escuelas de leyes, por lo menos en las de los estados norteros como San Luis Potosí y Nuevo León, las aspirantes tuvieron que esperar hasta los años veinte y treinta del siglo xx para poder cumplir sus expectativas profesionales en este campo. Valdés, María Candelaria, *La escolarización de abogados, médicos e ingenieros coahuilenses en el siglo xix. Una promesa de futuro*, México, Universidad Autónoma de Coahuila/Plaza y Valdés, 2011, p. 51. En la prensa, aparecieron breves notas sobre el examen de Sandoval en *El Faro*, *El Foro* y *El Mundo Ilustrado*, pero sólo *El Foro* dio una crónica del mismo en la que, además de otros datos señaló que el examen “se veía concurridísimo por una infinidad de distinguidas damas y señoritas (...) Casi todos los alumnos de esta escuela profesional asistían al inusitado acto y comentaban con aclamaciones y aplausos el triunfo que adquiriría la estudiosa Srita. Sandoval.” “La primera abogada mexicana aprobada por unanimidad”, *El Foro*, 12 de julio, 1898.

<sup>127</sup> Mendieta, Lucio, *Historia de la facultad de Derecho*, México, UNAM, 1956, p. 263.

<sup>128</sup> AHUNAM, Fondo Escuela Nacional de Jurisprudencia, sección Secretaría, serie Libros de registro de inscripciones, exp. 6 y 7.

<sup>129</sup> Elorduy, Aquiles, “Reminiscencias y reflexiones”, *Revista de la facultad de Derecho*, número especial, tomo III, abril-junio, 1953, pp. 31-35.

<sup>130</sup> Téllez, Mario, “Los exámenes de abogados en el Estado de México”, en Elisa Speckman, Oscar Cruz Barney, Héctor Fix Fierro, *Los abogados y la formación del Estado Mexicano*, México, UNAM/IIH, 2013, p. 131.

de México. Lo mismo sucede con la historiografía moderna que sugiere que la de abogados fue la profesión más favorecida por el régimen porfiriano; sin embargo, esta afirmación no ha sido explorada a profundidad. Ese personal altamente capacitado fue formado en las aulas de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, por ello resulta indispensable conocer los términos de su creación a raíz de la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1867, así como sus dinámicas, entre las principales se encuentran la integración y renovación del cuerpo docente, la estrecha relación entre los profesores y la Escuela en general con la administración pública, así como entre profesores y alumnos.

Los esfuerzos del Estado concentrados en la Escuela Nacional de Jurisprudencia permiten identificar los pasos que tuvieron que seguir los abogados que asumieron el compromiso de darle forma “al paradigma del nuevo abogado, *hombre de negocios*, de amplios intereses económicos y políticos, moderno, al día en los saberes jurídicos y científicos, más o menos positivista, liberal en lo público y muchas veces, católico vergonzante en lo privado o francamente católico liberal”.<sup>131</sup> Los *abogados modernos* abrirán despachos solos o en conjunto, anunciarán sus servicios en los diarios de mayor circulación y en los directorios de la ciudad, representando a grandes compañías, en su mayoría de origen y con capital extranjero.

## Referencias

### Archivos

AHCDMX Archivo Histórico de la ciudad de México, Fondo Ayuntamiento.

AHUNAM Archivo Histórico de la UNAM, Fondo Escuela Nacional de Jurisprudencia, Fondo Escuela Nacional Preparatoria.

### Hemerografía

Diario Oficial de la Federación

El Faro

El Foro. Diario de derecho, legislación y jurisprudencia

El Siglo Diez y Nueve

El Mundo. Edición diaria

---

<sup>131</sup> Mayagoitia, Alejandro, “Los abogados y el estado mexicano: desde la independencia hasta las grandes codificaciones”, en *Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX*, tomo I, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 363.

El Mundo Ilustrado  
La Ciencia Jurídica. Revista y biblioteca quincenal de doctrina, jurisprudencia y ciencias anexas  
La Patria  
La Voz de México  
The Two Republics

### *Bibliografía*

- 450 años de la facultad de Derecho, México, UNAM/Facultad de Derecho, 2004.
- AGUILAR ISLAS, Jorge, *La Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, UNAM, Serie Cuadernos del archivo histórico de la UNAM, 1984.
- ALTAMIRANO, Carlos, *Historia de los intelectuales en Latinoamérica*, Argentina, Katz editores, 2008.
- BARREDA, Gabino, *La educación positivista en México*, México, Porrúa, 1978.
- BAZANT, Milada, *Historia de la educación durante el porfiriato*, México, El Colegio de México/CEH, 1993.
- BLANCO, Mónica, *Historia de una utopía. Toribio Esquivel Obregón (1864-1946)*, México, El Colegio de México/UNAM, 2012.
- CAMP, Roderic, *Reclutamiento político en México, 1884-1991*, México, Siglo XXI Editores, 1996.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Derecho y política en la historia de México*, México, Porrúa, 2014.
- Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México*, 1995.
- GARCÍA NARANJO, Nemesio, *Memorias de Nemesio García Naranjo. La vieja escuela de Jurisprudencia*, tomo III, Monterrey, Talleres de “El Porvenir”, s.f.
- GARNER, Paul, *Leones británicos y águilas mexicanas. Negocios, política e imperio en la carrera de Weetman Pearson en México, 1889-1919*, México, FCE/El Colegio de México/el Colegio de San Luis/Instituto Mora, 2013.
- GAYOL, Víctor Rogerio, *Laberintos de justicia: procuradores, escribanos y oficiales de la Real Audiencia de México (1750-1812). Las reglas del juego*, vol. I, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, 2007.
- GUERRA, Francois-Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, FCE, 2010.
- GONZÁLEZ Watty, Andrés, “Justicia mercantil y prácticas procesales durante el Porfiriato”, en *Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

- GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Luis, *La ronda de las generaciones*, México, Ed. Clío, 1997.
- HERNÁNDEZ, Rafael L., *Memorias de Rafael L. Hernández*, México, INEHRM, 2009.
- LEMOINE, Ernesto, *La Escuela Nacional Preparatoria en el período de Gabino Barreda, 1867-1878*, México, UNAM, 1995.
- Leyes no codificadas de más frecuente aplicación en el foro. Colección formada por los alumnos del tercer año de derecho*, Jorge Vera, Manuel Mercado, Ismael Pizarro y M. Calero y Sierra. Bajo la dirección del lic. don Jacinto Pallares, México, Librería de las escuelas de Jesús Urías, 1892.
- LIRA, Andrés. “Abogados, tinterillos y huizacheros en el México del siglo XIX”, en José Luis Soberanes, *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho mexicano*, México, UNAM/IIJ, Serie C, Estudios históricos, núm. 17, 1984.
- MAYAGOITIA, Alejandro, “Los abogados y el estado mexicano: desde la independencia hasta las grandes codificaciones”, en *Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX*, tomo I, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- “Las últimas generaciones de abogados virreinales. Un ensayo”, en *Los abogados y la formación del Estado Mexicano*, México, UNAM/IIJ-Illustre y Nacional Colegio de abogados, 2013.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *Apuntes para la historia de la Facultad de Derecho*, Serie Manuales Jurídicos, número 1, México, UNAM, 2002.
- Historia de la facultad de Derecho*, México, UNAM, 1956.
- PÉREZ PERDOMO, Rogelio, “Los juristas como intelectuales y el nacimiento de los estados naciones en Latinoamérica”, en *Historia de los intelectuales en Latinoamérica*, t. I, Argentina, Katz editores, 2008.
- POLANYI, Karl, *La gran transformación*, México, Ed. Juan Pablos, 1992.
- REQUENA, José Luis, *Recuerdos de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Serie Manuales Jurídicos, número 3, México, UNAM, 2002.
- RIGUZZI, Paolo, “La gestión política de las relaciones comerciales de México con Estados Unidos: una perspectiva histórica”, en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE, 2006.
- TÉLLEZ, Mario, “Los exámenes de abogados en el Estado de México”, en Elisa Speckman, Oscar Cruz Barney, Héctor Fix Fierro, *Los abogados y la formación del Estado Mexicano*, México, UNAM/IIH, 2013.

VALDÉS SILVA, María Candelaria, *La escolarización de abogados, médicos e ingenieros coahuilenses en el siglo XIX. Una promesa de futuro*, México, Universidad Autónoma de Coahuila/Plaza y Valdés, 2011.

#### *Artículos de revistas*

COLÍN MARTÍNEZ, Jessica, “La educación jurídica en México: Prácticas y saberes desde la Escuela Nacional de Jurisprudencia, 1867-1897”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 72, núm. 284.

ELORDUY, Aquiles, “Reminiscencias y reflexiones”, *Revista de la facultad de Derecho*, número especial, tomo III, abril-junio, 1953.

GONZÁLEZ, Luis Carlos, “Jurisprudencia en el ex convento de la Encarnación (1869-1905)”, *Teoría y práctica archivística* 1, CESU, México, 2000, cuadernos AHUNAM, 11.

HERRASTI, Francisco de P., “Recuerdos de la Escuela Nacional de Jurisprudencia”, *Revista de la Facultad de Derecho*, número especial, tomo III, abril-junio, 1953.

LIRA, María Patricia, “La primera abogada mexicana”, *El Mundo del Abogado*, México, año 10, núm. 109, mayo de 2008.

MAYAGOITIA Y HAGELSTEIN, Alejandro, “Fuentes para servir a las biografías de abogados activos en la ciudad de México durante el siglo XIX: matrimonios en la parroquia del sagrario metropolitano, 3 partes, *Ars Iuris. Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, núm. 17, 1997, 18 y 19, 1998.

“Linajes de abogados en el México del siglo XIX o cómo es que de casta le viene al galgo ser rabilargo”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, núm. 10, 1998, pp. 537-595.

QUINTANILLA, Susana. “De togas, dimes y birretes. La profesión de abogado y la Escuela nacional de Jurisprudencia en el México prerrevolucionario”, *Universidad Futura*, México, UAM-A, vol. 7, núm. 20-21, verano-otoño 1996.

#### *Tesis*

HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, José Javier, “Calero: el hombre y su época. Una revisión”, tesis de licenciatura en Historia, México, UNAM/Facultad de Filosofía y Letras, 1996.

SALAZAR VELÁZQUEZ, César, “Al margen del bolchevismo: vida, ideas y sedición de Vera Estañol más allá de la publicación y difusión de su obra, 1919-1923”, tesis de maestría en Historia, México, UNAM/Facultad de Filosofía y Letras, 2014.

**ANEXO 1. PRINCIPALES ASOCIACIONES DE ABOGADOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 1870-1910**

NOMBRE	AÑO DE FUNDACIÓN	FINALIDAD	MIEMBROS	REQUISITOS DE INGRESO
Asociación Científica del Derecho	1870	Creada para el cultivo y difusión de los estudios jurídicos, especialmente los relativos a la legislación federal y estatal. La comparación de leyes vigentes con las que rigen en otras naciones de América y el estudio comparado de la legislación de América con la legislación europea. Llevar a cabo publicaciones y reuniones de estudio.	Manuel Dublán (presidente al momento de su inauguración), Jesús María Aguilar, Joaquín Escalante, Carlos M. Escobar, José Linares, Luis Méndez, Antonio Morán, Juan Ortiz Carreaga, Manuel M. Ortiz de Montellano, Bibiano Beltrán (socios de número).	Los integrantes se distinguían en socios de número, socios corresponsales y socios colaboradores. Los de número fueron los que suscribieron las bases de la asociación y no podían ser más de diez. Los corresponsales debían provenir de las principales ciudades de la república y del extranjero y serían nombrados por los socios de número. Los socios colaboradores debían ser abogados recibidos y propuestos por uno de los socios de número y aceptado por la mayoría de éstos.
Sociedad Mexicana de Legislación Comparada	1875	Estudio comparado de la legislación y de los medios prácticos a propósito para mejorarla en sus diversos ramos.	José María Lozano (como primer presidente e impulsor de la iniciativa para su creación), Manuel Dublán (primer vicepresidente), Jesús M. Aguilar, Miguel T. Barrón, Isidro Díaz,	Los aspirantes debían ser admitidos por la junta general, mediante la presentación hecha por tres socios.

Sociedad de Abogados de México	1886	De orden académico: estudio, enseñanza, propaganda legislativa y análisis jurisprudencial. Mutualismo y recreo.	Carlos M. Escobar, José Linares, Rafael Martínez de la Torre, Luis Méndez, Manuel M.O. de Montellano, Antonio Morán, Emilio Pardo, Luis Pombo, José H. Ramírez, Indalecio Sánchez Gabito, Manuel Siliceo, Manuel c. Tello, Emilio Pardo (jr.), Pablo Macedo, Joaquín Eguía Lis, Leonardo F. Fortuño y Manuel Romero Rubio.	
			Ricardo Cícero, Antonio A. de Medina y Oramechea, Antonio Díaz Martínez, Agustín Arroyo de Anda, Irineo Paz.	Ser abogado o estudiante de jurisprudencia y no estar suspendido en el ejercicio profesional.

<p>Academia Nacional de Jurisprudencia y Legislación, correspondiente de la Real de Madrid</p>	<p>1890</p>	<p>El estudio teórico y práctico de la legislación, de la jurisprudencia y de sus ciencias anexas, mediante conferencias, concursos, la publicación de estudios y de un órgano de difusión propio, premios para las obras jurídicas de importancia, el establecimiento de una biblioteca y la respuesta de consultas hechas tanto por particulares como por el gobierno.</p>	<p>Porfirio Díaz (presidente honorario). Prisciliano Ma. Díaz González (presidente). M. Contreras (secretario).</p>	<p>Abierta a cualquier abogado distinguido y probo.</p>
<p>Fuente: elaboración propia tomando información de Mayagoitia, Alejandro, "Los abogados y el estado", 2005, t. I, pp. 395-403. "Asociación Científica del Derecho", <i>El Derecho</i>, 9 de julio de 1870, "Importante asociación", <i>El Siglo Diez y Nueve</i>, 27 de julio de 1875. "Invitación", <i>La Voz de México</i>, 1 de marzo de 1890. "La Academia de Legislación y Jurisprudencia", <i>La Voz de México</i>, 2 de marzo de 1890.</p>				

**ANEXO 2. "CUADRO SINÓPTICO QUE DEMUESTRA LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTUDIOS JURÍDICOS EN LA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA DE MÉXICO, CONFORME A LAS LEYES EXPEDIDAS DE 1867 A 1907"**

LEY DE 1867	LEY DE 1869	LEY DE 1877	LEY DE 1889	LEY DE 1897	LEY DE 1902	LEY DE 1905	LEY DE 1907
Derecho natural. Primer curso de Derecho romano.	Derecho natural, Derecho romano primer año.	Derecho natural. Primer año de derecho romano.	Derecho romano (Historia, personas y cosas). Derecho civil mexicano (Historia, personas y cosas).	Derecho romano (Historia, personas y cosas). Derecho civil mexicano (Historia, personas y cosas).	Derecho constitucional (Historia y texto). Primer curso de derecho civil (Historia, personas y cosas).	Economía política. Primer curso de derecho civil. Primer curso de derecho romano.	Sociología. Primer curso de Economía Política. Primer curso de derecho civil.
<b>PRIMER AÑO</b>							

<b>SEGUNDO AÑO</b>	Segundo curso de derecho romano. Primero de Derecho patrio.	Derecho romano, segundo año. Derecho patrio, primer año.	Segundo año de derecho romano. Primero de derecho patrio.	Derecho romano (Obligaciones y acciones). Derecho civil mexicano (Obligaciones y herencias).	Derecho romano (Obligaciones, acciones y herencias). Derecho civil mexicano (Obligaciones y herencias).	Segundo curso de derecho civil. (Obligaciones y herencias).	Segundo curso de derecho civil. Segundo curso de derecho romano.	Segundo curso de economía política. Segundo curso de derecho civil. Primer curso de procedimientos civiles.
	Segundo curso de derecho patrio. Derecho eclesiástico.	Segundo año de derecho patrio. Economía política.	Segundo año de derecho civil patrio. Principios de la legislación penal vigente en la nación.	Derecho mercantil, minero y leyes civiles no codificadas. Procedimientos en juicios civiles.	Derecho mercantil, minero y leyes civiles especiales. Derecho penal.	Derecho mercantil, sus antecedentes históricos y leyes civiles no codificadas.	Derecho mercantil, sus antecedentes históricos, leyes mercantiles no codificadas.	Tercer curso de derecho civil. Segundo curso de procedimientos civiles. Primer curso de



	<p>Procedimientos civiles. Principios de legislación; Primer año en la Academia teórica-práctica de derecho. Práctica en el estudio de un abogado o en un Juzgado civil.</p>	<p>Procedimientos civiles. Principios de legislación. Práctica en el estudio de un abogado.</p>	<p>Procedimientos civiles. Legislación comparada, teniendo por base el estudio comparado del derecho constitucional mexicano y el constitucional de la República Norteamericana</p>	<p>Derecho constitucional y administrativo. Derecho internacional privado. Primer curso de economía política. Práctica en un Juzgado de lo criminal.</p>	<p>Procedimientos en materia civil. Derecho internacional privado. Práctica en un Juzgado de lo civil.</p>	<p>Economía política. Derecho administrativo y Legislación fiscal. Derecho internacional privado y conflictos de leyes de diversos Estados de la Federación Mexicana y leyes especiales sobre la materia.</p>	<p>Derecho constitucional. Derecho administrativo y legislación fiscal. Derecho internacional privado, conflictos de leyes de diversos Estados de la Federación Mexicana y leyes especiales sobre la materia. Práctica en los Juzgados penales.</p>	<p>Derecho constitucional. Derecho administrativo. Cursos prácticos de casos selectos. Síntesis del derecho.</p>
--	--	---	---	--	--	---	---	--

**QUINTO AÑO**

<p>Procedimientos criminales, legislación comparada; Segundo año en la Academia teórica; seis meses de práctica con un abogado o Juez de lo civil; seis meses de práctica en un Juzgado criminal.</p>	<p>Procedimientos criminales; legislación comparada. Los primeros seis meses, práctica con un Juez de lo civil, los segundos seis meses, práctica en un Juzgado de letras de lo criminal.</p>	<p>Procedimientos criminales. Medicina legal.</p>	<p>Derecho internacional público. Filosofía del derecho y Oratoria forense. Segundo curso de economía política.</p>	<p>Medicina legal. Filosofía del derecho y oratoria forense. Procedimientos en materia penal. Práctica en un Juzgado de lo criminal.</p>	<p>Medicina legal. Derecho internacional público. Filosofía del derecho y Oratoria forense. Práctica en los Juzgados federales.</p>	<p>Medicina legal. Derecho internacional público. Filosofía del derecho y oratoria forense. Práctica en los Juzgados federales.</p>
---	---	---	---	--	---	---

**SEXTO AÑO**

Fuente: Cuadro 2, tomado íntegro de Mendieta y Nuñez, Lucio. *Historia de la facultad de derecho*, México, UNAM, 1956.

# La garantía de independencia del INAI frente a las reformas constitucionales

## *The guarantee of independence of the INAI against constitutional reforms*

ROGELIO ROBLES LÓPEZ

Universidad Nacional Autónoma de México,

Facultad de Derecho, México

[rroblesl@derecho.unam.mx](mailto:rroblesl@derecho.unam.mx)

<https://orcid.org/0000-0001-9179-3066>

Recibido: 08/09/2024

Aceptado: 30/04/2025

<https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.03>

### RESUMEN

La reciente iniciativa de reforma constitucional en materia de simplificación administrativa que pretende desaparecer al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), así como a sus homólogos a nivel local, va en contra de los principios constitucionales que rigen a los derechos humanos, así como del marco jurídico internacional, toda vez que implica una regresión que perjudica el correcto ejercicio y protección de los derechos de acceso a la información y protección de los datos personales, al ir en contra de las garantías de independencia con las que deben contar para asegurar su correcto funcionamiento.

**Palabras clave:** transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, autonomía, INAI.

CÓMO CITAR: Robles López, R. (2025). La garantía de independencia del INAI frente a las reformas constitucionales. *IURIS TANTUM*, No. 41. Año XXXIX, DOI: <https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.03>



## ABSTRACT

*The recent constitutional reform initiative regarding administrative simplification that intends to eliminate the INAI, as well as its counterparts at the local level, is against constitutional principles that govern human rights, as well as the international legal framework, since it implies a regression that harms the correct exercise and protection of the rights of access to information and protection of personal data, by going against the guarantees of independence that they must have to ensure their correct functioning.*

**Keywords:** *transparency, access to information, protection of personal data, autonomy, INAI.*

## Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo visibilizar la función del INAI como organismo garante nacional, así como la conveniencia de su permanencia por los derechos humanos que garantiza.

De tal modo, el INAI se encuentra constituido bajo una configuración como un Organismo Constitucional Autónomo (OCA), lo que le permite no subordinar sus atribuciones a ninguno de los tres Poderes Públicos tradicionales, es decir, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a fin de garantizar que sus decisiones sean objetivas, vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

Pese a lo anterior, se aprobó en el mes de agosto de 2024, un dictamen de la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se pretende modificar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de eliminar a diversos entes públicos, entre ellos, el INAI y sus homólogos a nivel local, con lo que se busca centralizar estas atribuciones.

Por tal motivo, es necesario analizar las propuestas que se han aprobado, así como la viabilidad constitucional y convencional de las mismas, en virtud de que va en contra de los principios que rigen a los derechos humanos, como lo es el principio de progresividad, así como de las recomendaciones y estándares internacionales en la materia.

Así, entre los elementos a tomar en consideración se encuentra la garantía de independencia institucional, el presupuesto, así como su labor y resultados, con lo cual se podrá determinar la conveniencia de su permanencia.

La naturaleza administrativa del INAI es la de un organismo constitucional autónomo, lo anterior, a partir de la reforma al artículo 6° de la Constitución Política, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, mediante el *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.*<sup>1</sup>

Con esta modificación se establecieron las bases para elevar a rango de OCA al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), ahora INAI, así como la creación de organismos homólogos a nivel local, a fin de garantizar un andamiaje institucional homogéneo tanto a nivel federal como local en la materia.

Actualmente, este OCA se encarga de la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales, así como coadyuvar en el combate a la corrupción al brindar las herramientas necesarias para una rendición de cuentas, trabajo que también se ve reflejado en su participación en el Sistema Nacional Anticorrupción.

Los OCAs son considerados organismos que no se encuentran insertos en ninguno de los tres Poderes Públicos tradicionales, esto es, Ejecutivo, Legislativo ni Judicial, lo cual va más allá de la teoría clásica de la división de Poderes reconocida en el sistema jurídico mexicano a través de los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Carta Magna, en los que se indica que:

- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.
- Es la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal.
- El pueblo ejerce la soberanía a través de los Poderes de la Unión.
- El Supremo Poder de la Federación se va a dividir para su ejercicio en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Esta división del Poder Público para su ejercicio, a su vez, se encuentra replicada para los órdenes de gobierno locales, por virtud de los artícu-

---

<sup>1</sup> DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014 (en línea), [https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_215\\_07feb14.pdf](https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf) (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

los 116 y 122 constitucionales al establecer que se conformará por el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Así, esto tuvo sustento en la teoría clásica de la división de poderes, en la que cada uno de estos, es decir, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, desempeñaban funciones de un solo tipo, administrativas, legislativas y jurisdiccionales, respectivamente. No obstante, al evolucionar el Estado y la sociedad en su complejidad desquebrajó estos límites para permitir que cada uno de ellos pudiera desempeñar indistintamente funciones de diversa naturaleza.

Por tal motivo, surge la teoría de la separación de funciones y órganos, la cual Jorge Fernández Ruiz señala que:

... permite participar en el ejercicio de varias de ellas y realizar, por tanto, actos de diferente contenido sustancial: legislativo, administrativo, jurisdiccional, contralor, electoral, entre otros, y a través de relaciones entre poderes, generar la voluntad única del Estado, que permite alcanzar una diáfana idea de la unidad del poder estatal.<sup>2</sup>

En tal tenor, existen distintas funciones estatales que ya no son competencia exclusiva de cada uno de los Poderes Públicos, sino que se distribuyen y permean en cada uno de ellos para realizar las complejas atribuciones que tienen encomendadas.

De esta forma, la teoría moderna permite establecer que surjan nuevas formas de organización con la creación de organismos que guarden relación de coordinación, para que puedan ejercer funciones que tradicionalmente se le encomendaría a alguno de los tres Poderes Públicos.

Así, los OCAs realizan funciones, principalmente, administrativas, las cuales se encontraban a cargo del Poder Ejecutivo, por ejemplo, cuidar el valor adquisitivo de la moneda, atender el desarrollo de las elecciones, la protección de los derechos humanos, brindar datos estadísticos oficiales, vigilar la competencia económica, atender el sector de las telecomunicaciones, evaluar la pobreza y desarrollo, tener a su cargo al Ministerio Público y, por supuesto, salvaguardar la transparencia, acceso a la información y protección de los datos personales.

No obstante, ante una gestión deficiente por parte de la Administración Pública Federal fue necesario plantear la posibilidad de separar ciertas funciones públicas de su esfera de competencia y trasladarlas a

---

<sup>2</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 8ª edición, México, Porrúa, 2018, p. 50.

entes especializados, a fin de lograr resultados adecuados para la sociedad, conforme a los siguientes OCAs con su respectivo antecedente:

- Instituto Nacional Electoral – Secretaría de Gobernación.
- Banco de México – Secretaría de Gobernación y organismo público descentralizado.
- Comisión Nacional de Derecho Humanos – Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – Secretaría de Fomento, Colonización Industria y Comercio.
- Comisión Federal de Competencia Económica – Órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones – Órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales – Organismo descentralizado no sectorizado del Poder Ejecutivo.
- Fiscalía General de la República – Secretaría de Gobernación.<sup>3</sup>

Así, las razones para la creación de los OCAs han sido diversas, pero destacan las siguientes:

- El dotar de rango constitucional a los OCAs la blinda de modificaciones caprichosas, toda vez que su procedimiento legislativo es más complejo y requiere de mayores requisitos en comparación con una reforma legal, con lo que se traduce en una permanencia o estabilidad más prolongada.
- Separar las funciones de los OCAs del control y subordinación de la Administración Pública Federal, esta independencia (económica, técnica y operativa) brinda un trabajo imparcial, alejado de las cuestiones políticas.
- Generar una sinergia con los demás Poderes Públicos, ya que permite la coordinación de sus funciones con las demás autoridades.
- La autonomía permite que los OCAs se conviertan en entes especializados, es decir, generar servidores públicos que desa-

---

<sup>3</sup> Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos, en materia de simplificación orgánica <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-20.pdf> (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2024).

- rollen una materia que requiere un grado de especialización para brindar un mejor servicio.
- Establecer nuevos modelos de pesos y contrapesos para los Poderes Públicos tradicionales, con la finalidad de evitar excesos y lograr nuevas formas de rendición de cuentas.

Sin importar las razones que han orillado al poder reformador para considerar necesario quitarle una competencia específica al Poder Ejecutivo y trasladarla a un OCA, lo cierto es que, siempre se ha realizado con la finalidad de eficientar el servicio público y garantizar de mejor forma los derechos humanos que se les han encomendado.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación, a través del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido la tesis jurisprudencial P/J.12/2008, de rubro *ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS*, que a la letra indica:

**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.**

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional

y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.<sup>4</sup>

Así, el máximo tribunal del país ha indicado las características de estos entes públicos, a fin de dar bases en cuanto a su existencia, esto es:

- Su creación debe tener origen en el texto constitucional, es decir, su configuración básica debe estar indicada en la propia Constitución Política.
- Mantener relaciones de coordinación con los tres Poderes tradicionales, es decir, los OCAs no pueden estar subordinados al Ejecutivo, Legislativo o Judicial, sino que se encuentran en un plano de igualdad colaborativa.
- Al no estar insertos en ninguno de los tres Poderes Públicos deben gozar, en consecuencia, de una autonomía funcional y financiera, lo cual es esencial para la toma de decisiones objetiva, es decir, sin injerencia o coacción de ningún tipo.
- Finalmente, uno de los aspectos primordiales para la conformación de un OCA es el atender funciones primarias del Estado, las cuales requieren una atención eficaz.

Así, respecto de la última de las características señaladas por la Corte, en el sentido de que un OCA debe realizar funciones que requieran ser atendidas eficazmente, se podría entender en sentido inverso, es decir, a los OCAs se les encomiendan funciones que el Poder Ejecutivo no logró atender eficazmente, por lo cual se le encomienda a un ente especializado e independiente en beneficio de la sociedad.

Así, para el caso del INAI, se advierte que en 2012 se presentaron tres iniciativas de reforma de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) que desembocarían en la modificación a la Constitución Política del 7 de febrero de 2014. En ellas se observa que las razones y beneficios que motivaron su transformación en un OCA, entre otras, las siguientes:

Con el paso reformador que estamos proponiendo, queremos hacer irreversible su desempeño como órgano autónomo, ampliar su mandato para todos los poderes, organismos y entidades federales, y también asegurar su plena desvinculación orgánica con la administración pública para

---

<sup>4</sup> Tesis: P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro digital: 170238, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

asegurar su efectiva vigilancia y la completa garantía de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los entes gubernamentales. Se trata sin duda de la vía más segura para garantizar el mandato constitucional de máxima publicidad.

La autonomía del IFAI se justifica en la medida que ella constituye un mecanismo para fortalecer los derechos de los ciudadanos pues el acceso a la información gubernamental se da en dos sentidos: el primero, que permite que la información pública fluya hacia abajo para que los gobernados tengan conocimiento de las acciones de sus representantes y las autoridades que los rigen, y así puedan evaluar y supervisar tales acciones como un mecanismo de control y rendición de cuentas; y el segundo que, precisamente, fluye hacia arriba, hacia los gobernantes, quienes a su vez, deberán profesionalizarse en sus funciones y rendir cuentas a los ciudadanos de una manera cada vez más natural y transparente.<sup>5</sup>

Con este cambio se pretendía separar a este nuevo OCA de la Administración Pública Federal, para asegurar un trabajo independiente y la protección de los derechos que tutela. De esta forma, se logró que el artículo 6° constitucional establezca las características con las que debe contar el INAI:

Artículo 6o.

[...]

**VIII.** La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

---

<sup>5</sup> Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocProcLeg.aspx?q=/Uzk6PWWUGGbrFgW/MQRheVHlIPsxd0V3m-tVoZHKrkn9qmhWYIhpriLdSy5vE8O8Qj+PRPqd0InooJ8BHsbXIupws7cSIn3hbP2kIpX-4COiOxEXEi8nPaSsXr9z5CVn85PcS3241ytiAcgNTLSiJ3ZuvSpc/p3R1AxS/tsevXA=> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.<sup>6</sup>

Así, se deja en claro que entre los elementos mínimos a tomar en consideración al momento de expedir la legislación secundaria son: autonomía técnica y de gestión, lo cual le permite decidir sobre su funcionamiento y presupuesto; con personalidad jurídica y patrimonio propio; especializado; imparcial, así como colegiado. Para lo cual, en su funcionamiento se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. Características que van acorde con la Ley Modelo 2.0 del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, lo cual se verá más adelante.

Asimismo, no solo debe destacarse su conformación, sino la eficacia de sus determinaciones, toda vez que la misma fracción del precepto constitucional antes aludido, se menciona que sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, con lo cual ya no pueden interponer medio de defensa alguno, salvo la excepción cuando se trate de algún asunto de seguridad nacional, debido a que en ese supuesto el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal puede acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se analice el caso.

De esta forma, la importancia de esta configuración institucional radica en su función esencial, es decir, el salvaguardar derechos humanos reconocidos en la Constitución Política y los tratados de los que México es parte, estos son, el acceso a la información pública, así como la protección de los datos personales, lo cual se analizará en el siguiente apartado.

### *Derechos humanos tutelados*

Como ya se ha mencionado, el INAI es el organismo garante de los derechos fundamentales de acceso a la información pública y la protección de los datos personales, con una competencia federal, así como nacional, conforme a lo siguiente:

---

<sup>6</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, con última reforma al 22 de marzo de 2024, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

- Acceso a la información pública:
  - o Federal: se encarga de vigilar a los sujetos obligados de ese orden de gobierno (autoridades; partidos políticos; fideicomisos y fondos públicos; persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad).<sup>7</sup>
  - o Nacional: esta competencia se puede ver en dos sentidos:
    - Conoce de asuntos del orden de gobierno local, a través de la facultad de atracción de los recursos de revisión locales que por su interés y trascendencia lo amerite.
    - Funge como una segunda instancia en contra de las resoluciones de los organismos garantes locales, a través del recurso de inconformidad.
- Protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados (autoridades, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos):<sup>8</sup>
  - o Federal: vigila a los sujetos obligados de ese orden de gobierno.
  - o Nacional: esta competencia se puede ver en dos sentidos:
    - Conoce de asuntos del orden de gobierno local, a través de la facultad de atracción de los recursos de revisión locales que por su interés y trascendencia lo amerite.
    - Funge como una segunda instancia en contra de las resoluciones de los organismos garantes locales, a través del recurso de inconformidad.
- Protección de datos personales en posesión de particulares:
  - o Es el único organismo competente en toda la República.<sup>9</sup>

Así, el INAI se constituye como el principal organismo garante en materia de protección de estos derechos humanos contemplados en los

<sup>7</sup> Art. 1 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, con última reforma al 20 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

<sup>8</sup> Art. 1 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de , disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

<sup>9</sup> Art. 1 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 2010, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

artículos 6° y 16, segundo párrafo de la Constitución Política que a la letra establecen:

**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. **El derecho a la información será garantizado por el Estado.** (*énfasis añadido*).

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

**Artículo 16.** [...]

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.<sup>10</sup>

Así, por tratarse de derechos humanos gozan de la protección y principios que se contemplan en el artículo 1° de la Constitución Política:

- Todas las personas gozan del derecho de acceso a la información pública y la protección de sus datos personales, así como del acceso, rectificación, cancelación y oposición a su tratamiento.
- Estos derechos se deben interpretar conforme a la Constitución Política y a los tratados de los que México es parte, en los que se favorezca la protección más amplia de las personas, así como los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
- Toda autoridad tiene el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de acceso a la información pública y protección de los datos personales, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos.

Así, la protección de los derechos humanos de referencia goza de una mayor protección a lo que señalan únicamente los artículos 6° y 16 de

---

<sup>10</sup> Art. 6° y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



el INAI y los organismos garantes locales, en consecuencia, perderían sus atribuciones en el Sistema Nacional Anticorrupción, así como la facultad de promover acciones y controversias constitucionales.

Esta reforma se podría resumir de la siguiente forma:

- Los sujetos obligados serán los garantes del acceso a la información y protección de datos personales en su posesión.
- La protección de datos personales en posesión de particulares queda en la incertidumbre, puesto que únicamente se indica que se hará cargo de esta materia una Dependencia de la Administración Pública Federal, pero no se determina cuál, sino que eso se hará hasta que se reforme la Ley Orgánica de la misma.
- Las instancias encargadas de revisar el cumplimiento de estos derechos en los sujetos obligados serán:
  - Poder Ejecutivo: la Secretaría de la Función Pública.
  - Poder Judicial: el órgano de control y disciplina.
  - Congreso de la Unión: su contraloría.
  - En los OCAs: sus órganos internos de control.
  - Partidos políticos: la autoridad electoral a nivel nacional.
  - Sindicatos: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral.

Entre los motivos que se indican para ser procedente la iniciativa de reforma constitucional destaca:

- a. La reforma constitucional que nos ocupa garantiza la continuidad de las funciones administrativas y prestación de los servicios públicos que realizan los organismos constitucionales autónomos que se extinguen o fusionan, al tratarse únicamente de la reasignación de atribuciones y funciones a las dependencias básicas del gobierno federal;
- b. No se justifica que las funciones administrativas que realizan los organismos constitucionales autónomos que se extinguen o fusionan, no puedan ejercerse por las dependencias básicas del Poder Ejecutivo Federal;
- c. Corresponde a una reconceptualización de la administración pública como una forma de organización de Estado para atender los asuntos de las materias señaladas, en el marco del orden Constitucional;
- d. Con la reforma constitucional propuesta, se mantienen y salvaguardan los bienes y valores tutelados en el orden constitucional, sin menoscabo de los derechos de las personas;

- e. Se generan ahorros presupuestales que permitirán privilegiar el gasto social mediante la utilización de los recursos públicos con eficiencia, eficacia, transparencia, economía y honradez, en especial a partir de las opiniones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que no identificaron consecuencia presupuestaria que devenga de la iniciativa del Ejecutivo Federal.<sup>14</sup>

Así, lo que llama la atención de esta iniciativa es la razón que la motiva, puesto que se refiere a una cuestión económica, a fin de aplicar de forma adecuada los recursos públicos. No obstante, pese a lo expresado, en términos del artículo séptimo transitorio, se menciona que el personal que labora en los entes públicos que se extinguen pasarán a formar parte de los que lleguen a asumir sus funciones, en consecuencia, cuál sería el ahorro que se pretende lograr, ya que únicamente desaparecerían los cargos de Comisionados, ahorro que resulta ser insignificante.

Incluso, en caso de que no se trasladara a los recursos humanos de los OCAs, las áreas que asuman las nuevas funciones requerirían del personal necesario para seguir cumpliendo con las atribuciones que tenía encomendados los entes extintos.

De esta forma, si se quiere garantizar la continuidad de las funciones administrativas y prestación de los servicios públicos que brindan los OCAs que se pretenden extinguir, será necesario contar con el personal necesario, lo cual representa un gasto público que no se encuentra previsto.

Por otra parte, en el proyecto de presupuesto del INAI para el ejercicio fiscal de 2024, se planteó un monto de 1,168 millones de pesos, lo cual representa un 0.01% del gasto total del gobierno.<sup>15</sup> Con estas cifras se puede advertir que, en el caso de este organismo garante, su funcionamiento no resulta ser oneroso, por el contrario, brinda mayores beneficios que costos.

Aunado a esto, no se debe analizar su existencia en términos económicos, sino desde una óptica de la función que desarrolla, de ahí que,

---

<sup>14</sup> Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone la modificación de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica, disponible en: <https://portalhcd.diputados.gob.mx/PortalWeb/Comision/3b06de2c-0960-4f24-805b-e32f76f6533b/Foros/49b83364-b3ef-4002-a5a5-de6a4e351ad2/ArchivosGenerados/d9e459f8-226e-4835-b5d3-09978306cd4b.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

<sup>15</sup> INAI, "PRESUPUESTO 2024 DEL INAI ATIENDE PRINCIPIOS DE AUSTERIDAD Y RACIONALIDAD, EXPONE PLENO A DIPUTADOS", disponible en: <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-310-23.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto, de 2024).

no se deba ver como un costo para el erario, sino que se trata de una inversión en aras de la protección de derechos humanos, una instancia de contrapeso al Poder Público y un ente que brinda herramientas para el combate a la corrupción.

Ahora bien, por lo que hace a los argumentos que no se justifica la creación de los OCAs y que sus funciones pueden realizarlas las propias Dependencias de la Administración Pública, lo cual corresponde a una reconceptualización de la misma; además, se debe señalar que esto no corresponde con la realidad, en virtud de que la creación de los OCAs atiende, como ya se ha mencionado, a que la función administrativa fue desempeñada de forma deficiente, imparcial e ineficaz.

Con esto, querer regresarles las atribuciones que perdieron ante falta de resultados adecuados, va en contra del principio de progresividad y no regresión, esto es, que se deben buscar mejores condiciones para el goce de los derechos humanos o menores restricciones y, una vez alcanzados, no se pueden privar de ellos.

En este caso, la creación del INAI y sus homólogos a nivel local atiende a una mejor protección de los derechos humanos que tutelan, lo cual se convierte en una garantía que brinda independencia y certeza, la cual no se puede eliminar, puesto que vulneraría su pleno goce.

Con la presente iniciativa de reforma, se pretende que los mismos sujetos obligados sean los que atiendan los medios de impugnación, principalmente, a través de sus instancias de control, lo cual representa una transgresión a la imparcialidad de las decisiones que se tomen.

A modo de ejemplo, en materia de acceso a la información, en el período octubre 2022-septiembre 2023, el INAI recibió 20,125 recursos de revisión contra las respuestas de los sujetos obligados federales, de los cuales 5,439 fueron sobreseídos o desechados, es decir, únicamente 14,686 tuvo una resolución que se analizó a fondo la respuesta, conforme a los siguientes parámetros:

- En 2,562 (17.45%) recursos de revisión se confirmó la respuesta del sujeto obligado, es decir, que fue emitida adecuadamente.
- En 12,124 (82.55%) recurso de revisión se ordenó, modificó o revocó la respuesta o entrega de información del sujeto obligado.<sup>16</sup>

En estas cifras se advierte que darles estas atribuciones a los sujetos obligados no redundaría en un beneficio social, por el contrario, pro-

---

<sup>16</sup> INAI, Informe de labores 2023, México, diciembre de 2023, disponible en: [https://home.inai.org.mx/wp-content/uploads/Informe-Laboral-INA-2023\\_WEB\\_B-1.pdf](https://home.inai.org.mx/wp-content/uploads/Informe-Laboral-INA-2023_WEB_B-1.pdf) (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2024).

vocaría una afectación al pleno goce de los derechos humanos, tan solo del cúmulo de recursos de revisión que se resolvieron en 2023, se observa que los sujetos obligados respondieron de forma adecuada únicamente el 17.45% de las veces, mientras que de forma errónea o inadecuada el 82.55%.

Por tal motivo, los sujetos obligados no pueden ser los encargados de atender las solicitudes y, a su vez, los recursos que se interpongan en contra de las respuestas recaídas a las mismas, ni mucho menos, que sean Dependencias que se encuentran subordinadas a los Poderes Públicos, puesto que carecerían de objetividad e imparcialidad. De ahí que, sea necesaria la existencia del INAI, así como de sus homólogos a nivel local.

### *Estándares y recomendaciones internacionales*

Ante la incertidumbre y posibles violaciones de derechos humanos que pueda provocar la multicitada iniciativa de reforma constitucional, la Relatora Especial sobre el derecho a la privacidad ha manifestado que se “podría debilitar la protección de la privacidad, ya que la fragmentación de responsabilidades puede conducir a una falta de coherencia y eficacia en la aplicación de las leyes de protección de datos personales”.<sup>17</sup>

Por su parte, la Relatora Especial sobre la promoción del derecho a la libertad de opinión y expresión también se pronunció en torno al acceso a la información ya que “la supresión del INAI sin establecer mecanismos alternativos integrales y comprensivos podría debilitar la rendición de cuentas y la posibilidad de participar activamente en la vida pública que la creación de esta entidad perseguía”.<sup>18</sup>

Por tal motivo, ambas Relatorías le han solicitado al Estado mexicano que se pronuncie respecto de cómo se va a lograr la protección de los datos personales sin un OCA; qué medidas se implementarán para asegurar la transparencia y el derecho de acceso a la información; cómo se garantizará la rendición de cuentas; la forma en que esta reforma va acorde con las obligaciones en materia de derechos humanos que México ha asumido a nivel internacional.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Mandatos del Relator Especial sobre el derecho a la privacidad y de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión OL MEX 12/2024, 28 de agosto de 2024, disponible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29314> (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2024).

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> *Idem.*

De esta forma, se advierte que no solo en el campo nacional, sino también en el internacional, se han encendido alertas por posibles violaciones a los derechos humanos que tutelan el INAI y los organismos garantes locales, lo cual es entendible basado en las mejores prácticas de la materia y las recomendaciones internacionales.

A modo de ejemplo, a nivel regional la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, aprobó, mediante Resolución AG/RES. 2885 (XLVI-O/16) del 14 de junio de 2016, el Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública en el que se insta a los Estados miembros a que avancen en la adopción e implementación de diversas acciones para garantizar el derecho de acceso a la información, entre otras medidas, dotar o fortalecer de autonomía operativa, de presupuesto y de decisión a una Comisión de Información,<sup>20</sup> como autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de este derecho, lo que con posterioridad sería denominado órgano garante.

Posteriormente, el Comité Jurídico Interamericano que tiene como finalidad, entre otras, “promover el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional, y estudiar los problemas jurídicos referentes a la integración de los países en desarrollo del Continente y la posibilidad de uniformar sus legislaciones en cuanto parezca conveniente”,<sup>21</sup> en ejercicio de sus atribuciones, emitió la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre el Acceso a la Información Pública, en la que se busca que los Estados de la región homologuen sus legislaciones conforme a esas buenas prácticas.

Esta Ley Modelo prevé en su artículo 56 la creación de un órgano garante, el cual debe tener las siguientes características necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información pública: “a. establecido por ley; b. autónomo e independiente, y con capacidad para decidir sobre la ejecución de su presupuesto; c. especializado e imparcial; y d. dotado de capacidad sancionatoria, en el marco de sus competencias”.<sup>22</sup>

Asimismo, se recomienda en la referida Ley Modelo que este órgano garante sea, preferentemente, establecido desde la Constitución

---

<sup>20</sup> Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública, 14 de junio de 2016, disponible en: [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_a\\_la\\_informacion\\_programa\\_interamericano.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_a_la_informacion_programa_interamericano.pdf) (consulta: 6 de septiembre de 2024).

<sup>21</sup> Art. 99 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, disponible en: [https://www.oas.org/xxxivga/spanish/basic\\_docs/carta\\_oea.pdf](https://www.oas.org/xxxivga/spanish/basic_docs/carta_oea.pdf) (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2024).

<sup>22</sup> Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre el Acceso a la Información Pública disponible en: [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion\\_Ley\\_Modelo\\_Interamericana\\_2\\_0\\_sobre\\_Acceso\\_Informacion\\_Publica.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf) (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2024).

Política, no subordinado a ningún Poder Público, colegiado e independiente de sus homólogos a nivel local.<sup>23</sup>

En este sentido, el actual andamiaje institucional mexicano de los organismos garantes nacional y locales se encuentran acordes con los parámetros sugeridos por el Comité Jurídico Interamericano, a fin de que se maximicen estos derechos y se protejan de una mejor manera.

Incluso, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se prevé en el objetivo 16, denominado “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”, la meta 10 “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”, con lo cual los Estados deberían poner en marcha hasta el máximo de sus capacidades para lograrlo antes de 2030.

Así, no solo se tratan de recomendaciones o metas programáticas, sino que existen instrumentos con fuerza vinculante, como lo es el Convenio 108 para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal<sup>24</sup> y el Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, a las Autoridades de Control y a los Flujos Transfronterizos de Datos,<sup>25</sup> de los que México es parte, en los que se establecen obligaciones respecto de la protección de datos personales y de la existencia de un organismo garante.

En el Protocolo Adicional al Convenio 108 se indica que cada Estado debe establecer una autoridad encargada de garantizar el cumplimiento de ese Convenio, para lo cual uno de los requisitos señalados es que puedan ejercer sus funciones con total independencia,<sup>26</sup> esto es,

---

<sup>23</sup> Comentario a nota de pie 50 de la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre el Acceso a la Información Pública.

<sup>24</sup> Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, adoptado en Estrasburgo, Francia, el 28 de enero de 1981, con entrada en vigor internacional 1 de octubre de 1985, México se adhirió 28 de junio de 2018 y entrada en vigor 1 de octubre de ese mismo año, disponible en: <https://cja.sre.gob.mx/tratadosmexico/tratados/eyJpdii6Iis4UHhPdEVnYTRRTm54d3haQlZ4VHc9PSIsInZhbH-VlljoidWx0dHg4S3pKRUQ3c1YwUEFCWk13QT09IiwibWFjIjoiZGJlZDUyYm15ZThjNDBlMDU3NjRmYzUwMjI2NTBmMWMYnNWM4MGVkdMDJkMTU0MjJkZW5kY2JiMzdlOTUyO-DA2OSJ> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

<sup>25</sup> Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, a las Autoridades de Control y a los Flujos Transfronterizos de Datos, adoptado en Estrasburgo, Francia, el 8 de noviembre de 2001, México lo promulgó el 28 de septiembre de 2018, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5539474&fecha=28/09/2018#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5539474&fecha=28/09/2018#gsc.tab=0) (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

<sup>26</sup> Art. 1 del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, a las Autoridades de Control y a los Flujos Transfronterizos de Datos.

libre de la injerencia externa en la toma de decisiones, sin las presiones de cualquiera de los Poderes Públicos, lo que garantiza un adecuado funcionamiento y protección de los derechos humanos.

En este sentido, México debe atender a los compromisos y estándares internacionales que garantizarán el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de los datos personales, entre otros, mediante las garantías de independencia institucional.

### *Conclusiones*

El INAI, así como los organismos garantes locales forman parte de un diseño institucional que garantiza los derechos de acceso a la información y protección de los datos personales, toda vez que cuentan con una forma de organización administrativa denominada OCA, en el que no se encuentran subordinados a ninguno de los tres Poderes Públicos, sino que se establecen relaciones de coordinación.

Estos organismos garantes al gozar de la referida configuración a nivel constitucional no rompen con la teoría de la División de Poderes, sino que la complementan al consagrarse como nuevos contrapesos para el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo cual resulta necesario para el Estado moderno. Así, los OCAs surgen como respuesta a los malos resultados que ha tenido la Administración Pública o, en su caso, como mecanismo para reforzar su funcionamiento, puesto que lo que se busca es un trabajo especializado, imparcial, con plena autonomía técnica, de gestión y capacidad para decidir sobre sí mismo, en beneficio de la sociedad.

A pesar de lo anterior, la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó el dictamen de la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se pretende modificar diversos artículos de la Constitución Política a fin de desaparecer a estos organismos garantes, lo cual se traduce en perjuicio del pleno goce de los derechos de acceso a la información pública y la protección de los datos personales, ya que se pretende centralizar estas atribuciones en cada uno de los Poderes Públicos, así como los OCAs restantes, por razones de austeridad.

No obstante, esta iniciativa representa una violación al principio de progresividad y no regresión, así como a los estándares y compromisos internacionales de los que México es parte. Ya que uno de los aspectos fundamentales para hacer efectivos estos derechos es la garantía de independencia institucional de los organismos garantes, puesto que, sin ella, se podría estar a actos arbitrarios por parte de los sujetos obligados.

Por tal motivo, se requiere, en lugar de desaparecer a estos organismos, establezca mecanismos para fortalecer su desempeño institucional. No puede ponderarse una cuestión económica sobre el pleno goce de los derechos humanos y su trascendencia para un Estado democrático.

### *Fuentes de consulta*

Cámara de Diputados, “Comisión de Puntos Constitucionales aprobó dictamen que plantea la extinción de siete organismos autónomos” disponible en: <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/comision-de-puntos-constitucionales-aprobo-dictamen-que-plantea-la-extincion-de-siete-organismos-autonomos-> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

Carta de la Organización de los Estados Americanos disponible en: [https://www.oas.org/xxxivga/spanish/basic\\_docs/carta\\_oea.pdf](https://www.oas.org/xxxivga/spanish/basic_docs/carta_oea.pdf) (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2024).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, con última reforma al 22 de marzo de 2024 disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, con entrada en vigor internacional el 18 de julio de 1978, para el caso de México se adhirió y entró en vigor el 24 de marzo de 1981 disponible en: <https://cja.sre.gob.mx/tratadosmexico/tratados/eyJpdiI6IkVLYkJUUmZk-cGduYTViRWMrUGhvMEE9PSIsInZhbHVlIjoialhaS2RqOFIS-dkh3QzZRYnlqVng4UT09IiwibWFjIjoiMDQxMGQ2ZmFING-JmY2YzOWMwYzIyZGZjOTNjMjg3ZmRmNzYxZjRiOTIwN-TkwMzJmNTM1ZGVlODhiNTdiNTQyNiJ9> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, adoptado en Estrasburgo, Francia, el 28 de enero de 1981, con entrada en vigor internacional 1 de octubre de 1985, México se adhirió 28 de junio de 2018 y entrada en vigor 1 de octubre de ese mismo año disponible en: <https://cja.sre.gob.mx/tratadosmexico/tratados/eyJpdiI6Ii-s4UHhPdEVnYTRRTm54d3haQlZ4VHc9PSIsInZhbHVlIjoiid-Wx0dHg4S3pKRUQ3c1YwUEFCWk13OT09IiwibWFjIjoiZGJlZ-DUyYmI5ZThjNDBlMDU3NjRmYzUwMjI2NTBmMWMYnWM->

[4MGVkJMDJkMTU0MjJkZW5kY2JiMzdlOTUyODA2OSJ](#) (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014 disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_215\\_07feb14.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf) (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone la modificación de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica disponible en: <https://portalhcd.diputados.gob.mx/PortalWeb/Comision/3b-06de2c-0960-4f24-805b-e32f76f6533b/Foros/49b83364-b3ef-4002-a5a5-de6a4e351ad2/ArchivosGenerados/d9e459f8-226e-4835-b5d3-09978306cd4b.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho administrativo y administración pública, 8ª edición, México, Porrúa, 2018, p. 50.

INAI, “Presupuesto 2024 del INAI atiende principios de austeridad y racionalidad, expone pleno a diputados” disponible en: <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-310-23.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

INAI, “Informe de labores 2023”, México, diciembre de 2023, disponible en: [https://home.inai.org.mx/wp-content/uploads/Informe-Laboral-INAI-2023\\_WEB\\_B-1.pdf](https://home.inai.org.mx/wp-content/uploads/Informe-Laboral-INAI-2023_WEB_B-1.pdf) (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2024).

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocProcLeg.aspx?q=/Uzk6PWWUGGbrFgW/MQRheVHIIPSxd0V3mtVoZHKrkn9qmhWYIhpriLdSy5vE8O8Q-j+PRPqd0Inoo0J8BHsbXIupws7cSIn3hbP2kIpx-4COiOxEXEi8nPaSsXr9z5CVn85PcS3241ytiAcgNTLSiJ3ZuvSpc/p3R1AxS/tsevXA=> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

Iniciativa del Ejecutivo federal Con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos, en materia de simplificación orgánica disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-20.pdf> (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2024).



Personal, a las Autoridades de Control y a los Flujos Transfronterizos de Datos, adoptado en Estrasburgo, Francia, el 8 de noviembre de 2001, México lo promulgó el 28 de septiembre de 2018 disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5539474&-fecha=28/09/2018#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5539474&-fecha=28/09/2018#gsc.tab=0) (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

Tesis: P/J. 12/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro digital: 170238, tomo xxvii, febrero de 2008, página 1871.

## El gobierno político de los territorios bajo la Constitución de Cádiz

### *The political government of the territories under the Constitution of Cadiz*

BEATRIZ ROJAS

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México

[BRojas@institutomora.edu.mx](mailto:BRojas@institutomora.edu.mx)

<https://orcid.org/0000-0001-8749-9331>

Recibido: 29/03/2025

Aceptado: 05/05/2025

<https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.04>

#### RESUMEN

La desaparición de los titulares de la Corona española puso de manifiesto que la monarquía disponía de una sola trama institucional para enfrentar la vacancia. Sin embargo, también señaló el peligro que significaba la instalación de juntas superiores a lo largo del territorio de las Españas. Este trabajo se centra en analizar la necesidad de recentrar lo que se estaba desgajando en la península con la creación espontánea de las mencionadas juntas, y en ultramar, donde además de la ausencia del monarca se añadió el desigual trato que recibieron esas provincias por parte de la Junta Central, lo que hizo indispensable reunir a las

CÓMO CITAR: Rojas, B. (2025). El gobierno político de los territorios bajo la Constitución de Cádiz. *IURIS TANTUM*, No. 41. Año XXXIX, DOI: <https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.04>



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional.

Cortes integrando por primera vez representantes de los territorios ultramarinos, aunque con una participación limitada.

**Palabras clave:** constitución de Cádiz, juntas superiores, territorio, Nueva España, crisis trasatlántica.

#### ABSTRACT

*The disappearance of the holders of the Spanish Crown showed that the monarchy had only one institutional plot to deal with the vacancy. However, he also pointed out the danger posed by the installation of Superior Juntas throughout the territory of Spain. This work focuses on analysing the need to re-centre what was breaking apart in the peninsula with the spontaneous creation of the aforementioned Juntas, and overseas, where in addition to the absence of the monarch was added the unequal treatment that these provinces received from the Central Junta, which made it essential to bring together the Cortes integrating for the first time representatives of the overseas territories, although with limited participation.*

**Keywords:** constitution of Cadiz, superior juntas, territory, New Spain, transatlantic crisis.

#### *La Constitución discutida*

La convocatoria tardó más de lo deseado, cuando finalmente las Cortes quedaron instaladas a finales de agosto de 1810, para la mayoría, la necesidad de redactar una Constitución era impostergable, sin embargo, la comisión de redacción tardó un año en redactar el proyecto que se presentó a las Cortes a finales de agosto de 1811. La redacción no estaba aun totalmente terminada, faltaban varios títulos entre los cuales el dedicado al “Gobierno interior de las provincias y los pueblos” que formaría la tercera parte de la Constitución. Sin embargo, al discutirse los primeros capítulos surgieron asuntos relacionados con el gobierno del territorio.

El primero, recién iniciada la lectura surgió, al abordar el art. 11 del título II que define la conformación territorial de la nación. Asunto tratado en el apartado anterior con detalle; solamente queremos recuperar aquí la reacción que hubo en la Sala, el 2 de septiembre, cuando se leyó este artículo en donde se enumeran los componentes del territorio

de las Españas. Los reclamos empezaron con el Sr. Roa por no haberse incluido el señorío de Molina y hubieran seguido, si los miembros de la comisión no hubieran respondido firmemente explicando el porqué de esa enumeración. Arguelles, siempre puntual, señaló que "...la razón filosófica de esta omisión" se explicó en el discurso preliminar; muy posiblemente se refirió a la línea que decía "promover y fomentar la unidad de todos los españoles, cualquiera que sea el reino o provincia á que puedan pertenecer". Para los diputados, esta explicación no era suficiente, ellos apelaban a la historia de sus provincias para defender su inclusión en el artículo señalado, para ellos la conformación política de España se definía por la historia.

La lectura del artículo siguiente tampoco fue del gusto de los diputados, "Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan." El diputado Aner representante de Cataluña pidió: "Yo desearía que se omitiese este artículo, porque no produce efecto bueno".<sup>1</sup> Sin duda había una disonancia entre lo que buscaban los autores del proyecto y lo que querían los representantes de las provincias en lo referente al territorio. Este asunto aparecería más tarde, justo al inicio de la discusión sobre el gobierno de las provincias.

Aunque se planteó una nueva distribución del territorio, como quedó señalado en el artículo 11 tan citado de la Constitución, los redactores del proyecto creyeron en un primer momento que la falta de información no les permitía efectuar una reorganización del territorio acorde a los nuevos postulados de gobierno. Sin embargo, si bien esto era un impedimento importante, pronto se dieron cuenta que lo determinante era la negativa de las provincias y de las divisiones menores a modificar su trazado. Al respecto Arguelles comentó: "Para evitar la guerra civil de provincia á provincia la comisión se abstuvo de esto, y lo dejó para cuando la nación vea que es conveniente esta división y que haya razones políticas que la apoyen".<sup>2</sup> Por el momento el territorio de las Españas no sufrió modificaciones mayores, la Nación española quedó en espera de mejores tiempos, aunque nunca pudo hacerlo en la forma que lo hizo la Francia revolucionaria.<sup>3</sup>

La discusión del proyecto continuó, no fue sino hasta el 10 de enero de 1812 que le tocó el turno al gobierno del territorio que formó un

---

<sup>1</sup> Sesión del 2 de septiembre de 1811. En Martínez Pérez Fernando, *Constitución en Cortes. El debate constituyente 1811-1812*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2011, p. 63.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>3</sup> Ozouf-Marignier, Marie-Vic, *La formation de départements: la représentation du territoire français à la fin du 18e siècle*, EHESS, París, 1992.

Título aparte el vi, independiente de los títulos correspondientes a los tres poderes, pero relacionado con ellos en una trama bastante particular que iremos viendo. Aunque fueron tres los asuntos fundamentales de este título: ayuntamientos, diputaciones, jefes políticos, se organizó solamente en dos capítulos. El primero dedicado a los ayuntamientos, el segundo a las provincias y las diputaciones provinciales, mientras que, a los jefes políticos, elemento central del gobierno de las provincias se les dedicaron solamente unas cuantas líneas: de no ser por las discusiones que se presentaron en las Cortes en torno a este cargo, poco sabríamos de él sino hasta la emisión del Decreto CCLXIX del 23 de junio de 1813.

Los enunciados de los artículos que encabezan los dos capítulos fueron muy sencillos: el primer artículo del proyecto, el 307 que ya en el texto definitivo fue el 309, fue el siguiente: “Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde ó alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde le hubiere, y en su defecto por el alcalde ó el primer nombrado entre estos, si hubiere dos”.<sup>4</sup> Y los art. 322 y 323 del proyecto señalaron: “El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas” y “en cada provincia habrá una diputación llamada provincial para promover su prosperidad presidida por un jefe superior” que quedarían como arts. 324 y 325. La discusión en torno a estos tres artículos fue enconada: para entonces ya se habían integrado al pleno la mayoría de los diputados americanos, que por la distancia no pudieron presentarse desde que se instalaron las Cortes. Esto se señala, porque en la discusión de este título, su participación fue muy activa durante los seis días en que se revisó este Título.

El diputado Castillo, representante por la provincia de Costa Rica, de los primeros en tomar la palabra, señaló que la primera parte era digna de aplauso, no la segunda pues se negaba rotundamente a que el jefe político presidiera los ayuntamientos. Para defender su postura alegó la necesidad de preservar la separación de poderes, y siendo el jefe político un representante del ejecutivo, era una aberración que estuviera presente en las deliberaciones de los ayuntamientos. La respuesta vino inmediatamente de un fiel defensor del proyecto, el conde de Toreno, quien indicó “...los ayuntamientos no son sino unos agentes del poder ejecutivo...” y continuó “los ayuntamientos son esencialmente subalternos del Poder ejecutivo; de manera, que solo son un instrumento de este, elegidos de un modo particular, por juzgarlo así conveniente

---

<sup>4</sup> Martínez Pérez, F., *op. cit.*, p. 643.

al bien general de la nación” frase que se volvió célebre por la contundencia del planteamiento. La discusión de los artículos 322 y 323 también dieron ocasión a forjar una frase célebre, la que pronunció el diputado Guridi y Alcocer, representante de la provincia de Tlaxcala: “Unos hombres que ha de elegir el pueblo, y cuyas facultades les han de venir del pueblo o de las Cortes, que son la representación nacional, y no del Poder ejecutivo, son representantes del pueblo”.<sup>5</sup> En estas frases se expresan las dos concepciones que estaban en disputa sobre el gobierno del territorio: la búsqueda de lo que ahora se llama ejecutivo, por integrar el territorio a los mecanismos generales del gobierno, por el otro la defensa de la lógica corporativa dominante hasta entonces, que además, dicho sea de paso, el sistema representativo escalonado consolidó. Los redactores del proyecto lo explicaron muy bien y los representantes de las provincias también. Eran posiciones irreconciliables que durante, los dos periodos que estuvo vigente la Constitución no lograron coincidir, aunque en el texto la versión final fue la propuesta por la comisión de redacción, no se modificó ni una coma. No podemos detenernos en profundizar sobre estos planteamientos, sin embargo, es evidente que cada uno se funda en una concepción diferente de gobierno y de la relación existente entre sus diferentes instancias y niveles. Sin embargo, hay que señalar que, en el texto, la articulación entre las instancias territoriales de gobierno presenta una gran complejidad, ya que las implicaciones son múltiples y si, por un lado, contravienen la lógica corporativa dominante hasta entonces, no establecen una clara relación jerárquica entre los diferentes niveles de gobierno. Así, aunque presumiblemente con la inclusión del *jefe político* en el gobierno de las provincias se buscó establecer la división de poderes, el primer resultado fue una profusa confusión entre las instancias de gobierno, que se buscará corregir posteriormente.<sup>6</sup>

Sin duda, es en el *ayuntamiento* en donde la confusión es mayor por las tareas que se le asignan, que lo implican teórica y materialmente con las tres potestades establecidas en la Constitución, y a la vez que se le asigna un lugar particular en la trama constitucional. También las diputaciones provinciales son parte de esta trama, pues, aunque sus encargos aparentemente quedan perfectamente acotados, pronto se les darán otros que no quedaron implícitos en el texto ni en los decretos

---

<sup>5</sup> *Idem*, p. 673.

<sup>6</sup> Muñoz de Bustillos, C., “Los otros celadores del orden constitucional doceañista: Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos Constitucionales”, *Historia Derecho Territorio*, Sevilla 2014, Universidad de Sevilla, pp. 489-520.

posteriores, más los que espontáneamente asumen. Esta imbricación tiene sin duda una explicación que se nos escapa, que no obedece a la construcción de una jerarquía ni a la de una administración centralizada y si de casualidad esta fue la intención no encontraron los conductos pertinentes para hacerlo. Esto lo veremos con más detalle posteriormente, por lo pronto anotemos: dejar a los alcaldes la impartición de justicia en primera instancia, a los ayuntamientos la redacción de sus ordenanzas y encargar a las diputaciones provinciales denunciar las infracciones a la Constitución.<sup>7</sup> Y en un mandato posterior se pidió a las diputaciones informar sobre la conducta política de los magistrados y jueces de primera instancia.<sup>8</sup>

Recordemos que en el *Discurso preliminar* la comisión indicó que, lo que buscaba era sistematizar y adecuar a un nuevo sistema “los diferentes cuerpos de la legislación española”, reestablecer el gobierno de las provincias y los pueblos “conforme a los antiguos fueros municipales”.<sup>9</sup> Con un lenguaje permeado de *conceptos políticos* de la modernidad, explicó la comisión como se mejorarían “las instituciones municipales” para recuperar los *derechos políticos* que les habían sido usurpados. El remedio lo encuentra en generalizar “...los Ayuntamientos en toda la extensión de la monarquía” y “... que la elección de sus individuos sea libre y popular”. Instituye como motor de esta ancestral institución lo que llama “el impulso personal” sustrayéndola del “impulso del Gobierno” procedente de Acuerdos y Consejos que por desconocimiento de las necesidades de los pueblos dictaban providencias inadecuadas. De esto quiere salvar la comisión a los ayuntamientos y volverlos promotores de su prosperidad.<sup>10</sup> Si leemos en esta clave la organización del gobierno de las provincias, entendemos mejor la propuesta de la comisión que se completa con la creación de las *diputaciones provinciales* y el establecimiento de los *jefes políticos*. Si los diputados, particularmente los americanos, levantaron la voz contra la forma en que se planteaba el gobierno del territorio es porque, para ellos los pueblos y sus ayuntamientos son mucho más que promotores de la prosperidad, son fuente de soberanía.

La prosperidad se vuelve un fin, y así se manifiesta con la creación de las diputaciones provinciales, aunque el gobierno de intendencias ya manifiesta esta tendencia que no progresó porque todo se

---

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> AHN, Consejos 13564. Exp. 25 N.I.

<sup>9</sup> *Discurso preliminar*, p. 115.

<sup>10</sup> *Idem.*

dejaba en el intendente, faltaba el eslabón que ahora se instituye en las diputaciones. En la discusión del articulado correspondiente a la diputación se esgrimen los mismos argumentos que en el de los ayuntamientos: la comisión la califica de instancia económica de gobierno y los diputados, nuevamente los americanos son los más combativos, de instancia de representación, es decir política y se rechaza la presencia del jefe político. Las provincias no lograron imponer su punto de vista pese a las largas y enconadas discusiones, que no se reflejan en la Constitución.

Para conocer los detalles de los cometidos del gobierno de las provincias, hubo que esperar la redacción de una serie de *instrucciones*. Sin embargo, las grandes líneas ya están presentes en los dos capítulos y 28 arts. del título vi. ¿Qué es lo más importante? Su origen, pues en ambas instancias, local y provincial, proceden de elecciones populares, sistema que ya se había introducido desde 1767, aunque no con la amplitud que se dio en el texto, que tampoco es universal pues existen limitantes como eran el de ser vecino y “mantenerse con decencia” que generalmente se traduce como “tener modo honesto de vivir”.<sup>11</sup> Lo primero se registra en los censos o por el párroco del pueblo, lo segundo se define en la misma asamblea electoral. Tampoco entran en la categoría de ciudadanos los sirvientes domésticos, ni las castas. Si a esto agregamos que el sistema electoral se compone de tres grados, cuatro si contamos la condición de ser vecino, lo popular en el sentido que nosotros lo entendemos, queda bastante diluido, pero responde perfectamente a la lógica corporativa.

Las diputaciones son también una innovación, aunque se ha relacionado su origen con las Juntas de provincia y las Juntas Superiores, no se señala una filiación certera: los redactores del proyecto las compararon a los acuerdos de las audiencias y Arguelles en el *Discurso preliminar* las relaciona con las Juntas de las provincias Vascongada. Para el jefe superior Político de la provincia de México en octubre de 1813 las diputaciones eran: “...una junta con presidente y ministros que deben tratar del Gobierno Político de la Provincia ...”.<sup>12</sup> Para el elector de Puebla de Sanabria las Diputaciones eran:

...la representación intermedia entre estas y las Cortes, pues había además una necesidad absoluta de tal Diputación para que se principiase a

---

<sup>11</sup> Annino, A., “Pueblos, liberalismo y Nación en México”, en: Annino, A., Guerra, F., *Inventando la Nación*, p. 401.

<sup>12</sup> AGNM, Historia 448.

dar bajo a las atribuciones que le estaban asignadas y que sin ellas estaban detenidas en grave perjuicio de la Nación...”<sup>13</sup>

También se ha señalado como promotor de esta institución a Ramos Arizpe, diputado por la provincia de Coahuila ya que, en la Memoria que entregó a las Cortes a falta de la *Instrucción* de su provincia, sugirió la formación de una Junta provincial con carácter de gubernativa. No nos detendremos más en buscar su origen, es más importante indicar cuantas se establecieron, que se les encomendó y los resultados que dieron. En la Constitución no se fijó el número de diputaciones que se establecerían, tampoco se detallaron las tareas que corresponderían al jefe político. Se fijó en nueve el número de individuos que conformarían la diputación, el jefe político, el intendente y siete diputados, esto sin importar el número de partidos que formaran la provincia. También se concedieron tres diputados suplentes y se le asignaron 90 sesiones al año que cada provincia acomodaría a sus circunstancias.

En el proyecto, su cometido estaba puntualmente establecido, pese a los reclamos de un grupo de diputados que pidieron que se ampliaran sus competencias, solamente se concedió ampliar las de ultramar por la lejanía respecto a el manejo de caudales de los ayuntamientos. Ante esos reclamos los diputados Arguelles, Aner y el Conde de Tereno, que formaron parte de la comisión de redacción defendieron con ímpetu su propuesta:

...las diputaciones provinciales no tienen, ni por su naturaleza pueden tener, ningún carácter representativo...Cada diputación es como un ayuntamiento céntrico para reunir en un punto todos los de la provincia, y conservar la unión, haciendo en esto las mismas funciones que antes los acuerdos de las audiencias...<sup>14</sup>

Utilizan el mismo argumento que dieron para explicar la presencia del jefe político en el ayuntamiento. Sin embargo, el planteamiento constitucional permitía una lectura diferente, como lo señalaron reiteradamente los que se oponían a la presencia del jefe político en la Diputación provincial, el alegato se fundaba en el origen. La perorata de Guridí nos lo señala puntualmente “...Unos hombres que han de elegir el pueblo y cuyas facultades les han de venir del pueblo o de las Cortes, que son la representación nacional, y no del poder ejecutivo,

---

<sup>13</sup> Don Alonso González vecino de la Puebla de Sanabria, 15 de febrero de 1813, ACD, Elecciones.

<sup>14</sup> Participación del Sr. Arguelles, Martínez Pérez, F., *op. cit.*, p. 665.

son representantes del pueblo...”<sup>15</sup> Este fue un asunto que se discutió largamente y sobre el cual los americanos fueron los más combativos, pues veían en este cargo la permanencia del *despotismo* vivido en los últimos años. Los argumentos partían de dos concepciones de gobierno opuestas; por un lado, defender la autonomía de los gobiernos provinciales, por el otro introducir el gobierno en el ámbito provincial, lo que se venía buscando desde la creación de las intendencias y que se manifestaba por un reforzamiento de lo que empezó a llamarse *gubernativo*. Nuevamente la propuesta de la Comisión fue la que se mantuvo con ligerísimos cambios.

Resulta un tanto extraño que las funciones del jefe superior y de sus subalternos, los jefes políticos, no se precisaran en la Constitución, pues solamente se señala: “El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior” sin entrar en más detalle (art.324). Habrá que esperar hasta la *Instrucción* del 23 de junio de 1813 para conocer qué es lo que le corresponde y queda a su cargo. Pese a esta parquedad en el texto, en las sesiones la conformación de las diputaciones y la aparición del *jefe superior* se discutieron ampliamente, su simple presencia se veía como un atentado a la libertad. El mismo señor Castillo señaló la injerencia que el jefe político podía tener sobre los ayuntamientos y el diputado Leyva confirmó esta opinión al señalar: “No habrá un remedio sistemático contra el *despotismo*, si confiamos exclusivamente a un ministro de la corona el gobierno de las provincias”.<sup>16</sup> El conde de Tereno en cambio ve en ellos la capacidad de “tenerlos a raya y conserve la unidad de acción en las medidas del gobierno”.<sup>17</sup>

La creación de ayuntamientos cómo señalan Lorente y Portillo correspondió a “la constitucionalización de antiguas instituciones”.<sup>18</sup> Sin embargo, su transformación encontró contratiempos, entre los cuales el número de 1000 almas necesarias como mínimo para establecerlos, sobre todo en algunas provincias con un poblamiento muy disperso como era el caso de Galicia y algunas zonas de Cataluña. Este asunto ya se había discutido en las Cortes, lo que provocó que en el Decreto CLXIII de mayo de 1812, dos meses después de jurada la Constitución, se permitiera su instalación sin que cubrieran este requisito. El excelente trabajo de C. de Castro da cuenta de los múltiples contratiempos

---

<sup>15</sup> Sesión del 13 de enero de 1812, Guridi y Alcocer, *Ibid*, p. 673.

<sup>16</sup> El diputado Leyva representante de Chile lo señaló en su participación del 12 de enero de 1812, Martínez Pérez, F., *op. cit.*, p. 658.

<sup>17</sup> Martínez Pérez, F. *op. cit.*, p. 643, Sesión del 10 de enero de 12.

<sup>18</sup> Lorente Marta y José Ma. Portillo, *El momento gaditano. La constitución en el orbe hispánico, 1808-1826*, Madrid, Congreso de Diputados, 2011, p. 218.

que se presentaron en la instalación de ayuntamientos en la península.<sup>19</sup> En América sucedió lo mismo como lo ha manifestado una amplia bibliografía.<sup>20</sup>

La creación de las diputaciones provinciales tuvo buena acogida, no obstante, el número que se concedió no cubrió la demanda, lo que ocasionó inconformidad y reclamos. En la Constitución solamente se indicó en el art. 325 “En cada provincia habrá una diputación llamada provincial” hubo que esperar la publicación del decreto ya citado del 23 de mayo de 1812 para conocer sus funciones, número y sedes: 31 para la península, 19 para América, 11 a la Septentrional, 8 a la meridional y una para Filipinas. Para la península el número concedido se acercaba bastante al número de provincias reconocidas, aunque no faltaron reclamos, entre los cuales el de Cádiz, a cuya solicitud las Cortes no pudieron negarse y en diciembre de 1812 se le dio satisfacción.<sup>21</sup> En América la demanda fue mayor: entre 1812 y 1814 se solicitó la creación de 11 diputaciones más.<sup>22</sup> Esta insistente demanda de las provincias americanas por disponer de una diputación muestra una tendencia constitucional importante que ya se había puesto de manifiesto desde 1808; con el tiempo se tornaría hacia el federalismo, en el momento, en todo el territorio español las diputaciones cumplieron una labor de coordinación territorial fundamental, de allí su importancia.

Por el corto número de diputaciones concedidas a ultramar, fue necesario efectuar una concentración provincial que quedó en manos de las juntas preparatorias efectuadas en las sedes: en la Nueva España todas las provincias se integraron en seis diputaciones, en Guatemala pese a que se le asignaron dos, solo se instaló una. La que tuvo por sede la ciudad de México quedó formada por siete provincias: México,

---

<sup>19</sup> Castro, Concepción de, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza Editorial, 1979, pp. 64-65.

<sup>20</sup> Annino, Antonio, “Pueblos, liberalismo y Nación en México”, en: Annino, A., Guerra, F., *Inventando la Nación. Iberoamérica siglo XIX*, México, FCE, 2003; Morelli, Federica, *Territorio o Nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

<sup>21</sup> Decreto CCXIII, de 19 de diciembre de 1812, de las Cortes. La provincia marítima de Cádiz será contada entre las que deben tener su propia Diputación provincial. Localización del documento: Archivo Histórico Nacional. Signatura: ES.28079.AHN/1.2.2.1.80.7//CONSEJOS, L.3279, núm.178. 1. Citado por Francisco Javier San Juan, *Las Diputaciones Provinciales. Una aproximación a los orígenes de la diputación de Cádiz*.

<sup>22</sup> Rieu-Millan, Marie Laure, *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz*, Madrid, CSIC, 1990, p. 248-250. Entre febrero de 1812 y abril de 1814 se solicitaron diputaciones provinciales para: Nicaragua, Costa Rica, Honduras; para Zacatecas; para Santiago de Cuba; en Perú una para Intendencia y una para Guayaquil; una en Charcas; una en Maracaibo; una en Panamá; una para Honduras; una para Chiapas; y una para Querétaro.

Puebla, Veracruz, Oaxaca, Michoacán, Tlaxcala, Querétaro. Estas provincias eran las más centrales, pobladas, ricas, con una historia propia, para ellas fue una ofensa que no se les concediera una diputación. Esta conformación determinada por la Junta preparatoria, formada por las altas autoridades de la Nueva España, tiene claros visos políticos por ser las provincias donde mayor presencia tenía la insurgencia y el virrey Calleja debe haber considerado la conveniencia de establecer una diputación que abarcara las zonas rebeldes.

En las Cortes, el número de diputados que las formarían también fue tema de discusión. Al respecto Ramos Arizpe señaló: “Es quimera el querer que la diputación de México o Cataluña se componga de siete solas personas”.<sup>23</sup> Este reclamo no sólo se refiere a que siete diputados no serían suficientes para tramitar los asuntos que tocaba a las diputaciones, sino a que muchas provincias contaban con más de siete partidos y el excedente se quedaría sin representación. El Sr. Borrul, diputado por Valencia, recordó que, en las Juntas Superiores de algunas provincias, había habido tantos representantes como partidos y abogó junto con los americanos para que se aumentara el número y coincidiera con el de partidos. Aparece aquí nuevamente la antigua concepción territorial-corporativa no solamente en las provincias, sino incluso avalada por las Cortes, quienes determinaron establecer turnos para nombrar diputados, como varias provincias lo hicieron. Establecer una representación unitaria y territorial frente a los impulsos corporativos fue imposible.

Cuando se llegó al artículo sobre el lugar que ocuparía el jefe superior en las provincias, la discusión retomó brío. Se le vio como una intromisión del *gobierno*, era el “...agente directo de la potestad ejecutiva”<sup>24</sup> como lo describió Tereno. Entre sus tareas tenía la presidir las Diputaciones provinciales y ser el conducto por medio del cual se comunicaban con las instancias superiores: Cortes, Ministerios y Consejo de gobierno.<sup>25</sup> Si registramos los cometidos que se señalan al Ministerio de gobernación e inclusive al Consejo de gobierno en lo referente a los territorios, encontramos que se relaciona con el fomento, es el asunto que por el momento articula centro y periferia. Esto cambiaría con la Instrucción de junio de 1813.

---

<sup>23</sup> Martínez Pérez, F., *op. cit.*, *Constitución en Cortes*, p. 660.

<sup>24</sup> García Fernández, J., “El municipio y la provincia en la Constitución de 1812”, *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 83, enero-abril, 2012, p. 456.

<sup>25</sup> Martínez Pérez, F., *op. cit.*, p. 92.

## *Aplicación de la Constitución*

Jurada el 19 de marzo de 1812 y abrogada el 4 marzo de 1814, fue corto el tiempo que se tuvo para poner en planta el texto constitucional. De lo primero que se tiene noticia es de la instalación de ayuntamientos constitucionales; si nos atenemos al número de pueblos existentes en la monarquía deberían haberse instalado miles de ayuntamientos en ambos continentes; la verdad es que no se sabe a ciencia cierta cuántos se instalaron en este corto periodo. Si atendemos a lo que dice el art. 310, su número deberían ser menor que el de cabildos existentes, ya que no todos los poblados contaban con las mil almas, señaladas por la Constitución para autorizar su instalación. Sin embargo, como existían muchos poblados con menos almas que las mil señaladas, contaban anteriormente con ayuntamiento, se buscó solucionar el problema al permitir la agrupación de varios poblados para cumplir con el número establecido, como quedó señalado en el Decreto CLXIV del 23 de mayo de 1812. En la misma tónica, en las provincias ultramarinas, se permitió establecer ayuntamiento en los pueblos con población mixta, es decir formado por castas, población a la cual se le negó el derecho de ciudadanía. Fue así como, en Cuba y en muchos otros lugares, se instalaron lo que en un informe llamaron “gobierno particular de ellos mismos”.<sup>26</sup> Lo que en alguna forma indica la concepción que se tenía sobre el gobierno de los pueblos: no podía haber almas que no pertenecieran a un pueblo.

Pero más allá del número ¿qué representaron los nuevos ayuntamientos? Lo primero ya se dijo su origen popular, es decir por medio de elecciones en que todos los ciudadanos participaban: aunque el sistema escalonado que se adoptó ocasionó que los cargos recayeran generalmente en los notables de las provincias. Esto sucedió indistintamente en ambos continentes, era el resultado del sistema electoral adoptado.<sup>27</sup> En cuanto a los encargos todos fueron referentes con lo que se definía como *buen gobierno*: policía, educación, salubridad, obras públicas, fomento, fijar contribuciones, repartirlas y recaudarlas; en resumen, los de siempre. Siguieron elaborando sus Ordenanzas. Debían, sin embargo, rendir cuentas a la diputación, siempre por conducto del jefe político y para los agravios que consideraran recibir de la diputación, siempre que fueran

---

<sup>26</sup> Archivo General de Indias, (AGI) Ultramar, 115. Citado en: Amores Carredano, Juan, “La Constitución en Cuba: diputaciones provinciales y ayuntamientos constitucionales. 1812-1814”, *Revista Complutense de Historia de América*, vol. 40, 2014, pp. 233-254, p. 345.

<sup>27</sup> Sobre este tema existen abundantes trabajos para América, pocos para la península.

de materia económica o gubernativa, acudirían al jefe político quien, oyendo a la diputación, debía resolver gubernativamente.

En donde hubo más cambios fue en la figura del *alcalde* pues, ligarlo con el poder ejecutivo, sin relevarlo totalmente de sus antiguas funciones de justicia al designarlo como juez conciliador, propició no solamente confusión en sus desempeños, sino también una extraña conjunción de potestades. En ultramar la situación del alcalde fue más complicada aún, ya que, por la carencia de jueces letrados, siguió fungiendo como juez de primera instancia, lo que lo ligaba aún más con el poder judicial. El alcalde fue también el conducto para circular las leyes, decretos y órdenes que el jefe político le comunicaba, lo que como se dijo, lo ligaba al ejecutivo. Este intrincamiento de relaciones y de “encargos” dio sin duda un emplazamiento particular a los ayuntamientos, que se veían “como espacios de realización y concreción efectiva de la libertad” como lo ha señalado J.M. Portillo, sin integrarlos al sistema de poderes por lo mismo no se les asignan facultades, sino que realizan encargos.<sup>28</sup> De allí que se les haya asignado en la Constitución un título aparte, independiente de los poderes, aunque ligados a ellos y siempre bajo la mirada vigilante de la diputación, no podía darse abasto por los numerosos pueblos que quedaban bajo su supervisión. Cuando la provincia de Puebla reclamó haber quedado adscrita a la diputación de México expuso:

...697 curatos hay en todas ellas: es público que cada curato comprende desde dos hasta doce pueblos...podrán siete diputados ligados bajo una corporación, oír los clamores de 3485 pueblos, examinar sus necesidades y dictar providencias de prosperidad con la celeridad correspondiente...<sup>29</sup>

La instalación de las diputaciones provinciales tuvo también contratiempos. La presencia de tropas francesas en la península y en los territorios ultramarinos la distancia y la insurgencia, retardaron la elección de los diputados. En algunas provincias recurrieron al nombramiento de suplentes para cubrir los faltantes y poder instalarlas. En la Nueva España, de las siete diputaciones que se le concedieron, solamente cuatro se instalaron en el primer periodo constitucional: Yucatán, Guatemala, Guadalajara y Monterrey. Esta última se instaló con muchas dificultades por la resistencia de las provincias que le fueron adscritas. La que tenía como sede la ciudad de México, por la misma razón que

---

<sup>28</sup> Portillo Valdés, José María, “La Historia del primer constitucionalismo español”, proyecto de investigación, *Quaderni Fiorentini*, XXIV, 1995, pp. 303-372.

<sup>29</sup> Archivo Histórico del Ayuntamiento de Morelia,

la anterior, se instaló extemporáneamente, en junio de 1814, cuando ya se había derogado la Constitución.<sup>30</sup> Quedaron pendientes: San Luis Potosí y su agregado Guanajuato y Durango cabeza de la Provincias Internas de Oriente no se instalaron sino hasta el segundo periodo.

En Filipinas a mediados de 1814 el gobernador José de Gardoqui informaba a las Cortes sobre la imposibilidad de instalar la diputación.<sup>31</sup> En Perú el virrey Abascal dio cuenta de las dificultades que la Junta preparatoria tuvo para formar las dos diputaciones que se concedieron a esa Provincia, “que venciendo para ello muchos obstáculos y aun desatendiendo de algunos defectos irremediables...”<sup>32</sup> En Cuba, las dos diputaciones, una en La Habana y otra en Santiago de Cuba, se disputaron la adscripción de la villa de Bayamo, que quedó finalmente agregada a la Habana.<sup>33</sup> Asuntos como los citados se presentaron en muchas otras provincias, son señal de la importancia que se dio a disponer de una diputación, porque daba como señala J.M. Portillo “Una inusitada capacidad de gestión autónoma del territorio”. Esa institución por lo demás no tenía ningún antecedente claro, que no fuera el de las Juntas Superiores, y quizás las Juntas de que disponían las provincias vascas.<sup>34</sup>

### *Desempeño de las Diputaciones*

Las diputaciones una vez superadas las dificultades para instalarse, desempeñaron sus cometidos con más o menos eficiencia. Los contados libros de actas disponibles nos muestran los asuntos que trataban y los resultados obtenidos. Les estaban autorizadas noventa sesiones anuales que podían distribuir según les conviniera, carecían de un ingreso propio y eran las responsables de pagar los gastos de sus representantes en las Cortes: para los americanos esto fue motivo de quebranto, algunas provincias pidieron que se les redujera el número de diputados,

---

<sup>30</sup> Para los detalles de la formación de las diputaciones en la Nueva España, en: Benson, Nettie, *Las diputaciones provinciales y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955, pp. 11-60.

<sup>31</sup> AGI, Filipinas, 509, R.1,N.7 - 4 - Imagen núm. 4 / 500, José de Gardoqui Capitán General y jefe Político al encargado del Despacho de Ultramar, 31 de julio de 1814.

<sup>32</sup> AGI, Lima, 745, N.21-1-imagen núm. 1/26 El Virrey del Perú al secretario de Gracia y Justicia, febrero de 1813.

<sup>33</sup> AGI Ultramar, 125, 21 de septiembre de 1813. El Ayuntamiento de Santiago de Cuba, por sus comisarios Nicolás de Limonta y Juan Valiente, se quejan de la división que hizo de la isla la Junta Preparatoria de La Habana para la elección de diputados en Cortes, y la agregación de la villa de Bayamo al distrito de La Habana para formar su Diputación Provincias (1812-1813).

<sup>34</sup> Portillo, J.M., *op. cit.*, p. 356.

inclusive en las discusiones de las Cortes se modificó, a petición de los americanos, el número de almas necesarias para nombrar diputado por los costos de su mantenimiento. Como las diputaciones no tenían facultades para recaudar fondo, se financiaban con los excedentes de los propios y arbitrios de los pueblos. Los gastos para enviar y responder la correspondencia eran también una carga; la diputación de Cuzco solicitó en octubre de 1813, que se le concediera correspondencia franca a ella y a las administraciones que de ella dependieran es decir los ayuntamientos, aunque le llegaban también asuntos de otras corporaciones. Su solicitud fue denegada por el marqués de la Concordia sobre el parecer del administrador de correos de Lima.<sup>35</sup> La afluencia de expedientes era considerable, la diputación de Mérida en Yucatán reportó haberse acumulado 210 expedientes durante los meses que estuvo en receso.<sup>36</sup>

En el corto tiempo que estuvieron en funciones, además de lo especificado en la Instrucción de junio de 1813, se les encomendaron tareas extras. Una labor delicada fue la demarcación de Partidos correspondientes a los Jueces Letrados. Como para todo asunto relacionado con el territorio, esta tarea presentó más dificultades en América que en la península, a lo cual también cooperó la carencia de censos. En la diputación de Lima, la llevó cabo el secretario Mathias Larreta quien manifestó tener amplio conocimiento de la tierra; su informe fue enviado al ministerio de Ultramar hasta junio de 1814, cuando la constitución ya había sido derogada meses atrás. Esto sucedió en casi todas las diputaciones americanas y en Filipinas también; lo que nos indica que en este primer periodo la Constitución no pudo aplicarse en su totalidad. En la península, se llevó con más celeridad en gran medida por que las Juntas Superiores dejaron el terreno preparado. En Cataluña, el jefe político en marzo de 1813 informó haberse efectuado: la publicación y jura de la Constitución, la formación de la Diputación Provincial, la de los ayuntamientos constitucionales en los pueblos que no estaban ocupados por las tropas francesas, la división de la misma en partidos judiciales, la recaudación de la contribución extraordinaria de guerra y la elección de los diputados provinciales y a Cortes.<sup>37</sup> En cambio, en Murcia no fue sino hasta septiembre de 1813 que se juró la Constitución y

---

<sup>35</sup> AGI, Archivo General de Indias, LIMA, 748, núm. 23 - 3 - Imagen núm. 3, Zuleta María Cecilia, *La Diputación Provincial de Yucatán. Actas de Sesiones, 1813-1814, 1820-181, México, Instituto Mora, 2006*, Sesión del... p. 189.

<sup>36</sup> *Idem*, Sesión del... p. 189. Es.28079.ahn/2.3.1.19.3.9//Consejos, 11352, exp.9, núm. 14.

<sup>37</sup> Es.28079.ahn/2.3.1.19.3.9//Consejos, 11352, exp.9, núm. 14.

que se dieron los primeros pasos para ponerla en funciones.<sup>38</sup> Hay que señalar que en este primer periodo muchos de los jefes políticos eran militares, que formaron un cuerpo de fieles servidores a la nación. El jefe político de Ávila remitía quincenalmente un escrito a la secretaria del Despacho de la Gobernación en que informaba sobre lo sucedido en su jurisdicción como si diera un parte militar.<sup>39</sup>

El Jefe político de Burgos, en noviembre de 1813, informó al Despacho de Gobernación sobre la imposibilidad de cumplir con los plazos fijados a la Diputación para instalar ayuntamientos constitucionales, repartir la contribución directa y cubrir los reemplazos del ejército.<sup>40</sup> En América, en algunos aspectos la situación era similar: los movimientos insurgentes perturbaban el orden e impedían la aplicación de la Constitución, no obstante, en este primer periodo se instaló un consistente número de ayuntamientos y algunas diputaciones que pusieron a prueba el sistema constitucional.<sup>41</sup> Sin embargo, en este continente los ciudadanos competentes para ocupar los nuevos cargos no eran suficientes, fundamentalmente los de Jefe político y Juez letrado, cuyos nombramientos procedían del rey. Conscientes las Cortes de esta carencia, ya en el propio texto y en las leyes posteriores propusieron sustitutos. En el Art 322 de la Constitución se previó la falta de jefe político y en el Reglamento de Audiencias y Juzgados la de Jueces letrados. En otros decretos también se previó la carencia de personal para cubrir los nuevos cargos, con el fin de no parar la aplicación del nuevo sistema constitucional. La diputación de San Luis Potosí en la todavía Nueva España aclaró cómo los antiguos intendentes “asumieron el cargo de jefes políticos por ministerio de la ley del 23 de junio de 1813”.<sup>42</sup> Esta instrucción precisó, en el art. 10 del capítulo III, la forma de proveer los jefes políticos y sus subalternos, de allí que frecuentemente los intendentes hayan desempeñado las funciones de jefe político y los alcaldes de primera nominación el de subalternos.<sup>43</sup> Estas sustituciones compli-

---

<sup>38</sup> Archivo Histórico Nacional, Consejos, Consejos, 11353, exp. 10, núm. 10. AHN. Consejos, 11352, exp. 4, núm. 4.

<sup>39</sup> Archivo Histórico Nacional, Consejos, 11352, exp. 4, núm. 4.

<sup>40</sup> Archivo Histórico Nacional, Consejos 11352, exp.6, núm. 8.

<sup>41</sup> Castro, Concepción de, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza Editorial, 1979.

<sup>42</sup> Monroy, Isabel, *La Diputación Provincial de San Luis Potosí. Actas de Sesiones, 1821-1824*, México, 2012, Instituto Mora, El Colegio de San Luis Potosí, Sesión del 3 de febrero de 1821, p. 37.

<sup>43</sup> Instrucción del 23 de junio de 1813. Art. X, cap. III; Sánchez Montiel, Juan, *Nuevos ayuntamientos y reformulación de la representación*, 2014; Brondino, Laura, “De subdelego a jefe político: la transformación del gobierno de los partidos 1812-1841. Planteamiento a partir del caso de Yucatán”, *Historia Mexicana*, vol. 68, núm. 4, 2019, pp. 1463-1538.

caba el desempeño de estos cargos, como lo señaló en febrero de 1814 el diputado provincial por Campeche. Sin duda estos acomodados colaboraban para dar la sensación de que lo antiguo empataba con lo nuevo. Al respecto, la diputación provincial de Yucatán opinó que no era necesario efectuar la división de partidos judiciales que las Cortes habían ordenado, que con la de las antiguas subdelegaciones era suficiente.

En América, una diputación que trabajó desde el primer día de su instalación fue la de Yucatán con sede en la ciudad de Mérida. Fue la primera en instalarse en este continente, dando muestra de independencia al no esperar que le llegara la orden desde México. Se organizó en comisiones: la de *infracciones a la Constitución* que también se encargaría de *instalación* de ayuntamientos, *comercio* por ser la vocación natural de la provincia y de *agricultura*. Se Encargó al diputado Duarte la elaboración de un *Plan de gobierno económico de la provincia*.<sup>44</sup> Publicó un *Semanal de la Diputación* en donde daba cuenta de sus sesiones y resoluciones. Para resolver los casos difíciles se planteó formar una Junta de Letrados que emitieran su opinión en forma de consejo. Decidió que durante el receso quedaría en funciones una *comisión permanente*. Organizó los asuntos que trataba y las resoluciones que dictaba, en un *manual de decretos*. Curiosamente para revisar y resolver los asuntos que llegaban, los organizó por Partidos y sus diputados eran los encargados de presentarlos. Y como eran más partidos que diputados, los diputados de los partidos vecinos tratarían los de aquellos que no tuvieran uno.<sup>45</sup>

Tal parece que esta diputación no estaba lejos de convertirse en unas Cortes provinciales. La noticia del regreso de Fernando VII se recibió en Yucatán el 5 de junio de 1814, con tal motivo se convocó una junta general el 7 del mismo en donde se decidió festejar durante diez días el feliz suceso. Ese mismo día Lorenzo de Zavala solicitaba los arbitrios para ocupar su cargo de diputado; no sabían todavía que la Constitución había sido abrogada el pasado 4 de mayo desde la ciudad de Valencia. Las sesiones continuaron sin manifestar ninguna novedad y seguían buscando fondos para enviar los diputados a Cortes. No fue sino hasta 21 de julio que se recibió el decreto del 4 de mayo que anunciaba que el rey reasumía la soberanía “de que ilegalmente pretendieron despojarle las tituladas cortes generales y extraordinarias de la nación...”. En la sesión del 29 se comentaron los daños provocados por la “odiosa Constitución” se comentó como la provincia

---

<sup>44</sup> *La diputación provincial de Yucatán, Actas de Sesiones*, p. 115.

<sup>45</sup> *La diputación provincial de Yucatán, Actas de Sesiones*, p. 115.

había perdido la paz y la tranquilidad y se propuso la disolución de la Diputación:

Pero el benemérito Jefe atendiendo a que el agosto decreto previene y expresa la derogación de la Constitución y leyes ahora y para siempre en lo que sea depresivo de los derechos y prerrogativas de su alta soberanía...mandaba y mando continuase este cuerpo, pues siendo la columna que le ha ayudado a sostener el peso de los graves negocios del gobierno, en términos que sin él, acaso se hubiese disuelto los vínculos de la sociedad yucateca por el peligro en que la pusieron los perturbadores del sosiego público, sería responsable si en unas circunstancias tan críticas le faltase el apoyo y dirección para acabar de consolidar el nuevo régimen que nuestro soberano ha establecido...a menos que en el entretanto se reciba alguna orden en que su majestad determine otra cosa...<sup>46</sup>

El día 11 de agosto la diputación consideró conveniente cerrar sus puertas no sin antes representar a moción del jefe político el siguiente asunto: "ser inútil y perjudicial en esta provincia la multitud de ayuntamientos que se han instalado por el sistema constitucional fundándose en las razones extensas que se expusieron en la discusión que tendrá presente el secretario..."<sup>47</sup>

### *Leyes reglamentarias*

Muy poco nos hemos referido a los jefes políticos superiores, después de anotar la poca presencia que tuvieron en la Constitución y las discusiones que se dieron en las Cortes respecto a un cargo que incomodaba a algunos y que otros veían como la piedra angular del gobierno de las provincias. El jefe político aparece concretamente en la *Instrucción* de junio de 1813. El capítulo III se le dedicó: formado de 35 art. en donde se van especificando lo que le corresponde. En el art. 1º se señalaron sus principales cometidos:

...es el responsable de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes de Gobierno, y en general a todo lo que pertenece al orden público y prosperidad de la provincia...No sólo podrá ejecutar gubernativamente las penas impuestas por las leyes de policía y bandos de buen gobierno, sino que tendrá facultad para imponer y erigir multas a los que le desobedezcan o le falten al respeto...

---

<sup>46</sup> *Ibid*, p. 327.

<sup>47</sup> *Ibid*, p. 329.

Se establecen las condiciones para ocupar este cargo, entre las cuales tener 25 años a lo menos, acreditar moralidad, adhesión a la Constitución y, algo interesante, se aclara que no es un impedimento que sea natural de la provincia en donde ejercería sus funciones. Se le encomendó cuidar el desempeño de la diputación de su Provincia y se especificó que sobre el recaería la *responsabilidad* de los negocios que se trataran en la diputación relacionados con el bien público. Como, ya se señaló era el único conducto “de comunicación entre los Ayuntamientos y la Diputación provincial, como así misma entre esta y el Gobierno...”. Muchas otras tareas se les atribuyeron al jefe político, solamente destacamos estos puntos por considerar que son los esenciales para señalar el perfil que se da a este empleo; le dan el carácter de político y lo ligan con el ejecutivo. Lo nuevo es todo lo que tiene relación con la tranquilidad pública, ya no como tarea de los jueces sino del gobierno. Es quizás por esto que esta *Instrucción* ocasionó posteriormente un amplio reclamo en las diputaciones peninsulares. El jefe político se pensó como “un contrapeso frente a las tendencias disgregadoras consideradas inherentes a la corporación provincial...” Y el intermediario entre los ayuntamientos y la diputación.<sup>48</sup>

1820

El 7 de marzo de 1820 el rey Fernando VII se vio conminado a jurar la Constitución, con lo que dio inició el “trienio liberal”. La puesta en planta de sistema constitucional se efectuó con premura; nuevamente se echaron en marcha las juntas electorales, instalaron ayuntamientos, nombraron diputados provinciales y a Cortes. El camino ya se había recorrido, era más fácil retomarlo. Mucho habría que decir de este segundo periodo constitucional, y de lo sucedido en el ínterin, el llamado “sexenio absolutista”, retomamos solamente lo más relevante en relación con el gobierno del territorio. La instalación de ayuntamientos constitucionales tomó brío, la de diputaciones provinciales también, sobre todo porque apenas instaladas nuevamente las Cortes, las provincias americanas redoblaron sus demandas para aumentar el número de diputaciones y las peninsulares enviaron numerosas *representaciones* para exponer su inconformidad con la *Instrucción* del 23 de junio de 1813.<sup>49</sup> Nos interesa particularmente lo que Sarrión Gualda llamó “la

<sup>48</sup> Burgueño, José, *Geografía política de la España constitucional: la división provincial*, Madrid, CEC, 1996, pp. 81-82.

<sup>49</sup> Serrión Gualda, José, “La Instrucción del 23 de junio de 1813 para el gobierno económico-político de las provincias y la “rebelión” de sus diputaciones”, *Anuario de Historia del Derecho*

rebelión de las diputaciones” pues manifiesta el malestar general contra esa *Instrucción*: peninsulares y americanos la rechazaron.

Por lo menos siete diputaciones de la península representaron ante las Cortes contra esta *Instrucción*. La Representación de Madrid fue fechada el 27 de julio de 1820, fue la que lanzó la primera piedra, siguieron las de Murcia y Ciudad Real en marzo de 1821, después vinieron otras cuatro: Cataluña, Santander, Vizcaya y Cádiz. Muy probablemente haya habido más. Podría presumirse que hubo acuerdo entre las diputaciones para presionar las Cortes para que reformara esta *Instrucción*. ¿Qué era lo que rechazaban? Cada una tiene sus motivos particulares, en donde todas concuerdan es en la subordinación al jefe político, lo que las convierte en una especie de Consejo. Les molesta que no poder comunicarse directamente ni con sus ayuntamientos, ni con otras instancias del gobierno, pues el único conducto permitido es el propio jefe político, algo que ya se había manifestado desde 1813.<sup>50</sup>

Los reclamos de las diputaciones hicieron mella; las Cortes se pusieron a trabajar en una nueva *Instrucción* que por diferentes razones se retrasó. A decir de Serrión Gualda, el temor a la reacción de las provincias americanas si se aligeraba el control del jefe político fue lo que retrasó la circulación de la nueva *Instrucción* que no se publicó sino hasta el 3 de marzo de 1823, cuando la mayoría de las provincias americanas ya habían declarado su independencia total, y solamente quedaba un bastión en Perú, que no tardaría en hacer lo mismo.

¿Qué fue lo nuevo en esta *Instrucción*, que por lo demás ya no alcanzó a aplicarse por haberse derogado nuevamente el sistema constitucional? Compuesta de 291 artículos, efectúa un replanteamiento general sobre las instancias de gobierno provinciales. Es una transformación absoluta de los primeros planteamientos sobre el gobierno provincial que supera nuestro cometido. Quiero solamente fijar la atención en algunos puntos del capitulado de la *Instrucción* y en cuatro artículos fundamentales: el 160, 161, el 181 y el 201. En cuanto al capitulado, así como señalamos la escasa presencia del jefe político en la Constitución y su aparición en la *Instrucción* de 1813 al dedicársele un capítulo particular, en la de 1823 se agrega un capítulo más formado por 54 artículos, esta vez dedicado a los alcaldes. En donde se señala que su misión principal es “la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y conservar el orden público” como se fija en el art. 192. Para cumplir

---

*Español*, núm. 67, 1977, pp. 1195-1216. Prados García, Celia, *El gobierno municipal de Granada durante la guerra de Independencia*.

<sup>50</sup> Castro, Concepción de, *op. cit.*, p. 95 y ss.

con estas tareas podía echar mano de los alcaldes, cuando no fuera él el único y de los otros miembros del ayuntamiento, así como de los llamados ayudantes de barrio. Podía requerir la ayuda del ejército o de la milicia cuando lo consideraran necesario (art.197). Estos encargos no los releva de su desempeño de alcaldes conciliadores (art. 201). El alcalde se vuelve el responsable de la tranquilidad pública.

En cuanto a los artículos, retenemos el 160 y el 161, levantan la veda de comunicación directa entre ayuntamientos y diputación y entre diputación e instancias superiores de gobierno. De esta forma desaparece la intermediación que se le había otorgado al jefe político y que tanto molestó a los diputados que firmaron la Constitución y a los ayuntamientos y diputaciones, cuando se vieron privados de comunicarse directamente con las diferentes instancias de gobierno. Libertad de comunicación a las Diputaciones, sin embargo, esta libertad se ve coartada por el artículo 181 en que, además de dar la presidencia de las diputaciones a los jefes políticos, se les concede el derecho de voto, en la Instrucción de 1813 solamente lo tenía en caso de empate. Como vemos se establece una integración diferente del jefe político en el gobierno de la provincia. Si bien, esta *Instrucción* no llegó a ponerse en práctica durante el trienio, sin embargo, la reina gobernadora durante el primer periodo de regencia la adoptó y se puso en práctica.

### *Bibliografía*

- ANNINO, Antonio, "Pueblos, liberalismo y Nación en México", en: Annino, A., Guerra, F., *Inventando la Nación. Iberoamérica siglo XIX*, México, FCE, 2003.
- AMORES CARREDANO, Juan, "La Constitución en Cuba: diputaciones provinciales y ayuntamientos constitucionales, 1812-1814", *Revista Complutense de Historia de América*, vol. 40, 2014.
- ARGÜELLES, AGUSTÍN DE, *Discurso preliminar de la Constitución de 1812*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- BENSON, Nettie, *Las diputaciones provinciales y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955.
- BRONDINO, Laura, "De subdelego a jefe político: la transformación del gobierno de los partidos 1812-1841. Planteamiento a partir del caso de Yucatán", *Historia Mexicana*, vol. 68, núm. 4, 2019.
- BURGUENO Jesús, *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- CASTRO, Concepción de, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza Editorial, 1979.

- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, “El municipio y la provincia en la Constitución de 1812”, *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 83, enero-abril 2012.
- LORENTE, Marta y PORTILLO, José Ma., *El momento gaditano. La constitución en el orbe hispánico, 1808-1826*, Madrid, Congreso de Diputados, 2011.
- MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, *Constitución en Cortes. El debate constituyente 1811-1812*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2011.
- MONRROY, Isabel, *La Diputación Provincial de San Luis Potosí. Actas de Sesiones, 1821-1824*, México, Instituto Mora, El Colegio de San Luis Potosí, 2012.
- MORELLI Federica, *Territorio o Nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, Carmen, “Los otros celadores del orden constitucional doceañista: Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos Constitucionales”, *Historia Derecho Territorio*, Sevilla, España, Universidad de Sevilla, 2014.
- OZOUF-MARIGNIER, Marie-Vic, *La formation de départements: la représentation du territoire français à la fin du 18e siècle*, París, EHESS, 1992.
- PRADOS GARCÍA, Celia, *El gobierno municipal de Granada durante la guerra de Independencia*, España, Editorial Dykinson, 2017.
- PORTILLO VALDÉS, José María, “La Historia del primer constitucionalismo español. Proyecto de investigación”, *Quaderni Fiorentini*, 1995.
- RIEU-MILLAN, Marie Laure, *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz*, Madrid, CSIC, 1990.
- SERRIÓN GUALDA, José, “La Instrucción del 23 de junio de 1813 para el gobierno económico-político de las provincias y la “rebelión” de sus diputaciones”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 67, 1977.
- SÁNCHEZ MONTIEL, Juan Carlos, *Nuevos ayuntamientos y reformulación de la representación*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2014.
- ZULETA, María Cecilia, *La Diputación Provincial de Yucatán. Actas de Sesiones, 1813-1814, 1820-181*, México, Instituto Mora, 2006.

**“Y ellos, vivían de nuestros impuestos”:  
Impacto y distribución del presupuesto de la Cárcel  
de Belén en la Ciudad de México (1863-1871)\***

***“And they, lived off our taxes”:  
Impact and distribution of the budget of the Belén Prison  
in Mexico City (1863-1871)***

JUAN PABLO SARMIENTO VALLE

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México

[juan.sarmiento.valle@gmail.com](mailto:juan.sarmiento.valle@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0001-6369-7082>

Recibido: 11/03/2025

Aceptado: 07/05/2025

<https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.05>

## RESUMEN

El artículo tiene como objetivo analizar el impacto económico y la distribución presupuestaria de la Cárcel de Belén en la Ciudad de México durante el periodo comprendido entre 1863 y 1871. La finalidad es comprender el peso socioeconómico que este recinto penitenciario representaba dentro del contexto de la capital mexicana. Para ello, se examina cuánto se destinaba al presupuesto de la cárcel, en qué se empleaban esos recursos y quiénes eran sus beneficiarios. Este análisis

---

\* El presente artículo surge de una versión preliminar que trabajé en mi tesis de maestría denominada Sarmiento, “Habiéndose acostado buenos”, 2025.

CÓMO CITAR: Sarmiento Valle, J. P. (2025). “Y ellos, vivían de nuestros impuestos”: Impacto y distribución del presupuesto de la Cárcel de Belén en la Ciudad de México (1863-1871). *IURIS TANTUM*, No. 41. Año XXXIX, DOI: <https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.05>



permitió explorar aspectos como la planta laboral, las condiciones materiales de la prisión y los delitos que eran castigados en ese espacio. El estudio concluye que los principales rubros de gasto correspondían a la alimentación y a la nómina; sin embargo, el incremento sostenido del presupuesto carcelario durante el periodo analizado se atribuye principalmente al aumento de plazas laborales y a un crecimiento del salario nominal, pero no real.

**Palabras clave:** cárcel de belén, ayuntamiento, ciudad de méxico, presupuestos.

## ABSTRACT

*This article aims to analyze the economic impact and budgetary distribution of the Belén Prison in Mexico City during the period from 1863 to 1871. Its purpose is to understand the economic and social burden that this penitentiary facility represented within the context of the Mexican capital. To do so, it examines how much was allocated to the prison's budget, how those resources were spent, and who the beneficiaries were. This analysis explores aspects such as the prison workforce, material conditions of the facility, and the types of crimes punished within its walls. The study concludes that the main areas of expenditure were food and salaries; however, the sustained increase in the prison budget during the period analyzed is primarily attributed to the expansion of the workforce and a nominal—but not real—increase in wages.*

**Keywords:** *belén prison, city council, mexico city, budgets.*

Mantener el funcionamiento de las instituciones durante un conflicto armado ha sido un desafío recurrente para los gobiernos y sociedades en todo el mundo a lo largo de la historia. La preservación del *status quo* de una población es crucial para garantizar el correcto desarrollo de las actividades económicas y sociales que sustentan el lugar en cuestión. En el caso de México, durante la llamada “Década Nacional” (1857- 1867), marcada por guerras civiles y conflictos extranjeros que generaron una seria inestabilidad política, económica y social, fue vital que los gobiernos locales buscaran mantener el funcionamiento de sus economías e instituciones para hacer frente a los gastos asociados con la guerra, la administración gubernamental, las labores de reconstrucción y las necesidades básicas de la población.

La primera mitad del siglo XIX en México estuvo caracterizada por una profunda inestabilidad que propició un notable aumento de las actividades criminales en el país. Las crisis suelen llevar a que las poblaciones vulnerables busquen medios de subsistencia más allá de los límites de la legalidad.<sup>1</sup> A pesar de los esfuerzos de las distintas instancias judiciales por resolver disputas y perseguir delitos, estas se encontraban abrumadas y la impunidad, la injusticia y la criminalidad eran moneda corriente en el día a día.<sup>2</sup> Sin embargo, esto no implicó que las autoridades judiciales permanecieran inactivas ante la situación.

En este sentido, los estudiosos del crimen han dejado un vacío significativo en cuanto a los datos estadísticos de delitos durante esta época.<sup>3</sup> Esto representa un problema para comprender las preocupaciones y actitudes de las sociedades, ya que los crímenes cometidos y registrados son una ventana hacia las inquietudes de una comunidad y las conductas que busca combatir. En consecuencia, la cárcel, como institución estatal encargada de ejecutar las sentencias, refleja las problemáticas que cierta población intenta enfrentar y abordar.

Es importante tener en cuenta que la cárcel, como mecanismo de control y contención del transgresor, requiere recursos de la hacienda pública, es decir, se financia a través de las aportaciones de los contribuyentes. De igual manera, en teoría, la cárcel castiga a quienes infringen la ley, en otras palabras, representa la respuesta a los delitos que una comunidad busca eliminar o prevenir, ya sea mediante la represión de los crímenes cometidos o la disuasión de los futuros. Por lo tanto, la cárcel es de interés común debido a su costo y su impacto en la sociedad. A la par, desde la perspectiva institucional, los reclusos son una parte fundamental de las dinámicas internas de la prisión. Por tanto, es necesario comprender quiénes eran, cuántos eran, qué hacían allí y, específicamente en este trabajo, cuánto le costaba cada preso al Ayuntamiento de la Ciudad de México.

---

<sup>1</sup> Malby y Davis, *Monitoring the Impact of Economic*, 2012, p. 36.

<sup>2</sup> Flores, *Justicia criminal ordinaria*, 2019, p. 328.

<sup>3</sup> Si bien se han realizado varios estudios centrados en la justicia, el funcionamiento de los tribunales y el cambio de paradigma en la transición del orden jurídico del Antiguo Régimen a uno moderno, los trabajos enfocados en el estudio de las criminalidades e índices delictivos en el México decimonónico son escasos. Entre los autores que han abordado este tema se encuentran Graciela Flores, María Lucía Rubio, Teresa Lozano Armendares, Georgina López y Yussel Arellano. No obstante, el enfoque de estas investigaciones tiende a centrarse en los extremos del siglo, dejando un vacío historiográfico en el período comprendido entre 1850 y 1870, el cual la presente investigación pretende afrontar, en la medida de lo posible.

Para este artículo, se busca analizar quiénes conformaban la población carcelaria de la Cárcel de Belén y cómo el gasto presupuestado por la prisión refleja distintos aspectos sociales del período seleccionado. El primero de estos aspectos implica un examen de la población carcelaria para dimensionar qué tipos de infracciones se estaban cometiendo y combatiendo. Este análisis se relaciona directamente con el manejo del presupuesto asignado, que variaba dependiendo de la cantidad de reclusos. Por lo tanto, el gasto ejercido por la prisión afectaba de manera significativa las condiciones de vida de los internos. En cuanto al segundo aspecto, el desglose del egreso de la prisión refleja que Belén no existía de manera aislada. Más bien, el desempeño institucional y los crímenes que se castigaban allí estaban directamente relacionados con el escenario político y económico a nivel nacional.

Por tanto, es necesario abordar estas problemáticas desde lo general a lo particular, es decir, desde tres niveles: a) cuánto se está gastando en la cárcel, b) en qué se está gastando y c) en quién se está gastando. Todas estas preguntas son necesarias para comprender, desde el ámbito social y económico, cómo la vida al interior de la cárcel estuvo atravesada por los acontecimientos nacionales. En otras palabras, cómo los sucesos macro afectaron a lo micro.

Este artículo se dividirá en un primer apartado referente al presupuesto que tenía la Cárcel Nacional de Belén frente al egreso del Ayuntamiento de la Ciudad. Un segundo apartado estará enfocado en el desglose de los gastos efectuados por las autoridades carcelarias. Y, un tercero, mostrará en quiénes se estaba invirtiendo los recursos, tanto empleados como reclusos. Esto con la finalidad de mostrar una relación entre el gasto presupuestado, la calidad de vida al interior de la cárcel, el impacto económico de los espacios de reclusión en el ámbito local y los sucesos de carácter nacional.

### *¿Cuánto cuesta la cárcel?*

Un año después de la derrota de la batalla del 5 de mayo, el ejército francés, compuesto por más de 30,000 soldados, logró tomar la plaza de Puebla y se dirigió hacia la capital del país. Con el presidente Juárez ahora en San Luis Potosí, el ejército interventor estableció un nuevo gobierno que sentaría las bases para el establecimiento de una monarquía católica y constitucional en el territorio, encabezada por el archiduque austriaco, Maximiliano de Habsburgo, como emperador de los mexicanos. Respaldado por el gobierno, los recursos y el ejército de Napoleón III, estableció en México un efímero Imperio que se desmo-

ronó apenas tres años después de su proclamación, debido a razones tanto internas como externas.

Para un Estado que había entrado en guerra oficialmente con Francia debido a la suspensión de pagos de la deuda externa, derivada de la bancarrota que enfrentaba la Hacienda mexicana tras años de guerras civiles, era necesario que tanto el régimen monárquico como el gobierno de la república juarista buscaran nuevas formas de administrar y sufragar las deudas y gastos contraídos. Por ejemplo, en 1864, aunque el Imperio de Maximiliano operó como un gobierno centralista que absorbió las contribuciones de los departamentos e incrementó significativamente la capacidad de recaudación que había tenido la república, en realidad, sus nuevos gastos y deudas lo dejaban incapacitado para cumplir con sus obligaciones.<sup>4</sup>

En este contexto de constante crisis política y económica, las autoridades locales de la Ciudad de México se vieron involucradas en un juego de poder con los dirigentes nacionales para mantener los esfuerzos de la capital centrados en preservar el modo de vida de sus habitantes e instituciones.<sup>5</sup> Sin embargo, aunque las actas de cabildo reflejaron que las preocupaciones de los regidores estaban alejadas de participar en los esfuerzos bélicos de uno u otro bando,<sup>6</sup> es innegable que la vida en la ciudad estuvo fuertemente influenciada por los acontecimientos políticos y militares que ocurrían en todo el territorio mexicano.

Por tanto, es crucial analizar cómo estos eventos afectaban el funcionamiento de las instituciones gubernamentales que dependían del Ayuntamiento capitalino, como era la Cárcel Nacional/Imperial de Belém. Para ello, es necesario examinar la cantidad de recursos asignados a los distintos ramos, especialmente el de cárceles, dentro de la hacienda local durante este periodo. Sin embargo, dado que carecemos de una bibliografía especializada que cubra la evolución del gasto ejercido por las autoridades capitalinas entre 1863 y 1871, recurrimos al uso de la fuente más abundante que ofrece el Archivo Histórico de la Ciudad de México: los registros presupuestarios.<sup>7</sup>

Es importante señalar que el uso de los presupuestos como herramienta de estudio del gasto puede presentar ciertas dificultades. Como menciona Luis Jauregui, durante la primera mitad del siglo XIX, las

---

<sup>4</sup> Becerril, *Hacienda pública y administración*, 2015, p. 171.

<sup>5</sup> Pani, *Novia de republicanos, franceses*, 2000, p. 168.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 159.

<sup>7</sup> En específico se utilizaron los volúmenes 2196-2198 del fondo Hacienda Presupuestos de la sección Gobierno del Distrito Federal, 1524-1926 del fondo Ayuntamiento del AHCDMX.

*Memorias de Hacienda* no eran una fuente confiable de contabilidad. Por un lado, debido a intereses particulares, los informes a menudo eran incompletos y afectados por los vicios de la burocracia, lo que dificultaba su precisión. Por otro lado, la relación entre el presupuesto solicitado y el gasto efectuado rara vez coincidía. De hecho, Jauregui sugiere que estos documentos reflejan más aspectos político-administrativos que económico-fiscales.<sup>8</sup>

Este indicio de modernización en la rendición de cuentas se vio reflejado, particularmente, con la *Ley de Presupuestos* de 1855,<sup>9</sup> la cual buscó regularizar el flujo de recursos de distintos niveles de gobierno.<sup>10</sup> Sin embargo, parece que los registros de la capital, durante este periodo, muestran una documentación constante del gasto ordinario mes a mes. Por lo tanto, se interpreta que la hacienda capitalina no enfrentaba los mismos problemas de distancia y vacíos que su contraparte federal/imperial. Sin embargo, esto no descarta la posibilidad de que los datos revisados y presentados aquí sean meramente presupuestos, que pueden diferir del gasto real ejercido por el Ayuntamiento. Aunque, al considerar que se rescatan los presupuestos mensuales en lugar de los cortes de caja o las *Memorias de Hacienda* anuales, es posible rastrear una planificación de gasto más acorde con las dificultades que enfrentaban día con día las instituciones y los recursos que solicitaban a sus autoridades.<sup>11</sup>

Entonces, el gasto de la ciudad y la asignación de recursos para cada ramo no se mantuvieron constantes a lo largo del año fiscal. Esto significa que, dependiendo del avance de la guerra, la situación política y económica de la capital, así como, las necesidades de cada institución; el Ayuntamiento era capaz de distribuir más o menos recursos. Además, los eventos a nivel nacional tuvieron un impacto significativo en el historial del erario, provocando cambios radicales en algunos puntos, como muestra la Gráfica 1.

---

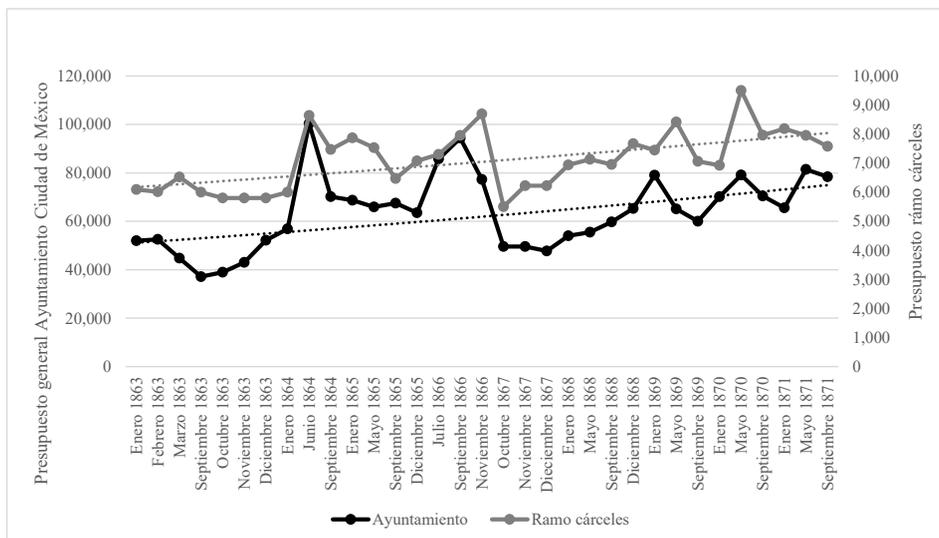
<sup>8</sup> Jáuregui, *Los ministros, las memorias y el presupuesto*, 2014, p. 33.

<sup>9</sup> *Ibid*, p. 19.

<sup>10</sup> Becerril, "El sistema tributario del segundo", 2016, p. 127.

<sup>11</sup> Esto se analizará más adelante, pues bien, dentro de estos expedientes que expresan, por un lado, una constante en los gastos ordinarios (sueldos, alimentos e insumos), también, muestran necesidades inmediatas que se ven reflejados como gasto extraordinario.

GRÁFICA 1. Presupuestos del Ayuntamiento de la Ciudad de México y ramo cárceles (1863-1867)



Fuente: elaboración propia a partir de los volúmenes 2197-2198 del fondo Hacienda Presupuestos del AHCDMX.

Por ejemplo, si bien tras la victoria en Puebla, el ejército interventor hizo su entrada triunfal a la Ciudad de México el 10 de junio de 1863, fue hasta junio del año siguiente, cuando la pareja imperial llegó a la capital,<sup>12</sup> que se registró el mayor pico en el presupuesto de \$100,375.20. Se podría pensar que este incremento se debió a los preparativos y el embellecimiento de la ciudad para recibirlos; sin embargo, en el desglose del presupuesto aparece un gasto de \$30,000 destinado al batallón de la guardia municipal,<sup>13</sup> sin mayor explicación. Cabe preguntarse si esta guardia fue utilizada para recibir a los nuevos monarcas, considerando que, para ese entonces, la guerra se encontraba principalmente en el norte y occidente del país. En contraste, en enero del mismo año, el presupuesto de todos los ramos apenas alcanzó los \$56,899.16, casi la mitad de los recursos. Con respecto al otro pico que observa en la gráfica en septiembre de 1866, si bien, desde enero de ese año Napoleón

<sup>12</sup> Lira y Staples, *Del desastre a la reconstrucción republicana*, 2010, p. 473.

<sup>13</sup> AHCDMX, [...] Hacienda presupuesto, v.2197 /exp: 45 /f:347

III había anunciado la retirada de las tropas francesas en México,<sup>14</sup> el egreso subió, principalmente en tres ramas: los festejos del 15 y 16 de septiembre, el gasto de obras públicas y los contratistas de obra, con lo que llegó a un pico de \$94,359.30,<sup>15</sup> frente a los \$77,258.31 que se presupuestaron para el mes de noviembre.

Surge entonces la pregunta: ¿el presupuesto individual de cada ramo también experimentaba estos cambios agresivos? Para el ramo de cárceles, durante este período, el promedio del presupuesto asignado fue de \$7,113.42, lo que representaría una media del 11.52% del total destinado para la capital, como puede observarse en la Gráfica 2.<sup>16</sup> Esto plantea varios aspectos a considerar. En primer lugar, resulta notable que el ramo de cárceles representara entre un 8% y un 16% de todo el presupuesto de la Ciudad de México, un aspecto que hoy en día sería impensable, ya que esa cantidad llegaría a ser equiparable con lo que se destinaba en conjunto al sector salud y educación de la capital. El presupuesto promedio para sueldos y gastos en conjunto de los hospitales de San Hipólito, San Juan de Dios, San Andrés, San Pablo y del Divino Salvador entre 1863 y 1865 representó mensualmente el 11.48%, es decir, \$6,468.89. Por otro lado, el sector educativo, que incluía los sueldos, rentas y útiles empleados por las escuelas municipales, la Compañía Lancasteriana, el Colegio de San Pablo y la Academia de música y dibujo, apenas representaba en promedio el 2.46% o \$1,508.56 del presupuesto mensual.

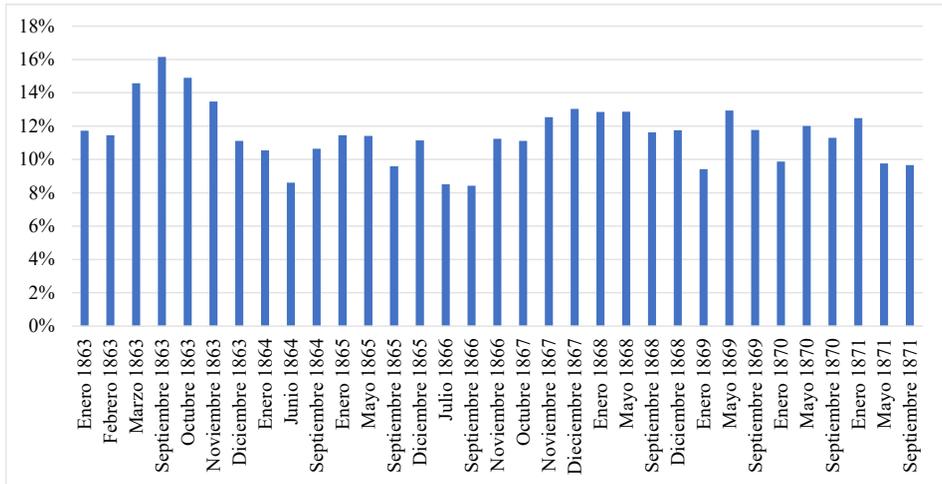
---

<sup>14</sup> Strobel, *Resistir es vencer*, 2024, p. 264.

<sup>15</sup> AHCDMX, [...] Hacienda presupuesto, v. 2197, exp. 49, f. 102.

<sup>16</sup> Joaquín García Icazbalceta realizó sus visitas a partir de julio de 1863 para su Informe sobre establecimientos de beneficencia, en el que reportó la situación de la Cárcel Imperial de Belém. En ese momento, se encontraban en la cárcel 1,016 personas presas, y, de acuerdo con las diversas memorias, entre las salidas y las entradas, eran alrededor de mil las personas que constantemente habitaban la prisión. Por tanto, se tomará el número proporcionado por Icazbalceta para promediar con la media de cada mes del presupuesto que se destinaba para la cárcel, que era de \$7,113.42, lo cual da como resultado poco más de \$7 para mantener a cada uno de estos condenados, tomando en cuenta todo lo que la Hacienda pública destinaba para el funcionamiento de la cárcel.

GRÁFICA 2. Porcentaje que representa el ramo cárceles (1863-1871)



Fuente: elaboración propia a partir de los volúmenes 2197-2198 del fondo Hacienda Presupuestos del AHCDMX.

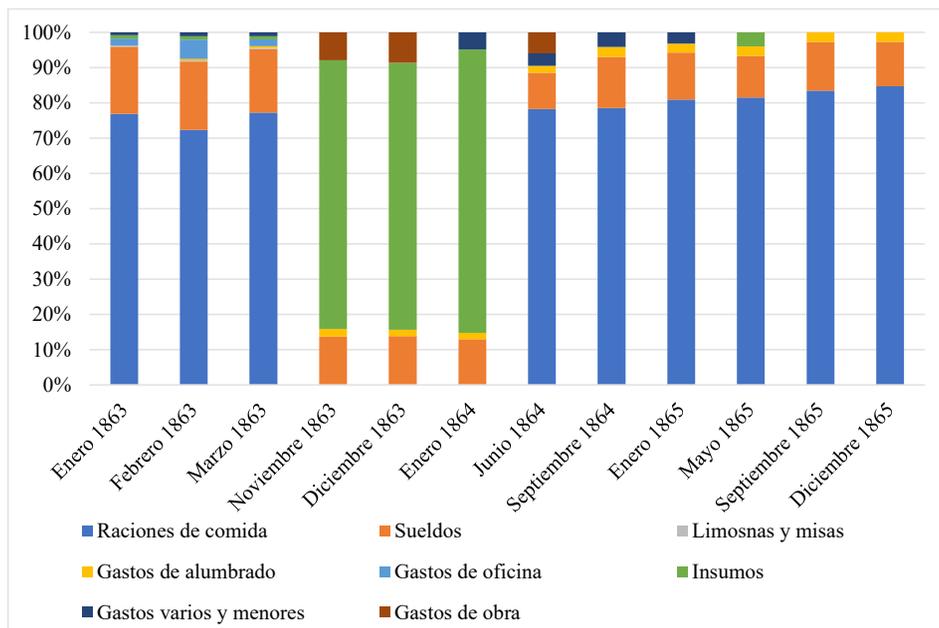
Considerando que la *Ley de Presupuesto* del 31 de diciembre de 1855 establecía que “[...] las erogaciones públicas se destinarían a las oficinas recaudadoras, al pago de la deuda, a la construcción de obras públicas, a la defensa del país, al sueldo de funcionarios civiles y de justicia, y a «las asignaciones de las clases pasivas» (pensionados, viudas, huérfanos, etc.)”,<sup>17</sup> se puede inferir que la cárcel de Belém estaría siendo beneficiada con recursos destinados al pago de los sueldos de sus funcionarios y a la asignación de las *clases pasivas*. Esto, a su vez, refleja el esfuerzo estatal en el combate al crimen y el establecimiento de un régimen penitenciario; y, también es un síntoma de una sociedad con altos índices de criminalidad e instituciones que pagaban muy bien a sus funcionarios.

En segundo lugar, aunque el porcentaje pueda variar hasta en un 8%, el total solicitado por el ramo varía únicamente en una desviación menor a los \$2,000, lo que muestra que, en general, la cárcel solicitaba un presupuesto basado en sus gastos fijos y ordinarios, centrados en el pago de salarios, alimentos para una población reclusa medianamente

<sup>17</sup> Jáuregui, *Los ministros, las memorias y el presupuesto*, 2014, p. 19.

estable, insumos para la cárcel y gastos de administración, como se puede ver en la Gráfica 3.

GRÁFICA 3. Distribución del presupuesto del ramo cárceles (1863-1871)



Fuente. elaboración propia a partir de los volúmenes 2196 y 2197 del Fondo Hacienda Presupuestos del AHCDMX.

En tercer lugar, se observa en la Gráfica 1 que la tendencia del presupuesto es al alza, y si bien se pueden apreciar ciertos picos en contacto con la Gráfica 2, esto reflejaría que en épocas de bonanza y de crisis, el Ayuntamiento tenía un presupuesto flexible en este ramo. Sin embargo, el aumento o decremento del gasto solicitado se pudo deber a cuestiones internas, como cambios en la población carcelaria, situaciones extraordinarias, compra de insumos no recurrentes, aumentos en la planta laboral o el incremento en sus respectivos salarios.

El ramo de cárceles comprendía tanto la prisión de Belém como la de Diputación. Aunque se dividía la cantidad destinada para los sueldos de cada una, el número de raciones de comida consideradas en el presupuesto era una combinación entre ambas. Esto es significativo, ya

que estos dos rubros representaban entre el 89% y el 97% de todo el gasto solicitado por el ramo (ver Gráfica 3). Durante los meses en los que se observa un aumento en los insumos, pero no se mencionan raciones, se identifica dentro del desglose la compra de productos como arroz, frijol, garbanzo, chile ancho, pasilla, sal, maíz, manteca, jabón, verdura, pan, carne y zontles de leña.

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, el hecho de que se esté trabajando con un presupuesto y no con gasto ejercido conlleva el problema de que al momento de ejercerlo pudo sufrir cambios. Esto se evidenció en diversos expedientes en los que se contemplaba una reducción del presupuesto solicitado por el ramo de cárceles. Por ejemplo, en 1869 se presentó un presupuesto de proyecto y uno con reducción, del cual tomaremos en cuenta el último debido a la aparente asignación de fondos a los ramos. Este fenómeno se vuelve más frecuente en expedientes que corresponden a un periodo en un contexto postbélico, donde la falta de recursos económicos afectaba considerablemente las asignaciones presupuestarias. Durante estos años, el rubro de cárceles se vuelve menos evidente en los registros, lo cual dificulta su rastreo. En las reducciones presupuestarias, se observa una disminución del gasto en raciones y papas, aspecto que merece una atención particular en el análisis de la gestión penitenciaria durante este periodo.<sup>18</sup>

El ramo de cárceles no era el único que destinaba recursos municipales para la prisión. Los presupuestos generales del Ayuntamiento también incluían otros rubros relacionados con la asignación de fondos para Belém. Por ejemplo, en los primeros meses de 1863, aún se observa una asignación presupuestaria para la construcción de la cárcel, incluso después de que esta iniciara operaciones.<sup>19</sup> Esto indica que las adecuaciones del edificio aún no estaban completas al momento de recibir a los reclusos.

Además de la construcción del edificio, la municipalidad también consideraba otros aspectos. En septiembre de 1863, se menciona una asignación, en un ramo distinto al de cárceles, para los jóvenes en la penitenciaría correspondiente a un real diario por plaza, lo que equivalía a aproximadamente 230 reales al mes provenientes del Ayuntamiento que muestra hasta que grado las medidas modernas de *readaptación* se pensaban llevar a cabo. Sin embargo, este rubro desapareció para

---

<sup>18</sup> AHCDMX, [...] Hacienda presupuesto, v. 2198, exp. 63, f. 260.

<sup>19</sup> Para febrero de 1863, se registró un gasto de \$2,000 para sus obras. AHCDMX, [...] Hacienda presupuesto, v. 2196, exp. 44, f. 224.

1864, pero ¿por qué? Y ¿con qué otra manera se buscaba apoyar a los jóvenes presos?<sup>20</sup>

Incluso, se registran rubros específicos que generan desconcierto en cuanto a su naturaleza. Por ejemplo, en junio de 1864, el presupuesto del Ayuntamiento incluyó un rubro específico para la “penitenciaría”, además de una asignación de 188 pesos para los sentenciados en el hospital de San Pablo, aparte de los fondos tradicionalmente destinados a cárceles y presidios.<sup>21</sup>

A pesar de que la administración de estos fondos se llevaba a cabo en un contexto turbulento, donde mantener el funcionamiento normal de la capital era una prioridad para las autoridades municipales, el ramo de cárceles representaba un gasto considerable para el erario. Aunque es evidente la problemática en torno al enfoque en los presupuestos como instrumentos para la investigación histórica, también son herramientas que permiten analizar el contexto por el cual se estaba atravesando, y, lo que es más importante, cuánta importancia se le estaba otorgando al funcionamiento de la cárcel y otras instituciones.

Si bien se profundizará más adelante en los aspectos que se buscaban cubrir con el gasto, también es crucial plantear preguntas iniciales. ¿Por qué se mencionan raciones si las cocinas de Belém no dejaban de operar? ¿Por qué no se exponen las raciones y se enumeran directamente los productos? ¿Indica esto una interrupción en las funciones de la proveeduría de las cárceles o simplemente un cambio en la elaboración de los presupuestos? ¿Cómo afectaba la vida de los presos que los primeros recortes presupuestarios redujeran la cantidad de petates y de raciones? Si la tendencia del gasto del ramo iba en aumento, ¿mejoraba la calidad de vida de los presos o simplemente había más personas a las que atender? Estas preguntas son cruciales para comprender más profundamente la dinámica y los efectos del gasto presupuestario en el funcionamiento de las cárceles durante ese periodo.

### *¿En qué se gasta?*

El traslado de los presos en 1863 desde la antigua sede de la Cárcel Nacional en el edificio de la ex-Acordada al nuevo edificio ubicado en el antiguo Colegio de San Miguel de Belém no solo implicó el movimiento físico de los reclusos, sino también un traslado en las prácticas, los trabajadores y la burocracia asociada. Entre estos elementos, se

---

<sup>20</sup> *Ibidem.*

<sup>21</sup> AHCDMX, [...] Hacienda presupuesto, v. 2197, exp. 45, f. 347.

destacan las prácticas administrativas que regían el funcionamiento del recinto carcelario ante las autoridades del Ayuntamiento. Es crucial señalar que este cambio de sede no conllevó la implementación de un nuevo corpus jurídico administrativo que reformara la forma en que se gestionaban las instituciones penales.

Considerando que los presos de la ex-Acordada fueron trasladados a la cárcel de Belém, es razonable suponer que, debido a este cambio de sede de la cárcel nacional, los insumos utilizados en el sistema penitenciario se mantuvieron constantes. Por lo tanto, en esta sección también se tendrán en cuenta los datos de años anteriores a la apertura de la cárcel, así como los datos posteriores. Esto permitirá obtener una visión más completa y contextualizada de la gestión de insumos en la cárcel tanto antes como después del traslado de los presos a su nueva ubicación.

En esta sección se profundizará en el análisis del consumo que se ejercía en el recinto penitenciario. Se considera que a través del examen de los productos adquiridos se pueden revelar algunas de las condiciones materiales al interior de la prisión. Para ello, se seguirá la postura de Enriqueta Quiroz en sus estudios sobre la historia del consumo,<sup>22</sup> complementado con el trabajo de Valeria Sánchez, quien proporciona una breve descripción de los recursos y la alimentación para la manutención de los presos en la Real Cárcel de Corte a finales del siglo XVIII.<sup>23</sup> Es importante señalar que, en el ámbito carcelario, la perspectiva de la historia del consumo ha sido poco explorada, y las investigaciones rara vez han analizado los patrones de consumo, las preferencias alimentarias y los hábitos de compra en los espacios de reclusión, aspectos que podrían ofrecer una visión más completa de la vida cotidiana y las relaciones sociales en las prisiones.

Por consiguiente, en esta sección se abordará la dependencia gubernamental encargada de la manutención de las cárceles de la Ciudad, destacando cómo su comprensión no solo profundiza en el entendimiento de esta institución, sino que también complejiza la cantidad de agentes involucrados en la vida carcelaria. Posteriormente, se realizará una revisión de cómo se gastaban los recursos de la cárcel a partir de los registros de libros de hacienda, presupuestos y créditos del Ayuntamiento.

Aunque la postura de Enriqueta Quiroz con respecto a la historia del consumo plantea la problemática de utilizar a las instituciones

---

<sup>22</sup> Véase Quiroz, *El consumo como problema histórico*, 2006 y Quiroz, *Consumo e Historia*, 2009.

<sup>23</sup> Sánchez, *Usos y funcionamientos de la cárcel*, 2008, pp. 62-67.

como referencia para determinar lo que se consumía, lo cual puede llevar a errores metodológicos al intentar establecer precios que no sean aplicables a otros miembros de la sociedad, aun así, al analizar qué productos eran los que la cárcel de Belém adquiriría, es posible conocer aspectos sociales de las personas que integraban la prisión. En este sentido, las condiciones materiales, como los alimentos y otros insumos, pueden generar prácticas específicas al interior del recinto carcelario.

### *La proveeduría de cárceles*

Para analizar el consumo en la cárcel, es fundamental examinar la dependencia gubernamental responsable de la distribución de bienes e insumos a las prisiones. En lo personal, no he encontrado referencias a esta dependencia en la bibliografía especializada; se trata de la proveeduría de cárceles.

Esta era una institución particularmente extraña. Por un lado, el nombre “proveeduría de cárceles” aparece como un ramo del Ayuntamiento que cubría los gastos de ambas cárceles de la ciudad (Belén y Diputación);<sup>24</sup> en otros momentos fue “reemplazada por la comisión cárceles” y pareció estar bajo la dirección de Obras Públicas mientras que en otros pertenecía a la Obrería Mayor. Por otro lado, existió tanto en nóminas como en reglamentos la figura del proveedor de cárceles, lo cual es desconcertante con respecto a, ¿es acaso una persona una dependencia en sí misma? ¿La proveeduría y el proveedor son lo mismo?

Una respuesta la encontramos en las *Bases para el arreglo de las cárceles*,<sup>25</sup> en ellas se establece un sistema de administración diferenciado para las cárceles según el número de reclusos. En las cárceles con quinientos o más internos, se designa a “proveedores” encargados de su gestión. Estos agentes son nombrados por los Prefectos políticos, previa propuesta de las Juntas inspectoras, y debían garantizar su manejo con una fianza y recibían un sueldo fijado por las autoridades.

Las obligaciones de los proveedores abarcaban el pago de sueldos, la realización de compras, la distribución de raciones, la inspección diaria de la cárcel y las cocinas, la gestión de la iluminación, la supervisión de obras de reposición, la entrega de vestuario, la contratación de servicios fotográficos y la rendición mensual de cuentas al Alcalde

---

<sup>24</sup> Para el caso de la Ciudad de México, en esta época se contaban con 2 espacios de reclusión de la justicia civil. La cárcel de ciudad o diputación, ubicada al interior del Palacio del Ayuntamiento, estaba destinada para los detenidos, mientras que la Cárcel Nacional (o Imperial) de Belém se encargaba de los sentenciados.

<sup>25</sup> *Bases para el arreglo de las cárceles*, art. 36-39.

municipal. Sin embargo, en las cárceles con menos de quinientos reclusos, la responsabilidad recaía en los “comisionados de cárceles” de los ayuntamientos. Estos comisionados se encargaban de las mismas funciones que los proveedores, pero no requerían de un proceso de nombramiento tan riguroso ni de una fianza. Esta diferencia en los procedimientos de nombramiento y la exigencia de fianzas refleja claramente un espíritu de Antiguo Régimen, donde las fianzas actuaban como mecanismos para asegurar que los funcionarios no malversaran los recursos a su disposición.

El hecho de que en el ramo de cárceles de los presupuestos se considerara normalmente a ambas prisiones juntas genera cierto desconcierto, especialmente cuando se observan periodos en los que se designa una comisión en lugar de una proveeduría, cuando, simplemente, Belém mantenía una población constante mayor a los 1000 reclusos.<sup>26</sup>

Sin embargo, es interesante notar que esta figura de la proveeduría no siempre aparece en los ramos de los presupuestos del Ayuntamiento, lo que sugiere una fluctuación en su presencia a lo largo del tiempo. No solo en su personal, sino también en torno a quién responde, pues, si antes le respondía a la Dirección de Obras Públicas, en las actas de cabildo de 1865 se menciona que el Ayuntamiento suprimió la proveeduría y dejó sus funciones a cargo de la Obrería mayor.<sup>27</sup> Este cambio de responsabilidades en la gestión de las cárceles, junto con los diversos cambios de personalidad que han estado al frente de la manutención de ambas prisiones, refleja cómo el informe del presupuesto solicitado experimenta variaciones significativas en su forma y contenido a lo largo del tiempo, lo que genera problemáticas a la hora de estudiar estos expedientes. También refleja un problema en la cadena de mando, lo que repercutió probablemente en el manejo administrativo de la prisión.

*¡A comer!*

El nivel de institucionalización que tuvo la Cárcel de Belém durante este periodo ha sido tema de esta investigación. No obstante, para

---

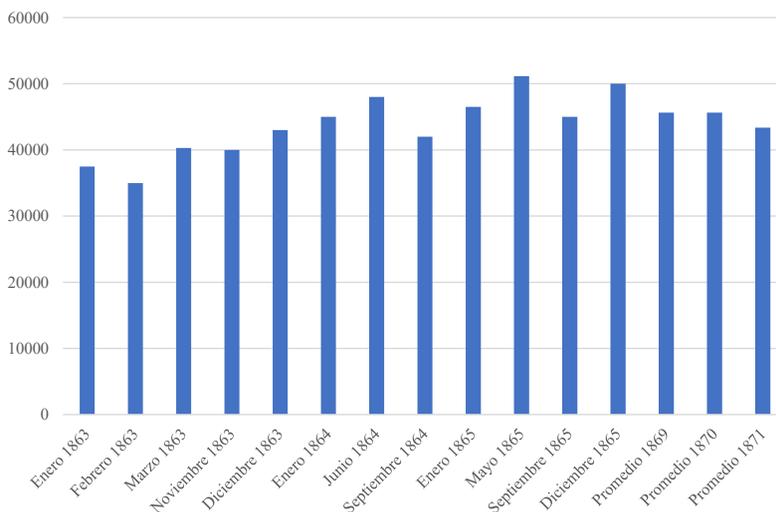
<sup>26</sup> Este fenómeno se evidencia, por ejemplo, en los expedientes presupuestarios a partir de noviembre de 1863, donde se deja de suscribir por parte de la proveeduría y se pasa a considerar un “Presupuesto de lo debido gastar en alimentos, sueldo de los empleados, gastos menores, y de la Obra en las cárceles de Belén y la Diputación en el próximo mes venidero [...]”. Esta situación coincide con el hecho de que desde febrero de 1863 hasta octubre no se presenta un desglose de lo solicitado por el ramo, y antes de este vacío, los expedientes eran firmados por V. B. Mejía y S (M) de León; posteriormente, la firma corresponde a Joaquín Santibañez y, más adelante, a alguien de apellido Robledo. Incluso para 1869, el proveedor de cárceles era José Díaz de Leiva. AHCDMX, [...] Hacienda presupuesto, v. 2196, exp. 44, f. 224.

<sup>27</sup> AHCDMX, [...] Actas de Cabildo año 1865, vols. 188A y 189A, f. 5r, 3 de enero.

abordar este asunto, es necesario tomar en cuenta los aspectos más particulares del actuar al interior de la prisión. Por un lado, la administración de recursos y empleados por parte de las autoridades brinda pistas importantes sobre cómo la sociedad mexicana de mediados del siglo XIX manejaba las instituciones de gobierno y los espacios de reclusión. Por otro lado, aspectos como la dieta y alimentación de los sentenciados permiten analizar cómo la legislación, y su aplicación o no aplicación, repercute directamente en la calidad de vida de las personas privadas de su libertad. La cantidad de alimentos, la calidad de los ingredientes y la cultura gastronómica que se desarrollaba al interior de la cárcel por la cotidianidad de los presos, permiten relacionar aspectos macro de política y economía con situaciones micro de la cotidianidad de un grupo particular.

Por tanto, es necesario analizar cuáles eran los alimentos y los insumos que se administraban a la cárcel, en qué cantidad y en qué porciones, como se muestra en la Gráfica 4. Esto con una doble finalidad. Por un lado, adentrarnos en la vida cotidiana al interior de la prisión y en las condiciones que enfrentaban los internos. Y, por otro lado, establecer una relación entre la cantidad de recursos que se destinaban para cada uno de los presos por parte del Ayuntamiento.

GRÁFICA 4. Número de raciones de comida presupuestadas en el ramo de cárceles (1863-1871).



Fuente: elaboración propia basada en los volúmenes 2196-2198 del Fondo Hacienda Presupuestos del AHCDMX.

Como se mencionó anteriormente, se cuenta con expedientes que hablan de raciones para presos y otros en los que se compraban al por mayor los alimentos necesarios para que las internas prepararan las comidas. Por tanto, si bien se analizarán los diferentes productos que se consumían, es necesario primero establecer qué es una ración y qué contiene. Aunque las cocinas de la cárcel de Belém funcionaban constantemente, no debemos considerar a las raciones de los presos como hoy en día se entendería un *lunch* individual, sino más bien como la cantidad de porciones a considerar por cada uno de los presos y presentados al mayoreo para el consumo de la institución.

El costo de cada una de estas raciones se calculaba en 12.5 centavos,<sup>28</sup> y el promedio mensual de raciones distribuidas en las cárceles era de 43,871, lo que equivale a aproximadamente 1,438.4 raciones diarias. Joaquín García Icazbalceta señaló que, durante su visita a la cárcel de Diputación, había 286 reos, mientras que en la cárcel de Belém se registraron 783 hombres y 336 mujeres, sumando un total de 1,119 internos.<sup>29</sup> Esto da un total de 1,405 personas, lo cual no difiere significativamente de la cantidad de raciones solicitadas al día por parte de la proveeduría. A pesar de que Icazbalceta inició sus visitas a los establecimientos de beneficencia en julio de 1863, ya para marzo de ese año se registraban 40,300 raciones distribuidas en 31 días, lo que equivale a aproximadamente 1,300 raciones diarias. Por tanto, el análisis de la cantidad de raciones suministradas a la cárcel también sirve como un indicador del crecimiento de la población carcelaria.

Así las cosas, es necesario analizar qué insumos eran los que se contemplaban dentro de estas raciones. Para ello, se utilizarán los expedientes de los meses en los que la proveeduría de cárceles no intervino en la compra de estos insumos y la cárcel directamente reportaba la cantidad de mercancías que se adquirían. Sin embargo, para esto es necesario contrastar lo que los reglamentos especificaban para este aspecto de la vida de los presos.

Para comprender el aspecto alimenticio de la prisión, es necesario relacionar lo que se establece en el apartado “De los alimentos, instrucción y trabajos de los presos” de las *Bases para la organización y arreglo de las cárceles*. En esta sección, compuesta por 7 artículos, se establece

---

<sup>28</sup> En los presupuestos que realizó la proveeduría de cárceles para los años de 1869-1871 calcularon una cantidad de raciones de 1500 al día, durante los 365 días del año a un costo de 12.5 centavos. AHCDMX, [...] Hacienda Presupuestos, v. 2198, exp. 62, 65 y 76.

<sup>29</sup> Cabe mencionar que Icazbalceta también menciona que varias mujeres de la prisión tenían a sus hijos con ellas mientras estaban en reclusión. Icazbalceta, *Informe sobre los establecimientos*, 1864, pp. 69-70.

en su artículo 117 que “A los presos deben darse los alimentos necesarios para su subsistencia, sin escasearlos de manera que sufran hambre, ni prodigarlos en términos que sean un estímulo para desear la prisión”. Asimismo, en el artículo 118 se especifica: “Por la regla general se les dará un desayuno de una taza de atole y tres onzas de pan: comida compuesta de una taza de caldo, dos onzas de arroz en sopa, ocho onzas de carne condimentada, y seis tortillas o seis onzas de pan y merienda de seis onzas de pan y tres onzas de frijol, haba o garbanzo guisado”.<sup>30</sup>

De acuerdo con las observaciones de Icazbalceta parece haber concordancia entre la normativa y la práctica en cuanto a la alimentación de los presos.<sup>31</sup> Así mismo, el artículo 119, refería que “se cuidará que las semillas y pan o tortillas sean de buena calidad, y que todos los alimentos estén bien guisados y condimentados”. Por un lado, Icazbalceta menciona la buena sazón de las cocineras.<sup>32</sup> Y, por el otro lado, en cuanto al pan en la prisión, al igual que con los otros alimentos, hay evidencias de que sí se suministraba. Sin embargo, esto se complementa a través de expedientes que muestran pleitos por la falta de pago que se tenía con los panaderos.

Por ejemplo, en 1861 se recibía una cantidad de pan que rondaba en promedio \$775.14 al mes para las cárceles de la ciudad. No obstante, Francisco Bezares, quien suministraba el pan a las cárceles y al hospital de San Lázaro, no recibía a tiempo el pago por parte de la tesorería.<sup>33</sup> Incluso, desde la década de 1850 hasta 1860, los señores Yudovico

---

<sup>30</sup> *Bases para la organización y arreglo*, art, 117.

<sup>31</sup> Cabe destacar que, aunque los presupuestos, informes y normativas mencionan que estos insumos si llegaban a la cárcel, esto no era miel sobre hojuelas. Por un lado, las actas de cabildo muestran que las raciones de pan y carne tendían a ser escasas para los presos. Mientras, que, por otro lado, numerosos expedientes muestran la gran cantidad de deudas que tenía el ramo de cárceles como los proveedores. Ejemplo de esto, es el caso de la carne, Antonio Escandón tuvo el contrato para suministrar carne a las cárceles y hospitales desde 1855 hasta aproximadamente 1861, año en que surgió un conflicto relacionado con este suministro. Se registra una liquidación por la carne suministrada a varios establecimientos carcelarios, aunque no se especifica cuáles. El valor del suministro de carne a las cárceles de marzo a diciembre fue de \$14,732.93, y de febrero a abril fue de \$2,083.32, sumando un total de \$16,816.25.

En 1861, el suministro de carne estuvo a cargo de Carlos Gochicoa. En este contexto, se menciona la figura del proveedor, responsable de los pagos. Sin embargo, dicha deuda no fue solventada. En 1861, el proveedor era Don Manuel Delgado, quien dejó de ejercer esta función para 1864, año en que aún se estaba resolviendo el asunto. Es importante resaltar la demora en los pagos, lo cual refleja la complejidad y lentitud de los procedimientos administrativos de la época. AHCDMX, [...] Actas de Cabildo, 1865, v. 188A y 189A, f. 3-5r y AHCDMX, [...] Hacienda créditos pasivos, v. 2069, exp. 213-231.

<sup>32</sup> Icazbalceta, *Informe sobre los establecimientos de beneficencia*, 1864, p. 162.

<sup>33</sup> AHCDMX, [...] Hacienda créditos pasivos, v. 2069, exp. 223.

y Ramírez mantuvieron un pleito por el pago del pan que suministraron a las cárceles y hospitales de la ciudad.<sup>34</sup>

Estos conflictos ponen de manifiesto las dificultades que enfrentaba la administración municipal para cumplir con los pagos a los proveedores, lo que podría haber afectado la calidad y regularidad del suministro de alimentos a los presos, a pesar de lo estipulado en la normativa. Sin embargo, estos aspectos de la alimentación no son lo único que importa si queremos analizar la cultura gastronómica de la prisión; la forma en la que se consumen los alimentos es parte vital para comprender las prácticas de la cárcel. Si bien en el artículo 120 de las *Bases para el arreglo de las cárceles...* se estableció que “la comida de los presos en todas las prisiones, habrá las escudillas de hoja de lata necesarias, que se les entregarán á la hora de ésta por el Alcaide, cuidando de recogerlas luego que hubieren concluido y que las hayan lavado”, en realidad, el visitador imperial de cárceles reportó en diciembre de 1864 que los presos, al no tener ninguna clase de vajilla, tenían que recibir y tomar sus alimentos en sombreros.<sup>35</sup>

A su vez, con respecto a los demás artículos referentes a los alimentos, de acuerdo con el artículo 121, los alcaides debían supervisar la distribución de los alimentos, asegurándose de que se realice de manera equitativa, ordenada y en cantidades suficientes. El artículo 122 prohibía la introducción de comidas particulares para los presos formales o sentenciados en las cárceles, obligando a todos los reclusos a consumir los alimentos proporcionados por el establecimiento para evitar abusos relacionados con la introducción de comidas externas. Y, por último, según el artículo 123, a los detenidos que reciban alimentos del exterior no se les suministraría comida del establecimiento.

Es evidente que el suministro de alimentos al interior de una prisión es vital importancia para su funcionamiento. Sin embargo, debido a las dimensiones e importancia que tenía Belém, mantener un suministro constante de alimentos representaba un reto logístico significativo. Este desafío involucraba a múltiples agentes externos, reglamentaciones y una cadena de mando ambigua que dependía de la cantidad de recursos disponibles por parte del Ayuntamiento. Todo esto repercutía directamente en la calidad de vida de los internos.

### *Vendas, petates y demás insumos*

Efectivamente, además de las raciones y la comida, que requerían una fuerte carga de distribución de recursos por parte de la cárcel, también

<sup>34</sup> AHCDMX, [...] Hacienda créditos pasivos, v. 2069, exp. 209.

<sup>35</sup> AHCDMX, [...] Cárceles en general, v. 499, exp. 415, f. 7.

eran necesarios otros insumos para el funcionamiento adecuado de la institución. Esto incluía aspectos de limpieza de las instalaciones, artículos de oficina y medicinas. Para analizar estos aspectos, recurriremos al presupuesto de la Proveeduría de Cárceles para 1870, que incluye diversas categorías de gastos necesarios para el mantenimiento y funcionamiento adecuado de las instalaciones.

El suministro diario de alumbrado para la Cárcel de Belén incluía gas, aceite y aguardiente, necesarios para mantener la iluminación adecuada de los aparatos de la cárcel. Así mismo, en la categoría de velas, se destinaba una cantidad significativa a la adquisición de velas de sebo y de ácido esteárico, así como petróleo para los aparatos de iluminación y mechas para los faroles de mano; y, también, se compraban bombillas para asegurar una iluminación adecuada.

Los gastos menores de curación de heridas incluían la compra de seda *chaguey*,<sup>36</sup> cera blanca, alfileres, carbón, hilos, tablas para heridos y toallas, tanto para la cárcel de Diputación como para las enfermerías de Belén. Con respecto a los gastos de limpieza abarcaban la compra mensual de jabón, trapos para fregar, plumeros, escobas de diferentes tipos y escobetas. Además, se incluían palas, lazos y otros utensilios necesarios para mantener la limpieza y el orden. Entre estos gastos se encontraban también la adquisición de jarras, cazuelas y otros servicios, así como *morillos*, *baleas*, *cedazo*,<sup>37</sup> *manos de metate* y costales para carne, pan y basura. Además, se previeron fondos para cubrir gastos varios imprevistos. En cuanto a la batería de cocina, se destinaban recursos para el estañado mensual de piezas y para composturas menores, como reclavar y enderezar.

Los gastos de escritorio incluyeron papel fino, papel para cubierta, plumas de acero, obleas y tinta. También se consideró la reposición de tinteros y otros materiales de oficina. En cuanto a los libros necesarios para la administración de las cárceles y la escuela de primeras letras, se adquirieron varios volúmenes destinados a listas, salidas, entradas generales, autoridades, comandantes y jueces, así como libros de práctica del alfabeto.

Para los dormitorios, se contemplaba la compra de petates y otros suministros necesarios para asegurar el bienestar de los reclusos.

---

<sup>36</sup> Textil de importación china. Calvo, *Espadas y plumas en la Monarquía*, 2019, p. 170.

<sup>37</sup> *Diccionario de la Real Academia*. *Morillo*: Cada uno de los caballetes de hierro que se ponen en el hogar para sustentar la leña. *Balea*: Escobón para barrer las eras. *Cedazo*: Instrumento compuesto de un aro y de una tela, por lo común de cerdas, más o menos clara, que cierra la parte inferior. Sirve para separar las partes sutiles de las gruesas de algunas cosas, como la harina, el suero, etcétera.

Además, se incluyó el pago de servicios de barbero para ambas cárceles y los gastos extraordinarios que abarcaban la hojalatería, con reposición de faroles y cristales, carpintería para diversas composturas de puertas y bastidores, y trabajos de herrería para la reparación de barriles y chapas.

Finalmente, la sección de *ranchos* contempla la adquisición de barriles, cubas y tinas necesarias para el manejo y almacenamiento de diversos productos, así como, los gastos para el carro utilizado en el transporte de las mercancías, que contemplaba la pastura para la mula y las herraduras necesarias cada dos meses, asegurando así su operatividad constante. Este detallado desglose del presupuesto de la Proveduría de Cárceles para 1870 muestra una cuidadosa planificación para asegurar el correcto funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones penitenciarias.<sup>38</sup>

Por último, quedan cabos sueltos, como el vestido de los presos, los útiles para la escuela y los efectos que era una categoría difusa difícil de definir. Con respecto al primero, Icazbalceta señaló que, en cuanto a vestimenta y calzado, la cárcel no se encargaba de proveerlos, y cada preso debía procurárselos por su cuenta.<sup>39</sup> Sin embargo, *Las Bases para el arreglo de las cárceles [...]* establecían las normas para el vestuario de los reclusos, donde se menciona que las cárceles proporcionarían prendas específicas para hombres y mujeres. Se les otorgarían dos conjuntos de ropa al año, incluyendo camisas, calzoncillos o enaguas, pantalones o blusas, zapatos, sombreros o rebozos. Se exigía el uso obligatorio del traje penal, manteniéndolo limpio y en buen estado, con lavado semanal. Aquellos con condenas menores a un año recibirán la ropa según el tiempo de su sentencia, mientras que los indigentes obtendrán vestimenta cada seis meses. Al salir de prisión, se recogería la ropa proporcionada por el establecimiento. Además, se suministrarían sábanas, frazadas y una hamaca enrollable, que los presos lavarían y sacudirían regularmente para mantener la higiene.<sup>40</sup> Sin embargo, con respecto a esto último, Francisco Javier Peña quién, menciona que eran los presidentes de los presos los que rentaban frazadas inmundas a los

---

<sup>38</sup> Aunque el expediente llega a ser ilegible en algunas partes, con el de 1870 se puede ejemplificar muy bien. Sin embargo, es importante mencionar que en el ramo de útiles para la escuela de Belén no se especifica qué se compró, solo se indica que existe. Para ver el desglose con precios, consultar la tabla 4 en el anexo. Asimismo, cabe destacar que el presupuesto previsto para el año de 1871 contempla una similitud de artículos a precios sumamente similares, como se puede observar en el AHCDMX, [...] Hacienda presupuestos, v. 2198, exp. 65.

<sup>39</sup> Icazbalceta, *Informe sobre establecimientos*, 1864, p. 70.

<sup>40</sup> *Bases para el arreglo de las cárceles*, 1864, artículos 124-134.

recién llegados y en las noches les volvían a pedir dinero con la amenaza de quitárselas.<sup>41</sup>

Además, en 1871, aunque ya se había especificado que se le pagaba a un maestro desde 1870, en ese año se presupuestaron “útiles para la escuela de Belém”, indicando una formalización en la provisión de recursos educativos para los reclusos. Sin embargo, no se especifica dentro de la compra los útiles que se suministraron.<sup>42</sup>

Por último, un punto ambiguo es el término “efectos”, que no se aclara en los registros. Por ejemplo, la tesorería adeudaba a don Juan de la Fuente \$638 por “efectos ministrados a las cárceles” en 1861. Sin embargo, la naturaleza específica de estos “efectos” no se detalla en los documentos disponibles, lo que genera incertidumbre sobre su exacta naturaleza y uso dentro del sistema carcelario.<sup>43</sup>

*¿En quiénes se gasta?*

#### *Los pobres presos*

El señor regidor D. Felipe Robleda escribió en el informe del ramo de cárceles, presentado dentro de las *Memorias del Ayuntamiento*, que en 1863 cerca de 17,000 personas habían pasado por alguna de las cárceles de la Ciudad de México. De este total, 7,672 individuos fueron internados en la Cárcel de Belém por diversos delitos del ramo criminal, mientras que 9,268 fueron detenidos en la cárcel de Diputación por embriaguez, infracciones de policía y otros excesos. Esto significa que, con las estimaciones de Robleda, entre un 9% y un 10% de la población de la capital mexicana pisaron alguna de estas prisiones durante ese año,<sup>44</sup> lo que ilustra y dimensiona la relevancia del tema carcelario para la sociedad mexicana de la época.

Por tanto, será necesario definir qué se entendía como delito en la época, para posteriormente realizar un análisis de los datos estadísticos reportados por el Ayuntamiento. Esto permitirá obtener pistas sobre las actividades delictivas en la capital y la manera en que se castigaban. Una vez que se tenga claro el perfil de la población reclusa en Belém, se dimensionará, tomando los datos anteriores, el costo que representaba para las arcas locales mantener a cada uno de los presos allí recluidos.

---

<sup>41</sup> Peña, *Estudio higiénico de las cárceles*, 1875, p. 37.

<sup>42</sup> AHCDMX, [...] Hacienda presupuesto, v. 2198, exp. 76.

<sup>43</sup> AHCDMX, [...] Hacienda créditos pasivos, v. 2069, exp. 215.

<sup>44</sup> Azcárate, *Memoria de los principales ramos*, 1864, pp. 35 y 43.

Como se mencionó anteriormente, los estudios estadísticos sobre la criminalidad en México, y en particular en la capital, son aún pocos e insuficientes para abordar el periodo comprendido entre 1863 y 1871. Sin embargo, esto no significa que no se puedan aprovechar otras investigaciones que abordan diferentes temporalidades y espacios. Tal es el caso de Teresa Lozano y su estudio sobre la criminalidad en la Ciudad de México en las dos primeras décadas del siglo XIX.<sup>45</sup> Aunque este estudio se centra en un momento en el que prevalecía el sentido de justicia del Antiguo Régimen —es decir un gobierno de jueces o lo que sería una justicia jurisdiccional—, también atiende a un periodo marcado por convulsiones políticas, económicas, sociales y militares que afectaban al país.

Dado que para el periodo estudiado no existen mediciones en torno a los índices de criminalidad, es necesario elaborar las propias. Por tanto, se recurrirá al análisis de las entradas a la Cárcel Nacional, una fuente extraordinaria para llevar un registro de los distintos delitos que se castigaban. Pues bien, el tipo de crímenes que se castigaban en la prisión es un indicador claro de las actividades ilícitas de la población.

Con respecto a las características de la población reclusa en estos años, fue complicado realizar un rastreo cronológico de los delincuentes que ingresaban a la prisión. Aunque supuestamente existían los libros de entradas en esta época, no fue posible localizarlos. Por tanto, se recurrió a las memorias que el Ayuntamiento elaboraba anualmente, en las que cada uno de los ramos realizaba un reporte de lo acontecido durante todo el año. Cabe destacar que, aunque el ramo de cárceles elaboraba sus Memorias, estas no eran consistentes en cuanto a la información presentada. Son pocos los años que realmente ofrecen datos cuantificables como el número de reos por delito, entradas, salidas y, en ocasiones, el género de los delincuentes. Esto deja el interrogante si es que estas omisiones eran intencionadas en favor de aprovechar la crisis para encarcelar perseguidos políticos sin dejar registros claros; o eran una herramienta de manipulación presupuestal.

Para tal labor, es importante primero definir lo que se consideraba un delito. Según las *Siete Partidas*, un delito era un “hecho cometido por uno en daño o deshonor de otro”. De acuerdo con Jorge Corvalán y Vicente Castillo, en el Derecho Indiano, un delito era “el quebrantamiento de una ley, cometido voluntariamente y a sabiendas, con daño u ofensa

---

<sup>45</sup> Lozano, *La criminalidad en la Ciudad de México, 1800-1821*, 2010.

del Estado o alguno de sus individuos”.<sup>46</sup> Por su parte, el *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia* de Joaquín Escriche definía el delito como “la infracción de la ley penal; un acto prohibido, porque produce más mal que bien, esto es, más mal para el paciente que bien para su autor; la violación de un deber exigible, hecha en perjuicio de la sociedad o de los individuos; lesión de un derecho”.<sup>47</sup> Según el mismo autor, aunque el término “crimen” se utilizaba a menudo como sinónimo de “delito”, tenía una connotación más grave y, por tanto, el castigo era más severo.<sup>48</sup>

Por lo tanto, dado que la Cárcel de Belém abrió sus puertas el 23 de enero de 1863, como puede verse en la Gráfica 5, después de haber sido designada como la nueva sede de la Cárcel Nacional albergó a los presos provenientes de la Ex-Acordada y del presidio de Santiago,<sup>49</sup> es posible comenzar a contabilizar los ingresos a partir de ese momento. No obstante, antes de proceder, resulta necesario realizar una clasificación de los distintos delitos que allí se castigaban. En este sentido, he dividido en nueve categorías las razones por las cuales las personas ingresaban a la prisión:

- 1) Delitos contra la vida: homicidio, parricidio, infanticidio, suicidio y envenenamiento.
- 2) Delitos contra la integridad física: riñas, riñas y heridas, riñas y golpes, heridores, golpes, raptos, servicia (malos tratos, crueldad excesiva), amago, atropello con carro.
- 3) Delitos contra la propiedad: incendiarios, robo, robo ratero, ladrones conocidos, hurto, receptación, plagio, asalto y robo, estafa, abigeato y estelionato.
- 4) Delitos contra el orden público y autoridades: excesos, ebrios, vagos, nocivos, falsificación, prófugos de casa paterna, prófugos de casa marital, sospechosos, imprenta clandestina, faltas a la autoridad/policía, falta a sus padres, protección de fuga, infracciones, incontinencia, peculado, prófugos, monederos y billetes falsos, portación de moneda falsa, comisión fingida, conspiradores, portación de armas y ocultación de armas.
- 5) Delitos contra la moral y las buenas costumbres: incesto, adulterio, mancebía, prostitución, lenocinio, sodomía, estupro, estu-

---

<sup>46</sup> Lozano, *La criminalidad en la Ciudad de México*, 2010, p. 44.

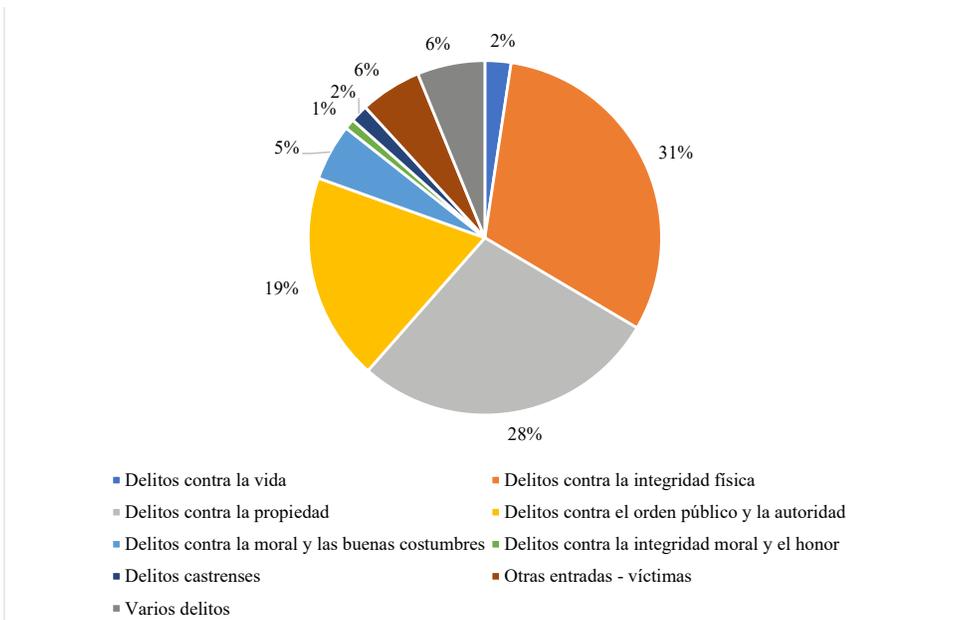
<sup>47</sup> Escriche, *Diccionario razonado de legislación*, 1847, p. 620.

<sup>48</sup> Escriche, *Diccionario razonado de legislación*, 1851 p. 522.

<sup>49</sup> Del Valle, *El viajero en México*, 1864, p. 321.

- pro inmaturo, raptó y estupro, fuerza carnal, bigamia, pederastía y seducción.
- 6) Delitos contra la integridad moral/honor: injuria, calumniadores, falsedad, abuso de confianza y abuso de confianza.
  - 7) Crímenes de guerra: abandono de guardia, sublevados, desertores, traición y prisioneros de guerra.
  - 8) Otras entradas: cadáveres de fetos y párvulos, cadáveres por riñas, cadáveres acuchillados, cadáveres accidentados, enfermos indigentes, heridos, acuchillados, identificación, accidentados y atropellados.
  - 9) Varios delitos.

GRÁFICA 5.- Entradas totales de hombres y mujeres que registró la Cárcel de Belém durante el año de 1863



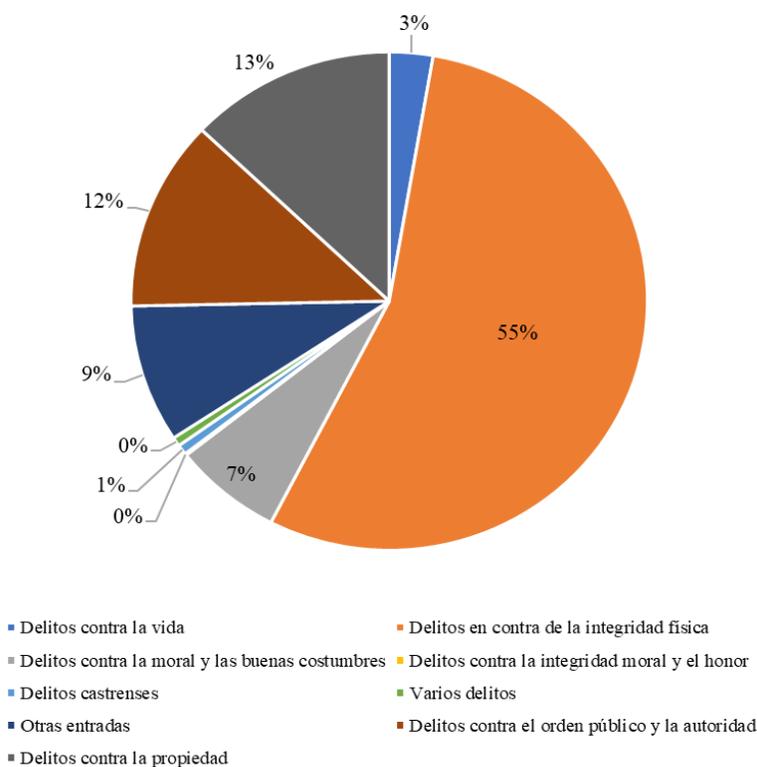
Fuente: elaboración propia a partir de la Memoria de los ramos del Ayuntamiento.

Se tiene registro de las entradas a la cárcel de los años 1863, 1866 y 1868.<sup>50</sup> En cuanto a 1863, contamos con el número de entradas totales

<sup>50</sup> Para el desglose de los crímenes que se registraron en las entradas de la cárcel en 1863 y 1868 revisar tablas anexas 3 y 4 respectivamente.

de hombres (4,973) y mujeres (2,699), y la cantidad de internos que cometieron cada delito (sin discriminar por género) (ver Gráfica 5). Para 1866, únicamente se registró la cantidad total de hombres y mujeres que ingresaron a la prisión durante el año, en total 5,587 personas (4,300 hombres y 1,287 mujeres).<sup>51</sup> Por último, para 1868 se cuenta con el total de hombres y mujeres que ingresaron (5,882 y 3,025 respectivamente), así como la distribución que estos tenían frente a los crímenes que se les imputaban (ver Gráfica 6).

GRÁFICA 6. Entradas totales que registró la cárcel de Belém durante el año de 1868



Fuente: elaboración propia a partir de la Memoria que el Ayuntamiento Constitucional del año de 1868 presenta para conocimiento de sus comitentes.

<sup>51</sup> *Memorias de los ramos municipales*, 1866, p. 36.

En las Gráficas 5, 6 y 7, se observa que, para 1863, los crímenes contra la integridad física, el orden público y la propiedad constituían el 78% de los delitos. Este dato contrasta con lo registrado en 1868 con la notable mayoría de los delitos contra la integridad física, que representaban un 60% en hombres y un 45% en mujeres. Asimismo, se aprecia un crecimiento en otros sectores, como los delitos contra la moral y la propiedad, así como un incremento en las entradas de víctimas a la cárcel.

De igual manera, es importante analizar cómo la distribución de crímenes no era la misma entre ambos géneros. Si bien es bien sabido que las mujeres durante el siglo XIX no eran iguales a los hombres ante la ley y no podían ejercer los mismos derechos políticos, también es cierto que se enfrentaban a un sistema de justicia desigual. De acuerdo con Elisa Speckman, las mujeres no solo eran juzgadas por delitos diferentes a los hombres, sino que también eran castigadas más duramente por los mismos delitos.<sup>52</sup> A las mujeres criminales se les castigaba no solo por el delito cometido, sino también por transgredir el modelo de conducta y los valores impuestos por la burguesía a las mujeres de la época. Se les juzgaba con mayor severidad que a los hombres, ya que se consideraba que al delinquir violaban las normas: la legal, la social y la moral. Los crímenes cometidos por mujeres eran tipificados y juzgados desde la perspectiva del estereotipo femenino diseñado por las clases dominantes. Así, las transgresiones a este modelo de conducta estaban implícitas en la definición misma del delito femenino.

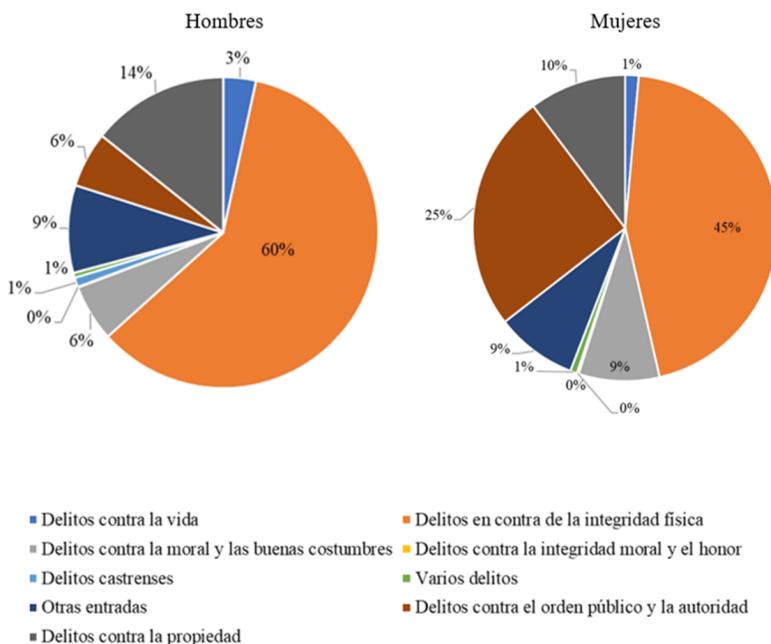
Las mujeres recibían castigos más severos si delinquían en el espacio público que en el privado, pues al hacerlo no solo violentaban la ley sino que daban un “mal ejemplo” a las demás mujeres al alejarse abiertamente del ideal femenino. Los jueces, pertenecientes a las clases media y alta, imponían sanciones inspirándose en mujeres que, a diferencia de las criminales, tenían la educación y los medios para ajustarse al modelo de conducta femenino.

En cuanto a los crímenes cometidos por mujeres, predominaban delitos como robo simple, hurto, lesiones leves, injurias y delitos contra la moral. Además, tenían mayor presencia en crímenes relacionados con infantes: aborto, infanticidio, abandono, robo y corrupción de menores, siendo el aborto y el infanticidio delitos casi exclusivamente femeninos.

---

<sup>52</sup> Speckman, *Las flores del mal*, 1997 p. 187.

GRÁFICA 7. Entradas cárcel de Belém - 1868



Fuente: elaboración propia a partir de la Memoria que el Ayuntamiento Constitucional del año de 1868 presenta para conocimiento de sus comitentes.

Cabe destacar que estudios como los de Speckman establecen que, durante el Porfiriato, las cifras de criminalidad femenina en el Distrito Federal representaban únicamente el 24% de los delitos consignados y el 21% de los sentenciados.<sup>53</sup> Sin embargo, la distribución por géneros de las entradas en la cárcel muestra que, durante 1868, las mujeres representaron el 33.96%, más de una tercera parte del total de entradas a la cárcel, mientras que los hombres ocupaban el 66.03%.<sup>54</sup> Aunque las mujeres constituían una parte importante de la población reclusa, es evidente que el tipo de delito por el que eran acusadas era distinto, en particular, los delitos contra la moralidad.

Aunque, de acuerdo con el Regidor Comisionado de Cárceles, Felipe Robleda, para 1863 había bajado el número de presos de años ante-

<sup>53</sup> *Ibidem.*

<sup>54</sup> *Memoria que el Ayuntamiento Constitucional, 1868*, pp. 101-103.

riores, se observa que la Cárcel de Belém pasó de 7,672 internos en ese año a 5,587 en 1866 para posteriormente volver a subir en 1868,<sup>55</sup> alcanzando incluso 8,907 internos, lo cual refleja que la problemática carcelaria no se frenó con la vuelta de la República juarista. Y bien pudo usarse para fines de persecución política al restaurarse el orden republicano.

Esta heterogeneidad de presos tenía necesidades y gastos no contemplados dentro de los alimentos e insumos cotidianos de la cárcel. Entre estos aspectos, el presupuesto del Ayuntamiento consideraba, en un rubro distinto a otros aspectos relacionados con la cárcel, tales como la manutención de los jóvenes presos,<sup>56</sup> así como los materiales necesarios para los talleres. Por ejemplo, para 1863, el regidor Felipe Robleda informó que la cárcel de Belém impartió durante su primer año de servicio talleres de carpintería, carrocería, herrería, hojalatería, sastrería, zapatería, telares de manta y zarapes, entre otros, “para que se ocuparan tantos brazos ociosos como allí se encontraban”.<sup>57</sup>

Además, hay fuentes que detallan los arreglos al inmueble y el régimen que tenían los presos, así como las peripecias a las que se enfrentaba la comisión de cárceles al buscar lidiar con aspectos como la desnudez, la falta de cobijas, la alimentación e incluso la educación. Con respecto a este último punto, en el que no hemos hecho énfasis, el comisionado de cárceles en 1870 reportó que funcionaba la escuela de primeras letras para aquellos presos que no tuvieran oficio y que voluntariamente quisieran tomar las clases. De estos se dividía en los 3 departamentos (hombres, mujeres y jóvenes). Cada uno de estos departamentos se subdividía según el material que consultaban los alumnos, incluyendo el silabario, el libro primero, el segundo, escritura, aritmética y gramática. De cada uno de estos cursos, la prisión de hombres tuvo en total 392 alumnos, en la de mujeres 122, y de jóvenes 235. En total, 749 alumnos durante ese año en toda la cárcel.<sup>58</sup>

Todo esto sugiere que, además de las actividades cotidianas, había un enfoque en la educación y el trabajo dentro de la cárcel, lo cual

---

<sup>55</sup> Esta reducción pudo haber sido provocada, por un lado, por la ausencia de jueces en la capital, que renuentes a colaborar con el Imperio de Maximiliano dejaron a sus subordinados inexpertos encargarse de los juzgados, acumulándose así los procesos criminales de la ciudad. Mientras que, por el otro lado, pudo indicar que el gobierno juarista se sirvió de la cárcel para eliminar de la escena política a opositores del régimen. Flores, *Justicia criminal ordinaria*, 2019, p. 328.

<sup>56</sup> AHCDMX, [...] Hacienda presupuesto, v. 2196, exp. 44, f. 224.

<sup>57</sup> *Memoria de los principales ramos*, 1864, p. 36.

<sup>58</sup> *Memoria que el Ayuntamiento*, 1870, p. 44.

implicaba una inversión en materiales y recursos para mantener estas actividades que no se veían reflejados en los gastos reportados por la proveeduría de cárceles. Sin embargo, estos esfuerzos indican claramente que ya no se consideraba a la prisión únicamente como un espacio transitorio en el que el preso espera a cumplir su condena, sino como un lugar donde, a través de la educación y la obtención de un oficio, los reclusos podrían reintegrarse a la sociedad que los apartó.

### *La planta laboral de la cárcel*

Los historiadores económicos, con el propósito de comprender el bienestar social en relación con variables económicas, se han dedicado a desarrollar modelos de medición de distintos factores que nos permiten obtener una mayor comprensión de la calidad de vida de las personas de una época determinada, considerando aspectos como la riqueza, la distribución, las necesidades que enfrentaron ciertas comunidades, etcétera. Para el caso específico de la Ciudad de México a mediados del siglo xix, existe un número limitado de investigaciones que proporcionan variables y datos relevantes que pueden ser aprovechados para este estudio con el objetivo de dimensionar la forma en que los empleados de la Cárcel de Belém mantenían un estilo de vida basado en la remuneración que percibían por parte de la institución.<sup>59</sup> Como se mencionó anteriormente, la parte de salarios en la distribución de gastos de la cárcel mantenía cierta estabilidad, al ser un gasto fijo y representar un alto porcentaje del presupuesto ejercido. Por lo tanto, es importante analizar la distribución de la nómina del cuerpo burocrático y de guardia de la prisión. Al examinar la evolución del pago de los sueldos de la cárcel, en la Gráfica 8 se observa una tendencia al alza. ¿Qué implicaciones tuvo esto? De acuerdo con los datos recopilados de los

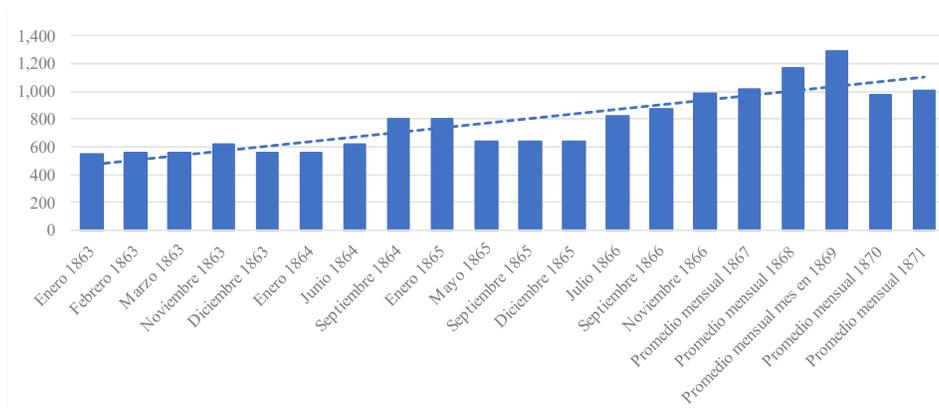
---

<sup>59</sup> Con respecto a trabajos, sueldos y costos de vida en México durante el siglo xix, en particular de la zona centro y de mediados de siglo véase: Como principal aportación está el trabajo de Challú y Gómez Galvarriato acerca de los salarios reales en México desde el siglo xviii hasta el xx, Challú y Gómez-Galvarriato, “Mexico’s real wages”, 2015. Challú, García y Gómez-Galvarriato, “Rent-wage inequality”, 2023. Acerca de los sueldos que percibían distintos sectores de la población y el costo de algunos alimentos, principalmente carne, entre los siglos xviii y xix en México: Quiroz, *La carne: Entre el lujo y la subsistencia*, 2000. Elías Gaona Rivera hace un estudio con respecto a cuáles eran los salarios que percibían trabajadores de las minas de Mineral del Monte desde mediados del siglo xviii hasta finales del xix. Gaona, “Salarios nominales y reales”, 2022. Sonia Pérez Toledo y su investigación con respecto al trabajo femenino en la capital a mediados del siglo xix, Pérez, “El trabajo femenino en la Ciudad”, 2003. El estudio clásico de Rosa Salazar con respecto al trabajo doméstico en la Ciudad de México. Rosa, “Los sirvientes domésticos”, 1978. Con respecto a índices de precios, si bien, no fue posible localizar bibliografía especializada en la temporalidad estudiada, si existe de momentos posteriores, Gómez-Galvarriato y Musacchio “Un nuevo índice de precios para México”, 2000.

presupuestos de hacienda relacionados con la proveeduría de cárceles, esto se explica por dos factores: la ampliación de la planta laboral y el incremento de los salarios de algunos funcionarios.

Sin embargo, es pertinente preguntarse qué establece la legislación con respecto a estos cambios. En relación con la planta laboral, es necesario recordar que la primera planilla de empleado simplemente se trasladó de la antigua sede de la cárcel a la nueva. No obstante, es fundamental revisar la normativa para determinar si el crecimiento de la nómina respondía a la reglamentación o si fue una respuesta a la falta de capacidad operativa.

GRÁFICA 8. Gasto presupuestado en la nómina de la cárcel

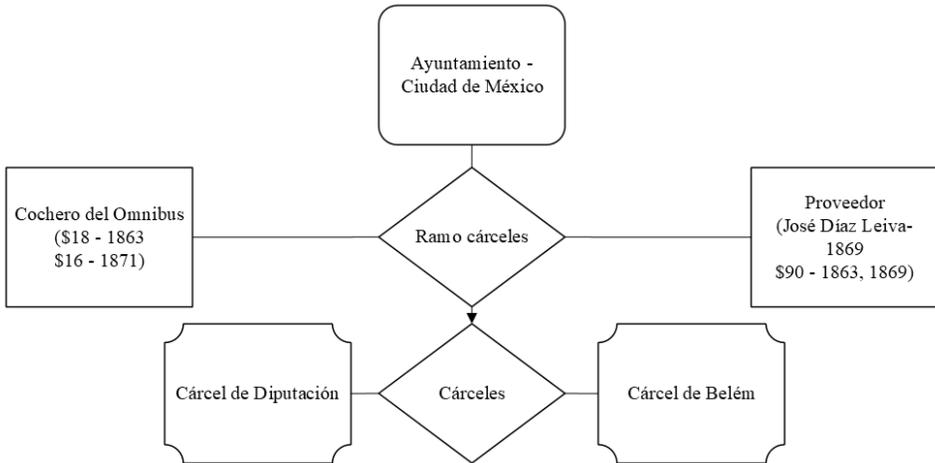


Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes pertenecientes al fondo de Hacienda Presupuestos del AHCDMX.

Para comprender mejor el funcionamiento interno de la cárcel, es necesario conocer quiénes eran las personas que allí laboraban, qué puestos ocupaban y cuánto percibían mensualmente por su trabajo. Gracias a la guía *El viajero en México: completa guía de forasteros para 1864; obra útil para toda clase de persona*, es posible obtener información valiosa sobre el funcionamiento de la capital mexicana en aquel año. En su quinta parte, referida a la administración de justicia en el Imperio, se encuentra el directorio de los empleados que trabajaban en dicha prisión.<sup>60</sup>

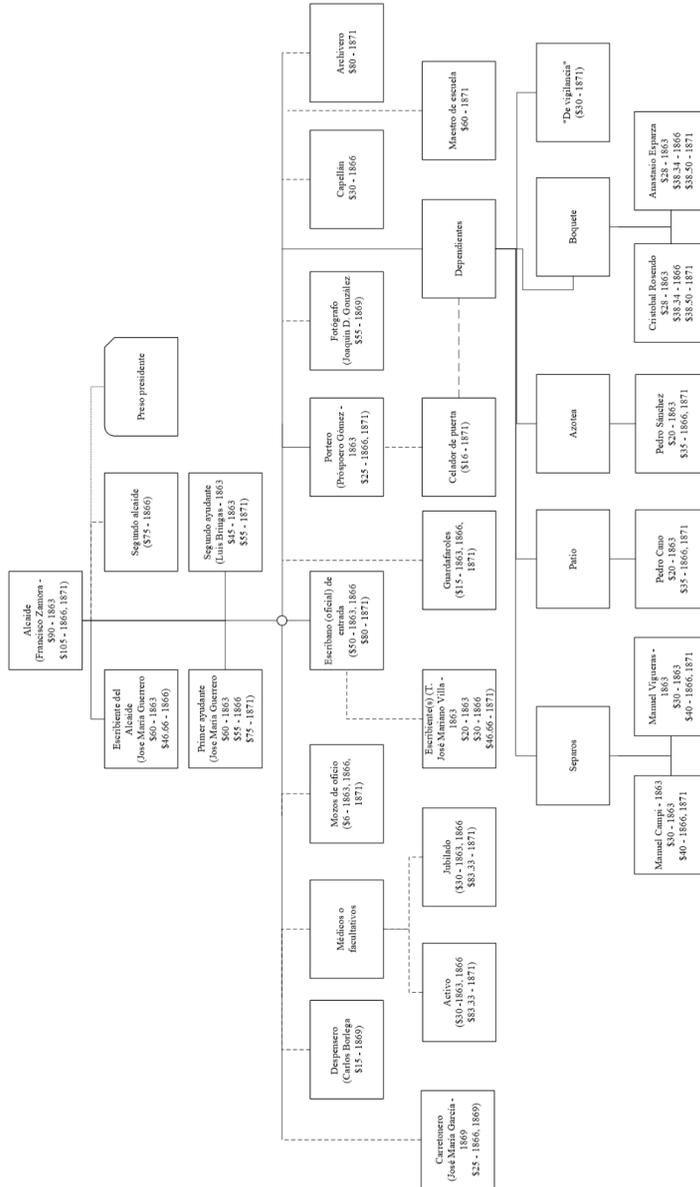
<sup>60</sup> *El viajero en México*, 1864, pp. 321-322.

# ORGANIGRAMA 1. Dependientes del ramo cárceles, Ciudad de México



Fuente: elaboración propia a partir de AHCDMX, [...] Hacienda presupuesto, v. 2072, 2196, 2197, 2198.

## ORGANIGRAMA 2. Puestos y salarios de los trabajadores de la Cárcel de Belém (1863-1871)



Fuente :Elaboración propia a partir de AHCDMX, [...] Hacienda presupuesto, v. 2072, 2196, 2197, 2198.

Para el caso de las líneas continuas referen a la planta original de la prisión, la línea cortada a los puestos que se fueron añadiendo posteriormente y, por último, la línea punteada del “preso presidente” el cual no era un trabajador pero formaba parte del aparato de control y gozaba de beneficios dentro de la población reclusa.

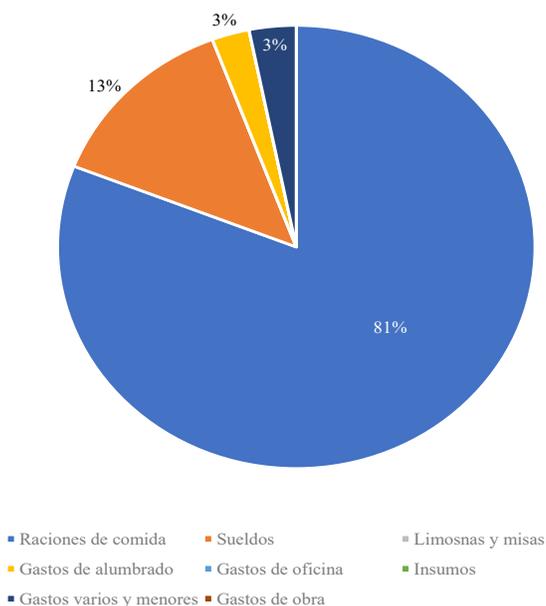
Es a partir del organigrama de la cárcel (Organigramas 1 y 2) que se puede observar el desarrollo y crecimiento de la planta laboral. Lo cual responde a una lógica en la que crecieron los puestos al interior de la cárcel, con la llegada de más celadores y con la aparición de nuevas figuras. Sin embargo, también es posible observar como algunos puestos como el alcaide y el escribano de entradas si tuvieron un incremento en su salario.

Sin embargo, encontramos que de acuerdo con el *Reglamento para el servicio interior de las penitenciarías y presidios* (1865), el director de la cárcel, es decir, el alcaide, debía tener un sueldo mensual de \$130, mientras que un escribiente \$90, el primer vigilante \$80 y los demás vigilantes únicamente \$40.<sup>61</sup> Lo primero a destacar es que los puestos mencionados en esta normativa no coinciden con la cantidad de empleados ni sueldos reales que tenía la cárcel. Aunque otras normativas como *Las bases para la organización [...]* y el *Reglamento para el gobierno interior económico [...]* sí establecían los demás puestos faltantes e incluso otros adicionales, parece que la normativa que más se ajusta a la planta laboral que aparece en la nómina era el *Reglamento para el gobierno interior [...]*. Este reglamento cumple con la mayoría de los puestos, aunque también contempla aspectos de la administración de la cárcel de mujeres que no se cumplían, como los cargos de *rectora* y la *vicerectora*, véase la Gráfica 9.

---

<sup>61</sup> *Reglamento para el servicio interior*, art. 99.

GRÁFICA 9.- Distribución de los gastos de la Cárcel de Belém presupuestado para enero de 1865



Fuente: elaboración propia a partir del expediente localizado en AHCDMX, [...] Hacienda presupuesto, v. 2197 /exp: 46 /f:78.

La respuesta al aumento de los salarios de los empleados de la cárcel de Belén puede no estar relacionada con el ajuste a la normativa, ya que, como se ha mencionado repetidamente, el gobierno de la Ciudad de México se enfocaba más en mantener el *statu quo* de la capital y daba poca importancia a quedar bien con las autoridades imperiales, a pesar de la presencia de visitadores en las instituciones. Además, este estudio trasciende las fronteras temporales del Segundo Imperio mexicano. Sin embargo, las variables económicas permanecen constantes, independientemente de quien gobierne el país, y aspectos como la inflación podrían explicar el incremento en los salarios de los empleados de la cárcel. Aunque otros aspectos de la prisión se mantuvieron estables o incluso se redujeron en comparación con el porcentaje que los salarios representaban para el egreso del Ayuntamiento, es posible que estos aumentos sostenidos tuvieran como objetivo mantener estables los salarios reales de los funcionarios. Por otro lado, también cabe la

posibilidad de que los funcionarios mantuvieran altos sus salarios para conservar un estilo de vida privilegiado.

La inflación alcanzó máximos históricos de 537%; entre 1822 y 1861, los precios subieron un 268%, mientras que, durante el Segundo Imperio, la inflación alcanzó el 361% en 1865 y el 414% en 1866.<sup>62</sup> Tomando como referencia al alcaide, quien en 1863 ganaba \$90 mensuales y para 1870 percibía \$105, se observa un incremento de únicamente el 16% en 7 años lo que evidencia la diferencia entre inflación y aumento salarial. Considerando que en enero de 1864 un médico director del Hospital municipal de San Pablo percibía mensualmente \$50,<sup>63</sup> frente a los \$105 que ganaba en 1871 el alcaide de la cárcel más importante del país, se evidencia una disparidad salarial.

Además, en el mismo hospital, un practicante mayor recibía mensualmente \$25 y uno menor apenas \$15, mientras que, en promedio, un maestro albañil en la Ciudad de México ganaba alrededor de \$22.5 al mes en esa época, menos que un celador de la cárcel. Dimensionando estos salarios con el costo de la carne, el maíz y el frijol, que era de aproximadamente de 12.5, 4.6 y 16 centavos por kilogramo respectivamente,<sup>64</sup> un alcaide en 1863 podría comprar diariamente alrededor de 23.6 kilos de carne, 64.1 kilos de maíz o 18.3 kilos de frijol, mientras que un boquetero, con sus \$28 mensuales, podría adquirir al día 7.28 kg de carne, 19.78 kg de maíz o 5.65 kg de frijol.

En promedio, los empleados de la cárcel de Belén tenían salarios competitivos en comparación con otros trabajadores, lo que les permitía adquirir productos básicos para su día a día. Aunque el incremento sostenido de sus salarios entre 1863 y 1870 no logró equiparar el aumento inflacionario que sufrió la economía nacional, se mantuvieron por encima de lo percibido por otras profesiones y oficios de la época. En conclusión, el aumento sostenido del egreso destinado por el Ayuntamiento de la Ciudad de México para el pago de la nómina de la planta laboral de la Cárcel Nacional entre 1863 y 1871 se debió principalmente a dos factores: el incremento de la planta laboral debido al exceso de las labores al interior de la prisión y el aumento salarial que parece responder a la situación inflacionaria del momento, y no tanto, al apego a una normativa que pareció nunca empatar con el aspecto nominal de la cárcel.

---

<sup>62</sup> Gaona, "Salarios nominales y reales", 2022, p. 29.

<sup>63</sup> AHCDMX, [...] Hacienda presupuesto, v. 2197, exp. 45, f. 15.

<sup>64</sup> *Ibid*, p. 30.

## *Conclusiones: una cárcel cara*

La cárcel, vista a través de sus números, revela diversos aspectos cruciales para comprender el ámbito social de los actores al interior de la prisión. Desde una perspectiva económica, la importancia de la Cárcel Nacional adquiere nuevas dimensiones. Considerando los diversos gastos que efectuaba Belém y la población reclusa que mantenía, el Ayuntamiento de la Ciudad de México destinaba un promedio de 7 pesos mensuales por cada preso para mantener el funcionamiento de la institución.

A lo largo de este trabajo me dediqué a desglosar la distribución de esos 7 pesos, abarcando aspectos como alimentación, salarios, insumos, criminalidad y normatividad. Sin embargo, este último aspecto resultó ser el más problemático, debido a las contradicciones y vacíos existentes en las distintas normativas, que parecían no empatar con la realidad carcelaria en cuestiones como la plantilla laboral y su correspondiente nómina. Esto plantea la interrogante: ¿en qué se basaban para manejar esta institución?

Durante todo el periodo estudiado, el presupuesto para el ramo de cárceles se mantuvo al alza, posiblemente influido por factores inflacionarios y la situación política. No obstante, el porcentaje del egreso que representaba para el Ayuntamiento, frente a otras instituciones, demuestra su crucial importancia para la ciudad. En los años clave de medición (1863, 1866 y 1868), que abarcan desde la llegada de las tropas francesas hasta la restauración de la República juarista, la población carcelaria solo disminuyó en 1866, para volver a crecer en 1868, un año después del fin de la guerra. Además, se observó un cambio en el tipo de delitos, con un notable incremento en aquellos contra la integridad física, la propiedad y el orden público. Esto a simple vista sería ¿es acaso que con la vuelta a la República la gente se peleaba más? o más bien, ¿con la vuelta de los jueces y una persecución de opositores del régimen republicano es que se llenó la cárcel de Belém?

Las conclusiones de este artículo evidencian la urgente necesidad de las autoridades municipales por mantener financieramente una institución con una población reclusa en aumento, enfrentando constantes faltas de pago a proveedores y exempleados, recortes presupuestarios que afectaban la calidad de vida de los reclusos, y problemas en la gestión como los experimentados por la proveeduría de cárceles. Así mismo, la planta laboral, aunque nominalmente veía crecer sus salarios, en realidad experimentaba una disminución en su poder adquisitivo.

Este panorama, sumado a las malas condiciones del inmueble y la falta de insumos, demuestra la dificultad que enfrentaban las autoridades para mantener el orden y el funcionamiento adecuado de la cárcel. A pesar del ligero aumento en presupuesto y salarios durante el gobierno de Maximiliano, los problemas financieros continuaron afectando las necesidades básicas de la prisión. Como resultado, independientemente de quién gobernara el país, los presos vivían un infierno en vida tras los barrotes de Belém, mientras que los altos funcionarios mantenían salarios altos y competitivos. Esta situación resalta las profundas contradicciones y desigualdades presentes en la sociedad mexicana de la época.

### *Fuentes*

#### *Fuentes primarias*

*Bases para la organización y el arreglo de las cárceles*, Sección Primera. Andrade y Escalante, Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano: compendio de las leyes, decretos y reglamentos generales, números del 1 al 176, expedidos por el Emperador Maximiliano desde el 1 de julio hasta 31 de diciembre de 1865, México, 1866.

*Breve reseña de la situación topográfica de la Prisión de Bethlem, con varias observaciones que ha hecho el que suscribe, para su reforma y mejor arreglo de sus oficinas advirtiéndose además los inconvenientes que hasta hoy presenta para ser una prisión sana y segura*, Ca. 1865, Francisco Fernández Zamora, en AGN /México Independiente /Justicia y Negocios eclesiásticos /Justicia Imperio /106 /86126 /31 /f:278 r.

*Informe sobre los establecimientos de beneficencia y corrección de esta capital; su estado actual; noticia de sus fondos; reformas que desde luego necesitan y plan general de su arreglo* / presentado por José María Andrade. México 1864 “Escrito póstumo de don Joaquín G. Icazbalceta publicado. por su hijo Luis G. Pimentel”

*Memoria de los principales ramos de la policía urbana y de los fondos de la ciudad de México 1864*, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1864.

*Memoria de los ramos municipales correspondientes al semestre de enero junio 1866*. México, Imprenta Económica, 1866.

*Memoria que el Ayuntamiento Constitucional del año de 1868 presenta para conocimiento de sus comitentes*. México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1868.

Miguel María de Azcárate, *Memoria de los principales ramos de la policía urbana y de los fondos de la Ciudad de México*, México, Imprenta de J. M. Andrade y F. Escalante, 1864.

*Reglamento para el servicio interior de las penitenciarías y presidios*, en AGN, con la siguiente clasificación México Independiente/Justicia y Negocios eclesiásticos/Justicia Imperio/Volumen 106/86126/23/ Exp. 23/ Tomo 106/ Imperio/ Legajo 52/ Fojas 308-323.

*Archivos consultados*

AHCDMX

Fondos: Hacienda – Presupuestos, créditos pasivos; Actas de Cabildo; Cárceles en general.

*Bibliografía*

BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, *Hacienda pública y administración fiscal, La legislación tributaria del Segundo Imperio mexicano (Antecedentes y desarrollo)*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2015.

BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, “El sistema tributario del Segundo Imperio mexicano, 1863-1867”, en Galeana, Patricia, *La legislación del segundo imperio*, México, INEHRM, 2016.

CALVO, Thomas. *Espadas y plumas en la Monarquía Hispana. Alonso de Contreras y otras vidas de soldados (1600-1650)*, Madrid, El Colegio de Michoacán, 2019.

CHALLÚ, Amílcar E. y GÓMEZ GALVARRIATO, Aurora, “Mexico’s real wages in the age of the great divergence, 1730-1930”, *Revista de Historia Económica, Journal of Iberian and Latin American Economic History*, vol. 33, núm. 1.

CHALLÚ, Amílcar E., GARCÍA SOLARES, Israel y GÓMEZ-GALVARRITO, Aurora. “Rent-wage inequality in Mexico City, 1770-1930”, *The Economic History Review*, 2023.

DEL VALLE, Juan N., *El viajero en México: completa guía de forasteros para 1864; obra útil a toda clase de personas*, México, Andrade y Escalante, 1864.

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Madrid, Librería de la señora Viuda e Hijos de D. Antonio Calleja, 1847.

*Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Madrid, Librería de Rosa, Bouret y C., 1851.

- FLORES FLORES, Graciela, *La justicia criminal ordinaria en tiempos de transición. La construcción de un nuevo orden judicial (Ciudad de México, 1824-1871)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2019.
- GAONA RIVERA, Elías, “Salario nominales y reales de los mineros de Real del Monte” 1766,1892”, *Tzintzun. Revista de Estudios Históricos*, núm. 75, enero-junio, 2022.
- GÓMEZ-GALVARRIATO, Aurora y MUSACCHIO, Aldo, “Un nuevo índice de precios para México”, *El Trimestre Económico*, vol. 67, núm. 265, enero-marzo, 2000.
- JÁUREGUI FRÍAS, Luis, “Los ministros, las memorias de Hacienda y el presupuesto en México, 1825-1855. Una visión desde el gasto público”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 48, julio- diciembre, 2014.
- LIRA, Andrés y STAPLES, Ana. “Del desastre a la reconstrucción republicana, 1848-1876”, en Velázquez, *Historia General de México ilustrada*, vol. II, México, El Colegio de México, Cámara de Diputados, 2010.
- LOZANO ARMENDARES, Teresa, *La criminalidad de la ciudad de México 1800-1821*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
- MALBY, Steven y DAVIS, Philip, *Monitoring the Impact of Economic Crisis on Crime*, Viena, United Nations Office on Drugs and Crime, 2012.
- PANI, Erika, “Novia de republicanos, franceses y emperadores: la Ciudad de México durante la intervención francesa”, *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, vol. XXI, núm. 84, otoño, 2000.
- PEÑA, Francisco Javier, *Estudio higiénico de las cárceles de México: tesis para el exámen profesional de medicina y cirugía*, México: Imprenta de I. Cumplido, 1875.
- PÉREZ TOLEDO, Sonia, “El trabajo femenino en la Ciudad de México a mediados del siglo XXI”, *Signos históricos*, núm. 10, julio-diciembre, 2003.
- QUIROZ, Enriqueta, *El consumo como problema histórico. Propuestas y debates entre Europa e Hispanoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2006.
- QUIROZ, Enriqueta, *La carne: entre el lujo y la subsistencia. Mercado abastecimiento y precios en Ciudad de México 1750-1812*, (tesis de doctorado: Colegio de México, Ciudad de México, 2000).
- SALAZAR, Rosa, “Los sirvientes domésticos”, en: Moreno Toscano, Alejandra (coord.), *Ciudad de México: ensayo de construcción de una historia*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1978.

- SÁNCHEZ MICHEL, Valeria, *Usos y funcionamiento de la cárcel novohispana: el caso de la Real Cárcel de Corte a finales del siglo XVIII*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2008.
- SARMIENTO VALLE, Juan Pablo, “Habiéndose acostado buenos despertaban en la eternidad”: La cárcel de Belén; espacio, prácticas y reglamentos (1862-1871)”, tesis de maestría en Historia Moderna y Contemporánea, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2024.
- SPECKMAN Guerra, Elisa, “Las flores del mal”, *Historia mexicana*, vol. 47, núm. 1, julio-septiembre, 1997.
- STROBEL, Héctor. *Resistir es vencer. Historia militar de la Intervención francesa 1862-1867*, México, Grano de Sal, 2024.

**Los resultados que emite el Consejo Nacional  
de Evaluación de la Política para el Desarrollo Social  
para la medición de la pobreza,  
¿Reflejan el panorama nacional?**

*Do the results issued by the National Council  
for the Evaluation of Social Development Policy  
for the measurement of poverty  
reflect the national panorama?*

ELSA MARÍA AGUSTINA VALENCIA PARRA  
Universidad Nacional Autónoma de México,  
Facultad de Derecho, México  
[elsa.valencia2001@gmail.com](mailto:elsa.valencia2001@gmail.com)  
<https://orcid.org/0009-0008-7733-8663>

Recibido: 06/09/2024

Aceptado: 09/05/2025

<https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.06>

## RESUMEN

La evaluación que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política (Coneval), tiene como objetivo la medición de la pobreza y la evaluación de los programas sociales, sin embargo, en México en toda su historia de la administración pública federal se ha supervisado el gasto público en diferentes formas con instituciones, leyes y reglamentos, involucrando a varias dependencias gubernamentales con resultados diversos. En la actualidad participan juntamente con este

CÓMO CITAR: Valencia Parra, E. M. A. (2025). Los resultados que emite el Consejo Nacional de Evaluación de la Política para el Desarrollo Social para la medición de la pobreza, ¿Reflejan el panorama nacional? *IURIS TANTUM*, No. 41. Año XXXIX, DOI: <https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.06>



organismo autónomo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría de la Función Pública; además existe una Auditoría Superior de la Federación que vigila la aplicación del presupuesto en todas las instituciones que perciben dinero del erario.

**Palabras clave:** evaluación, pobreza, política, medición, programas sociales.

## ABSTRACT

*The evaluation carried out by the National Council for Policy Evaluation (Coneval), aims to measure poverty and evaluate social programs, however, in Mexico throughout its history of federal public administration, public spending has been supervised in different ways with institutions, laws and regulations, involving several government agencies with different results. At present, the Ministry of Finance and Public Credit, and the Ministry of Public Administration; there is also a Superior Audit Office of the Federation that monitors the application of the budget in all institutions that receive money from the treasury.*

**Keywords:** *evaluation, poverty, politics, measurement, social programs.*

El surgimiento de cada uno de los organismos constitucionales autónomos (OCAs) ha sido con motivo de la evolución y modernización, por décadas, de la Administración Pública Federal (APF), al través de la descentralización del poder del Ejecutivo Federal para atender exigencias políticas, económicas y sociales nacionales, además de nivel internacional, con motivo de firma de tratados y convenios.

El presente trabajo, por el espacio destinado, -muy valioso- refiere solo una panorámica de los antecedentes y estructura actual del Consejo Nacional de Evaluación de la Política para el Desarrollo Social (Coneval), uno de los OCAs establecidos en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que tiene como objetivo la medición de la pobreza y la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social,<sup>1</sup> así como para emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con

---

<sup>1</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 26, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulokis/26.pdf> (fecha de consulta: 18 de julio de 2024).

las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

La reforma constitucional del 26 artículo para otorgar la autonomía a este OCA se efectuó el 10 de enero de 2014, junto con otras once política-electoral en materia energética, competencia económica, hacienda, laboral, telecomunicaciones y radiodifusión, financiera, educativa, y una nueva Ley de Amparo, las cuales se habían consensuado en el Pacto por México,<sup>2</sup> un acuerdo político entre los principales partidos integrantes del Congreso, desde 2012. La creación del Coneval no estaba incluida en dicho convenio, sin embargo, se aprobó en ese paquete de iniciativas. Posteriormente, el 11 de agosto del mismo año, se promulgaron las leyes secundarias correspondientes a la reforma energética, omitiendo la reglamentaria del Coneval, y la designación de sus consejeros por parte de la Cámara de Diputados, según lo señala el Artículo Vigésimo transitorio del citado decreto de reforma al Artículo 26 Constitucional.<sup>3</sup>

Considero que, un antecedente del Coneval surgió en 2001, en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), hoy Secretaría de Bienestar, cuando se integró un Programa Nacional de Desarrollo Social con un Comité técnico para la Medición de la Pobreza,<sup>4</sup> el cual se dedicaría a integrar datos oficiales, con las secretarías responsables de apoyar recursos, a las áreas más necesitadas de la población. A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en 1976, le correspondía esta función: en 1982, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; para 1992 esta dependencia se transforma en la Secretaría de Desarrollo Social, y finalmente en 2018, en la Secretaría de Bienestar,<sup>5</sup> renovando, fortaleciendo y cancelando programas dirigidos a una multiplicidad de grupos sociales.

---

<sup>2</sup> Reformas Estructurales para Transformar a México, Disponible en: <https://embamex.sre.gob.mx/italia/images/pdf/reformas/REFORMASESTRUCTURALES.pdf> (fecha de consulta: 18 de julio de 2024).

<sup>3</sup> *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*, Diario Oficial de la Federación, México, 10 de febrero de 2014, Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0) (fecha de consulta: 18 de julio de 2024).

<sup>4</sup> *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la Pobreza: una tarea Contigo*, Diario Oficial de la Federación, México, 6 de junio de 2002, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=727709&fecha=06/06/2002#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727709&fecha=06/06/2002#gsc.tab=0) (fecha de consulta: 18 de julio de 2024).

<sup>5</sup> *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de noviembre de 2018, Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018#gsc.tab=0) (fecha de consulta: 18 de julio de 2024).

En el referido Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, en su apartado de concepto de pobreza, indica que, *no existe un significado único del término pobreza, aunque comúnmente se defina a partir de la identificación de un estándar social que no puede ser alcanzado por ciertas personas y que les representa una adversidad inaceptable.*<sup>6</sup> En 2010, el Coneval establece una precisión de la pobreza, al expedir los *Lineamientos y Criterios Generales para la Definición y Medición de la Pobreza*, indicando que ésta considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: uno de ellos, el bienestar económico, otro el de los derechos sociales y el tercero, es de contexto territorial.<sup>7</sup>

Por su parte la Organización de Naciones Unidas, señala que, la pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos, es un problema de derechos humanos, entre las manifestaciones de la pobreza figuran el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna, y otros servicios como la educación y la salud.<sup>8</sup>

La pobreza, entiendo, es producto de la desigualdad entre los grupos sociales, no solo son las carencias materiales, sino un impedimento para disfrutar los derechos humanos en toda su amplitud, y en todos los países se ha pretendido detectar las necesidades de la población, para que, por medio de análisis y de diagnósticos se diseñen y ejecuten políticas públicas aplicando programas para la atención de las necesidades de los gobernados.

Previa a esta transformación en OCA, el Coneval se había constituido el 20 de enero de 2004, al señalarse en el artículo 81 de Ley General de Desarrollo Social (LGDS), como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de Entidades Paraestatales, con la atribución normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social que aplican las dependencias públicas, emitir los lineamientos y criterios que permitan la definición, identificación y la medición de la pobreza.<sup>9</sup> El 24 de agosto

---

<sup>6</sup> *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, op. cit.*

<sup>7</sup> *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de pobreza, Diario Oficial de la Federación, México, 16 de junio de 2010, disponible en: [www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med\\_pobreza/DiarioOficial/DOF\\_lineamientos\\_pobrezaCONEVAL\\_16062010.pdf](http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf) (fecha de consulta: 15 de julio de 2024).*

<sup>8</sup> Naciones Unidas, Acabar con la pobreza, disponible en: <https://www.un.org/es/global-issues/ending-poverty> (fecha de consulta: 15 de julio de 2024).

<sup>9</sup> *Ley General de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, México, 20 de enero de 2004, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf> (fecha de consulta: 25 de julio de 2024).*

de 2005, se emitió un decreto para su regulación, en donde se establece en el artículo 3º que:

...tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecutan las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Pública, y de la Función Pública..., incluyendo la definición, identificación y medición de la pobreza.<sup>10</sup>

Con este acuerdo, percibo, no solamente el Coneval tiene la obligación de normar y evaluar los programas y acciones que ejecutan las dependencias de la APF, sino que también estas actividades las realizan otras secretarías de Estado, como son la de Hacienda y Crédito Público, la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, y con información del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, por lo que considero citar, brevemente, algunos antecedentes de la evolución en México, referente al manejo del presupuesto y la evaluación de recursos públicos.

Según el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, para la definición, identificación y medición de la pobreza, <sup>11</sup> se utilizan 9 indicadores: Ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud y de seguridad social; calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa; acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; y grados de cohesión social, y de accesibilidad a carretera pavimentada.

Respecto a la evolución en el manejo del gasto público en la AP, el cual está intrínsecamente relacionado con la evaluación, consideré de interés, citar a Lucio Mendieta y Núñez, en su discernimiento acerca de ésta, en el cual indica que, toda sociedad humana, al alcanzar relevancia y complejidad, emprende actividades para enfrentar peticiones internas planteadas por la vida colectiva, así como las externas, trazadas frente a otros grupos sociales,<sup>12</sup> indicando que, por primitivo que sea el Estado, se va estructurando de acuerdo con un plan de la sociedad, es decir lo que le imponen los hechos sociales. En coincidencia a

---

<sup>10</sup> *Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación Política de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación*, México, 24 de agosto de 2005, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2090038&fecha=24/08/2005#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2090038&fecha=24/08/2005#gsc.tab=0) (fecha de consulta: 26 de julio de 2024).

<sup>11</sup> *Ley General de Desarrollo Social ...*, op. cit., art. 36.

<sup>12</sup> Mendieta y Núñez, Lucio, *La Administración Pública en México*, México, Universidad Autónoma de México, 1942, p. 88.

este punto de vista, Marco Antonio Zeind, asevera que, debe quedar claro que, en todo momento, la AP parte de la estructura del Estado, que ésta no representa al pueblo, sino que debe a éste su origen.<sup>13</sup>

La estructura de la AP en México es bastante compleja debido a la cantidad de dependencias y entidades con las cuales se ha ido conformando, la cual opera con un marco de regulación y evaluación que contiene ordenamientos, programas y disposiciones para asegurar su ejercicio, y cumplir con sus objetivos. Desde hace décadas, el gobierno mexicano ha legislado e institucionalizando muchas medidas por medio de reformas constitucionales, leyes y acuerdos en busca de una debida aplicación del presupuesto federal y local.

En forma resumida, citaré los periodos o fechas que, considero, reflejan las modificaciones más importantes en la AP, debido a que no es motivo de este artículo, pero que reflejan transformaciones relevantes en el cuidado y manejo de los fondos públicos, y de la evaluación. Esta última, según lo describe Osvaldo Feinstein, se realiza con dos propósitos: para aprender de la experiencia, y para la rendición de cuentas al público y/o a quienes han provisto de recursos que se utilizan, o al Parlamento.<sup>14</sup> Es un pronunciamiento, señala, sobre el valor de una intervención gubernamental, que implica la eficiencia, eficacia, la legalidad, la transparencia o cualquier otro criterio de desempeño, por lo que, para evaluar las políticas públicas, *es primero aclarar su marco orientativo o normativo, tratando de identificar los objetivos planteados explícitamente.*

No solo la rendición de cuentas es necesaria, sino también la transparencia, ambas son indispensables para el óptimo funcionamiento del Estado, indica Ma. Fernanda Ruezga García, primordialmente porque contribuye a controlar la corrupción y a mejorar el desempeño gubernamental.<sup>15</sup> Desde luego, opino, no solo basta tener un buen manejo del presupuesto oficial, sino que es necesario que se conozca su ejercicio, de manera que cuando se conozcan por parte de los gobernados los gastos efectuados en programas y proyectos, de esa manera se pueden

---

<sup>13</sup> Zeind Chávez, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos*, Editorial Tirant lo Blanch, México, 2018, p. 152.

<sup>14</sup> Osvaldo Feinstein, "Evaluación Programática de políticas públicas", *Revista del ICE*, Información Comercial Española, Gobierno de España, Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, núm. 836, junio de 2007, p. 44, disponible en: <https://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1047/1047> (fecha de consulta: 25 de julio de 2024).

<sup>15</sup> Ruezga García, Ma. Fernanda, Valorando la política de transparencia en México; en busca de una mejor configuración, *Revista de Administración Pública*, México, vol. XLV, núm. 121, enero-abril, 2010, disponible en: [https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP\\_121-2010.pdf](https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP_121-2010.pdf) (fecha de consulta: 25 de julio de 2024).

prevenir manejos ilícitos en la adquisición de bienes o contratación de servicios.

Referentes al manejo de los recursos públicos en México existen desde 1821, como es un reglamento de gobierno, según la cita que hace Alberto Villalobos Pacheco, en el cual se indicaba como manejar los haberes y el gasto, y posteriormente se fueron expidiendo normas y disposiciones con el fin de adaptar a la APF a los cambiantes requerimientos de los sucesos históricos,<sup>16</sup> con la inquietud por mantener una adecuación permanente del aparato administrativo gubernamental.

En un estudio elaborado por Emiliano Busto, acerca de la administración pública en México, en 1889, presentado en París, Francia, indica que, en la Tesorería general,<sup>17</sup> dependiente de la Secretaría de Hacienda, ...*el Ministro de Hacienda, ejerce el derecho de verificación absoluta sobre todas las operaciones de cualquier Ministerio que afecten el pago de caudales del Estado...La tesorería general tiene la obligación de hacer al Ejecutivo las observaciones correspondientes, en caso de hacerse un pago indebido o ilegal en una partida del presupuesto*, esta aseveración, acerca de las obligaciones del encargado de la Hacienda Pública, a mi consideración, es sin duda, una de las maneras de vigilar la aplicación del gasto: sin ilegalidades o disposiciones indebidas.

Durante el periodo de 1917-1940, refiere Omar Guerrero Orozco, es el lapso cuando se expide la primera Ley de Secretarías de Estado, el 14 de abril de 1917, la cual fue de tipo transitoria, con departamentos administrativos; se suprime la Secretaría de Justicia, y se adecuó la AP durante los difíciles tiempos revolucionarios, cuando se publica la CPEUM, conservando algunas áreas de gobierno y con nuevas dependencias. Este es el periodo de *presidencialismo dominante*,<sup>18</sup> asegura, debido a que, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario, en 1929, la jefatura del Ejecutivo y las mayorías calificadas de las dos cámaras pertenecían al mismo partido; con este entorno, los poderes

---

<sup>16</sup> Villalobos Pacheco, Alberto, *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: una propuesta para los Gobiernos Locales*, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre de 2010, p. 58, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3378/7.pdf> (fecha de consulta: 25 de julio de 2024).

<sup>17</sup> Busto, Emiliano, *La administración pública de Méjico: breve estudio comparativo entre el sistema de Administración de Hacienda en Francia y establecido en Méjico*, París, Imprenta Admva. De P. Dupont, 1889, p. 111, disponible en: <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080044722/1080044722.html> (fecha de consulta: 25 de julio de 2024).

<sup>18</sup> Guerrero Orozco, Omar, "Antecedentes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Revista de Administración Pública*, México, vol. LI, núm. 141, septiembre-diciembre, 2016, p. 39, disponible en: <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/rap141.pdf> (fecha de consulta: 25 de julio de 2024).

presidenciales alentaron una subordinación incondicional del Congreso al Poder Ejecutivo.

A partir de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF),<sup>19</sup> publicada el 29 de diciembre de 1976 se abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958. Esta norma ha sido utilizada como una herramienta jurídica para el sistema administrativo mexicano, pues se ha ido transformando para plantear y desarrollar los programas de un gobierno con una nueva distribución de actividades. Con esta ley, se intentó una reingeniería del aparato administrativo con el fin de eliminar la duplicidad de actividades, y simplificar estructuras, con ella se pretendía *organizar al gobierno para organizar al país*.<sup>20</sup>

Sin embargo, la evaluación del gasto en la APF no se había contemplado en las continuas modificaciones en disposiciones para el ejercicio del presupuesto, según refiere Villalobos Pacheco, a pesar de que desde 1973, se instituyó el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (GEI), el cual anteriormente se conocía como Departamento de Evaluación de Operaciones. La misión de este organismo es la de apoyar los esfuerzos de los gobiernos con el fin de fortalecer sus sistemas de seguimiento y evaluación (S y E) al igual que sus capacidades institucionales.<sup>21</sup> De la lectura del Informe de Reporte del Banco Mundial,<sup>22</sup> para la Creación de Sistemas se desprende que, se establecen mecanismos de seguimiento y evaluación, su importancia, y diagnósticos, una herramienta útil para todos los gobiernos, y los cuales se han ido incorporando a múltiples administraciones.

El Gobierno de Australia, añade Villalobos Pacheco, a finales de la década de los 80, inició una cultura de evaluación, al solicitar a todos sus ministerios que evaluaran cada uno de sus programas cada tres o cinco años, inclusive su programación y los métodos que se utilizarían, tanto por las mismas dependencias y otras centrales que las supervisarían.

---

<sup>19</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de diciembre de 1976, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4858398&fecha=29/12/1976#gsc.tab=0=4858398&fecha=29/12/1976#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4858398&fecha=29/12/1976#gsc.tab=0=4858398&fecha=29/12/1976#gsc.tab=0) (fecha de consulta: 25 de julio de 2024).

<sup>20</sup> Nieto García, Alejandro, *El Mito de la Administración Prusiana*, 10a. Ed., Sevilla, España, Instituto García Oviedo, 1962, pp. 12-15 (fecha de consulta: 26 de julio de 2024).

<sup>21</sup> Villalobos Pacheco, Alberto, *El Sistema de Evaluación ...op. cit.*, p. 74.

<sup>22</sup> Mackay, Keith, *Cómo crear sistemas de S y E que contribuyan a un buen gobierno*, Banco Mundial Grupo de Evaluación Independiente IEG, Banco Mundial, Washington, 2007, disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/644861468140940983/pdf/Como-crear-sistemas-de-SyE-que-contribuyan-a-un-buen-gobierno.pdf> (Fecha de consulta: 26 de julio de 2024).

Durante el primer año de gobierno del presidente José López Portillo (1 de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982), se estableció el Sistema Nacional de Planeación,<sup>23</sup> conteniendo tres iniciativas presidenciales para las Leyes de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal; de la Deuda Pública, y Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, con las cuales, se inicia, entiendo, una modernización de la administración gubernamental con un reordenamiento del gasto y supervisión del presupuesto público.

El titular del Ejecutivo Federal refiere Alejandro Carrillo Castro, en materia de evaluación, instruyó a que cada entidad gubernamental realizara una autoevaluación anual acerca de sus programas prioritarios y de sus reformas constitucionales,<sup>24</sup> se analizara a cada dependencia y los problemas en sus avances, pero este sistema de evaluación interna solo reflejaba fallas y errores, sin medir el impacto nacional. Sin embargo, desde mi punto de vista fue un intento de evaluación del ejercicio del presupuesto que ya vislumbraba la necesidad gubernamental y social de la supervisión del gasto, sin embargo, no tuvo muchos avances.

Posteriormente, el 2 de febrero de 1983, se reformó el Artículo 25 Constitucional, para reordenar las actividades del gobierno, con la obligación de mantener estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero,<sup>25</sup> crea por primera vez un Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que se sigue emitiendo en cada administración, y se expidió una Ley de Planeación<sup>26</sup> con lineamientos para todos los proyectos de programas de la APF.

Un asomo a la evaluación, según citan Daniel González G. y Elías R. Hernández, durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, es

---

<sup>23</sup> *Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, presentada al Congreso de la Unión en diciembre de 1976, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 71/72, julio-dic., México, 1987, disponible en: [https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP\\_71\\_72-1987.pdf](https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP_71_72-1987.pdf) (fecha de consulta: 27 de julio de 2024).

<sup>24</sup> Carrillo Castro, Alejandro, "La Reforma Administrativa Mexicana", *Revista de Administración Pública*, México, enero 1979, p. 4, disponible en: [https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP\\_36-1978.pdf](https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP_36-1978.pdf) (fecha de consulta: 27 de julio de 2024).

<sup>25</sup> "Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26 y 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E, y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, 3 de febrero de 1983, México, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_102\\_03feb83\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_102_03feb83_ima.pdf) (fecha de consulta: 27 de julio de 2024).

<sup>26</sup> "Ley de Planeación", Cámara de Diputados, México, *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de enero de 1983, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlan\\_orig\\_05ene83\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlan_orig_05ene83_ima.pdf) (fecha de consulta: 27 de julio de 2024).

cuando se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación,<sup>27</sup> como una herramienta gubernamental para controlar el gasto excesivo, y frenar la manifiesta intervención oficial en la economía y en la sociedad. La LOAPF se reformó el 28 de diciembre de 1994, para modificar el nombre de la Contraloría General de la Federación por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.<sup>28</sup>

El 30 de julio de 1999, por medio de una reforma constitucional, a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la CPEUM, se estableció la Auditoría Superior de la Federación para sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados,<sup>29</sup> con el fin de fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales, por medio de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público-privadas o cualquier otra figura jurídica, entre otras operaciones, con una gran expectativa de vigilancia. Una entidad que ha sido sumamente cuestionada en la última administración por su sumisión y partidización, y que ha perdido credibilidad. Señala Alejo Sánchez Cano, que a raíz de la información que difundió acerca de que la cancelación del aeropuerto de Texcoco había tenido un costo de más de 300 mil millones de pesos, causó la molestia del presidente Andrés Manuel López Obrador, y debieron ser ajustadas las cifras al gusto del mandatario, por lo que el titular del órgano David Colmenares, claudicó a sus obligaciones, y los resultados de las auditorías que revelan graves anomalías en el ejercicio de recursos públicos, se maquillan.<sup>30</sup>

Ante el ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el periodo gubernamental del presidente Carlos Salinas de Gortari (1 de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de

---

<sup>27</sup> González G., Daniel y R. Hernández, Elías, “La política de evaluación del Gobierno mexicano”, *Revista de Administración Pública*, México, vol. LI, núm. 141, septiembre-diciembre, 2016, p. 27, disponible en: <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/rap141.pdf> (fecha de consulta: 25 de julio de 2024).

<sup>28</sup> “Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de diciembre de 1994, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF\\_ref15\\_28dic94.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref15_28dic94.pdf) (fecha de consulta: 28 de julio de 2024).

<sup>29</sup> “Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de julio de 1999, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999#gsc.tab=0) (fecha de consulta: 27 de julio de 2024).

<sup>30</sup> Sánchez Cano, Alejo, *Periódico El Financiero*, columna *Desde San Lázaro*, México, abril 11, 2024, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejo-sanchez-cano/2024/04/11/abdicion-de-la-auditoria-superior-de-la-federacion> (fecha de consulta: 28 de julio de 2024).

1994), se reformó la CPEUM en 53 ocasiones,<sup>31</sup> con la perspectiva de modernizar la APF, adelgazar y modificar su estructura administrativa y hacendaria, para facilitar la aceptación por parte de los socios de Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

Durante el gobierno de Vicente Fox Quesada, la evaluación del gasto fue planteado con mayor énfasis, al proponer la iniciativa de la Agenda del Buen Gobierno,<sup>32</sup> trazando un gobierno honesto, profesional, de calidad, digital, con mejora regulatoria y con menor gasto. Se creó un Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP), con el propósito de concertar metas y objetivos de cada una de las dependencias de la APF, directamente con el titular del Poder Ejecutivo,<sup>33</sup> mediante el cual los secretarios se comprometían a someterse a diversas evaluaciones con indicadores de desempeño. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, modificó su denominación en 2003 a Secretaría de la Función Pública, al plantear la medición de la capacidad de los Órganos de Vigilancia y Control. Sin embargo, se integraron estos órganos a cada una de las dependencias oficiales, con encargados nombrados por los titulares, medida que entiendo, no ha prosperado al estar sujetos a los secretarios de Estado, sin contar con autonomía. Con la gestión del presidente Felipe Calderón Hinojosa, se instauró un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), adoptado del Banco Mundial,<sup>34</sup> que solamente se estuvo realizando por algunos años, no con los resultados requeridos.

Sin embargo, percibo, fueron solo cambios sexenales y políticamente oportunos para la firma del referido Tratado, ya que los referidos gobiernos de alternancia, arriba citados, durante doce años (1 de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2012), los precios internacionales del petróleo mexicano ascendieron hasta triplicarse,<sup>35</sup> no obstante no se aprovechó este auge en las divisas para realizar inversiones o ahorros, sino que se aumentó en un 50 por ciento los requerimientos financieros del sector público, y aumentó el número de plazas de la alta

---

<sup>31</sup> Cámara de Diputados, México, Reformas constitucionales por periodo presidencial, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm) (fecha de consulta: 27 de julio de 2024).

<sup>32</sup> Organization of American States, Buen Gobierno, disponible en: [https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_mex\\_VIIG\\_bg\\_intro\\_sp.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_VIIG_bg_intro_sp.pdf) (fecha de consulta: 30 de julio de 2024).

<sup>33</sup> González G., Daniel y R. Hernández, Elías, *La política de evaluación del Gobierno mexicano...* op. cit., p. 27.

<sup>34</sup> *Idem*.

<sup>35</sup> Gómez, Ricardo, "Burocracia de élite próspera con el PAN", *El Universal*, 17 de mayo de 2010, p. 5.

burocracia, hasta en un 19.24 por ciento, es decir, 106 mil plazas adicionales, según estudio difundido de Ricardo Gómez.

Durante el periodo presidencial del presidente Enrique Peña Nieto (1 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018), se registraron el mayor número de reformas a la CPEUM, 314, con el Pacto por México,<sup>36</sup> en donde surgieron dos organismos autónomos con fines de evaluación: el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (Artículo 3 y 73 constitucional), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Artículos 26 y 28 Constitucionales, además del Sistema Nacional Anticorrupción, la cantidad referida de las reformas fue equivalente a casi la mitad de las 699 enmendadas en los últimos años.<sup>37</sup>

En la exposición de motivos de la reforma al artículo 26 constitucional, para otorgar la autonomía al Coneval, se indicó por parte de algunos representantes del poder legislativo, que, en el sistema de división de poderes, se instauraron los Organismos Constitucionales Autónomos que tienen como objetivo principal la rendición de cuentas entre los otros poderes, y que la pobreza en estos días es una situación que no permite a los gobernados el acceso a recursos para satisfacer necesidades tanto físicas y psíquicas básicas, lo cual propicia sometimiento por falta de suministro de alimentos, vivienda, asistencia sanitaria, educación, y a los servicios como agua, alumbrado, transporte, telefonía, entre otros.<sup>38</sup>

En el periodo del presidente Andrés Manuel López Obrador, iniciado el primero de diciembre de 2018, fue suprimido por medio de reforma constitucional, en mayo de 2019, el organismo constitucional autónomo, el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa,<sup>39</sup> cuya función primordial era como su denominación lo indicaba, evaluar el

---

<sup>36</sup> *Pacto por México*, Gobierno de México, disponible en: <https://consulmex.sre.gob.mx/calexico/index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico> (fecha de consulta: 30 de julio de 2024).

<sup>37</sup> Camacho Quiroz, César, "Estado Democrático y Ciudadano, nuevo paradigma, en 40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Revista de Administración Pública*, vol. 11, núm. 141, septiembre-diciembre, 2016, Instituto Nacional de Administración Pública, México, disponible en: <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/rap141.pdf> (fecha de consulta: 30 de julio de 2024).

<sup>38</sup> *Decreto por el que se reforman los párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A del artículo 26 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/062\\_DOF\\_05jun13.pdf](https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/062_DOF_05jun13.pdf)

<sup>39</sup> "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", *Diario Oficial de la Federación*, México 15 de mayo de 2019), disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019#gsc.tab=0) (fecha de consulta: 30 de julio de 2024).

funcionamiento del sistema educativo nacional, tarea que no se había concretado en varios sexenios, realizándose solamente intentos aislados.

Al tomar posesión, López Obrador, el primero de diciembre de 2018, entre sus 100 puntos de Plan de Gobierno,<sup>40</sup> de los cuales entresaco el número 2, que señala: *Se atenderá a todos los mexicanos... pero se aplicará el principio de que, por el bien de todos, primero los pobres*, el cual considero como punto de referencia para la medición de la pobreza y evaluación de los programas sociales, al través del Coneval.

El panorama acerca de México, fuera de los datos oficiales, no es muy favorable, en un estudio efectuado en México, en la Revista *Expansión* indica que, el nivel de vida en 2023, sitúa al país en el puesto 66 de la escala, sus habitantes tienen un bajo nivel de vida en relación con el resto de los 196 países, y el salario medio de los mexicanos es uno de los más bajos del mundo.<sup>41</sup> En cuanto al índice de Desarrollo Humano o IDH que realiza las Naciones Unidas para medir el progreso en el país, y nivel de vida de sus habitantes, se encuentra en el número 86, y algo más grave, en cuanto al índice de Percepción de la Corrupción del sector público ha sido de 31 puntos, lo que significa que sus habitantes creen que existe mucha corrupción en el gobierno.

El Fondo Monetario, entre el reporte *Perspectivas económicas*,<sup>42</sup> publicado en julio de 2024, señala que México avanzará 2.2 por ciento en ese año, por debajo de una estimación de 2.4 por ciento, al disminuir las inversiones para construcción y para la manufactura, a diferencia del año anterior, con la demanda del mercado estadounidense; no se considera que exista impulso económico, existen además otros desafíos como el mantenimiento del alto costo del endeudamiento durante más periodos, lo que se considera un riesgo para el crecimiento en general, y una incertidumbre en materia de política económica. Los megaproyectos de la administración del presente gobierno, que está por concluir, tendrán impactos en la economía, ya que se generarán un menor número de puestos de trabajo.

El presente año 2024, el aumento de la deuda externa llegó a un nivel récord, según refiere un análisis del Centro de Investigación Eco-

---

<sup>40</sup> Gobierno de México, 100 compromisos del Presidente Andrés Manuel López Obrador a un año de su triunfo, disponible en: <https://presidente.gob.mx/100-compromisos-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-a-un-ano-del-triunfo> (fecha de consulta: 30 de julio de 2024).

<sup>41</sup> Expansión/Datosmacro, México, Economía y demografía, disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/mexico> (fecha de consulta: 28 de julio de 2024).

<sup>42</sup> Fondo Monetario Internacional, *Informe de Perspectivas de la Economía Mundial*, julio de 2024), disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2024/07/16/world-economic-outlook-update-july-2024> (fecha de consulta: 31 de julio de 2024).

nómica y Presupuestaria, la cual fue equivalente a 5.4 % del PIB,<sup>43</sup> por lo que el endeudamiento nacional ha continuado. Estos datos fueron confirmados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en un informe que, la deuda neta del Gobierno Federal es de 13 billones 987 mil 877.8 millones de pesos en el corte de junio de 2024, con un saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público, y al cierre de junio, el déficit presupuestario se ubicó en 744 mil millones de pesos, 57 mil millones por debajo de lo programado.<sup>44</sup>

Los datos emitidos por el Coneval, son hasta cierto punto, ponderados, ya que en el informe de 2018 a 2020, el número de pobres pasó de 51.9 a 55.7 millones, de ese total, 2.1 millones más de habitantes entraron al nivel de pobres en grado extremo.<sup>45</sup> El informe refiere que, en el año de 2020, el Coneval publicó y envió a los gobiernos federal y estatales, un reporte con un posible incremento de pobreza en los ingresos que podría afectar a entre 8 y 10 millones de personas, sin embargo el aumento que emitió el organismo fue de un poco menos de cinco millones.

Los datos de Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (REDESCA) indica que, en 2022 la línea por ingresos en las zonas rurales tuvo un incremento del 9.6% en comparación a diciembre de 2021, mientras la línea de pobreza por ingresos en las zonas urbanas aumentó en un 8.4 % en comparación al año anterior.<sup>46</sup> Añade el referido reporte que, la Relatoría Especial señala que le preocupa y toma nota del Informe de Desigualdad Mundial de 2022, en donde se señala a México como uno de los países más desiguales del mundo.

---

<sup>43</sup> Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), *Endeudamiento histórico de 2024 no impulsaría crecimiento económico*, Sala de prensa, enero 9, 2024, disponible en: <https://ciep.mx/notas-de-prensa/endeudamiento-historico-de-2024-no-impulsaria-crecimiento-economico/> (fecha de consulta: 31 de julio de 2024).

<sup>44</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas públicas y la Deuda Pública*, Segundo Trimestre 2024, disponible en: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/congreso/infotrim/2024/ii-01inf/itindc\\_202402.PDF](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2024/ii-01inf/itindc_202402.PDF) (fecha de consulta: 31 de julio de 2024).

<sup>45</sup> Maldonado Trujillo, Claudia, "Sin programas sociales habría más pobres", *Gaceta UNAM*, disponible en: <https://www.gaceta.unam.mx/sin-programas-sociales-habria-mas-pobres> (fecha de consulta: 31 de julio de 2024).

<sup>46</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Pobreza, Cambio Climático y DESCA, Centro América y México, en el Contexto de Movilidad Humana", Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (REDESCA), disponible en: [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/probreza\\_cambioclimatico\\_centroamerica\\_mexico\\_movilidad\\_humana\\_spa.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/probreza_cambioclimatico_centroamerica_mexico_movilidad_humana_spa.pdf) (fecha de consulta: 31 de julio de 2024).

Por lo anteriormente expuesto, mi punto de vista es que, es difícil conocer el grado de pobreza y evaluar los programas gubernamentales, aun cuando existe un organismo referido como autónomo en el 2001, que es el Coneval, pero que sigue conservando su dependencia al Ejecutivo Federal, como organismo descentralizado, al no haberse expedido su ley reglamentaria, y la designación de sus integrantes del Consejo por parte de la Cámara de Diputados.

En cuanto se aprobó el dictamen aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en donde se suprimieron 7 organismos autónomos,<sup>47</sup> el Coneval envió un posicionamiento en el cual expresaba su preocupación, solicitando un espacio de diálogo y comunicación con el Congreso de la Unión, sobre ese *asunto central parte de la garantía de los derechos sociales de los mexicanos, señalando la independencia técnica necesaria para asegurar la calidad y credibilidad...*, indicando el organismo sus funciones y señalando que, los investigadores académicos son seleccionados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, y *el Secretario Ejecutivo por el Ejecutivo Federal, lo que asegura independencia técnica y rigor metodológico del Consejo*. Esta situación acerca de la designación del Ejecutivo Federal, entiendo, no refleja la autonomía técnica necesaria para efectuar una evaluación que esté libre de intervenciones políticas.

La comunicación dirigida hacia el Poder Legislativo,<sup>48</sup> por parte del Coneval, especificó tener *un modelo único de gobernanza*, cuando, opino, no participan actores involucrados en el proceso para decidir, como son los ciudadanos u organizaciones,<sup>49</sup> y en poco más de una cuartilla, el Consejo describió sus funciones, no informó de los resultados y metas alcanzadas, como lo hicieron otros organismos autónomos ante las reformas señaladas. El organismo descentralizado no aprovechó la comunicación para solicitar a la Cámara de Diputados, la cual ha sido omisa desde la creación de este organismo autónomo, a nombrar a sus

---

<sup>47</sup> Cámara de Diputados LXV Legislatura, México, Comisión de Puntos aprobó dictamen que plantea la extinción de siete organismos constitucionales, 23 de agosto de 2024, Boletín 7111, disponible en: <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/comision-de-puntos-constitucionales-aprobo-dictamen-que-plantea-la-extincion-de-siete-organismos-autonomos> (fecha de consulta: 24 de agosto de 2024).

<sup>48</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Posicionamiento del Coneval ante la aprobación del dictamen de simplificación orgánica, disponible en: [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2024/Posicionamiento\\_CONEVAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2024/Posicionamiento_CONEVAL.pdf) (fecha de consulta: 2 de agosto de 2024).

<sup>49</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Biblioteca, disponible en: <https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/concepto-gobernanza> (fecha de consulta: 2 de agosto de 2024).

consejeros y expedir su ley, que, según el texto de la reforma al Artículo 26 constitucional, este OCA debe estar integrado por un presidente y seis consejeros, quienes deben ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio, con un mínimo de 10 años de experiencia, y no pertenecer a partido político, El nombramiento debe realizarse con el procedimiento que determine la ley reglamentaria, la cual no ha sido expedida, y debe efectuarse por medio de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados.

Habría que recordar que la *autonomía* del Coneval fue gravemente cuestionada por el titular del Ejecutivo Federal, en julio de 2019, cuando fue cesado Gonzalo Hernández Licona, quien había dirigido el organismo desde su fundación —trece años antes—, al negarse a aplicar las medidas de austeridad que, las cuales señaló afectaban las tareas sustanciales, y al criticar la desaparición de algunos programas sociales.<sup>50</sup> Por lo que actual titular fue nombrado por el presidente de la República, y actualmente es, como ya lo he referido, el Coneval es un organismo descentralizado, dependiente de la Secretaría del Bienestar, en donde se aplican la mayor parte de los programas sociales y distribución de recursos económicos a la población por parte del Gobierno Federal, es por lo tanto un Consejo que autoevalúa a la dependencia federal de la que se subordina, por lo que no puede cuestionar su actuación.

De lo anteriormente expuesto, indico que, en el manejo y evaluación de los recursos gubernamentales aplicados a la población, se han creado organismos autónomos, dependencias federales, leyes, reglamentos, disposiciones, entre otras, en cada administración gubernamental desde el siglo pasado, y no se han atendió problemas urgentes y eventos como las pandemias por la falta de organización y voluntad política. Cada sexenio se aborda el manejo, transparencia, supervisión y evaluación del gasto público y de los programas sociales, pero aún con la participación de todos, inclusive con influencia internacional, se sigue midiendo la pobreza, pero ésta no sigue disminuyendo. Existen diagnósticos parciales, con deficiencias en el diseño de la distribución de estrategias, y una visión limitada, que impide una participación integral para atender las necesidades de la población.

No solo basta crear organismos y disposiciones para evaluar los programas sociales que pretenden disminuir la pobreza, sino que, se

---

<sup>50</sup> Cámara de Diputados, *Lamenta Rojas Hernández destitución de Gonzalo Hernández Licona como secretario ejecutivo del Coneval*, Comunicación social, Nota núm. 2638, de 23 de julio de 2019, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Julio/23/2638-Lamenta-Rojas-Hernandez-destitucion-de-Gonzalo-Hernandez-Licona-como-secretario-ejecutivo-del-Coneval> (fecha de consulta 2 de agosto de 2024).

requiere de una reingeniería de la aplicación del gasto social, con la participación de especialistas e instituciones con autonomía, para atender integralmente de acuerdo a un efectivo Plan Nacional de Desarrollo que registre las necesidades de superación de la pobreza, con un ejercicio amplio del presupuesto federal en educación, salud, alimentación nutritiva, generación de empleo e ingreso, capacitación, entre otras, y un auténtico Sistema Nacional Anticorrupción, vigoroso y autónomo.

### *Fuentes de Información*

Busto, Emiliano, *La administración pública de Méjico: breve estudio comparativo entre el sistema de Administración de Hacienda en Francia y establecido en Méjico*, Paris, Imprenta Admva. De P. Dupont, 1889, p. 111, disponible en: <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080044722/1080044722.html> (fecha de consulta: 25 de julio de 2024).

Camacho Quiroz, César, “Estado Democrático y Ciudadano, nuevo paradigma, en 40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Revista de Administración Pública*, vol. LI, núm. 141, septiembre-diciembre, 2016, Instituto Nacional de Administración Pública, México, disponible en: <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/rap141.pdf> (fecha de consulta: 30 de julio de 2024).

Cámara de Diputados, “Lamenta Rojas Hernández destitución de Gonzalo Hernández Licona como secretario ejecutivo del Coneval”, Comunicación social, Nota núm. 2638, de 23 de julio de 2019, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Julio/23/2638-Lamenta-Rojas-Hernandez-destitucion-de-Gonzalo-Hernandez-Licona-como-secretario-ejecutivo-del-Coneval> (fecha de consulta 2 de agosto de 2024).

Cámara de Diputados, LXV Legislatura, México, “Comisión de Puntos aprobó dictamen que plantea la extinción de siete organismos constitucionales”, 23 de agosto de 2024, Boletín 7111, disponible en: <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/comision-de-puntos-constitucionales-aprobo-dictamen-que-plan-tea-la-extincion-de-siete-organismos-autonomos> (fecha de consulta: 24 de agosto de 2024).

Cámara de Diputados, México, *Reformas constitucionales por periodo presidencial*, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/cpeum\\_per.htm](https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/cpeum_per.htm) (fecha de consulta: 27 de julio de 2024).

- Carrillo Castro, Alejandro, “La Reforma Administrativa Mexicana”, *Revista de Administración Pública*, México, enero 1979, p. 4, disponible en: [https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP\\_36-1978.pdf](https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP_36-1978.pdf) (fecha de consulta: 27 de julio de 2024).
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), “Endeudamiento histórico de 2024 no impulsaría crecimiento económico”, Sala de prensa, enero 9, 2024, disponible en: <https://ciep.mx/notas-de-prensa/endeudamiento-historico-de-2024-no-impulsaria-crecimiento-economico/> (fecha de consulta: 31 de julio de 2024).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Biblioteca, disponible en: <https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/concepto-gobernanza> (fecha de consulta: 2 de agosto de 2024).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “Pobreza, Cambio Climático y DESCA, Centro América y México, en el Contexto de Movilidad Humana”, Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (REDESCA), disponible en: [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/probreza\\_cambioclimatico\\_centroamerica\\_mexico\\_movilidad\\_humana\\_spa.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/probreza_cambioclimatico_centroamerica_mexico_movilidad_humana_spa.pdf) (fecha de consulta 31 de julio de 2024).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Posicionamiento del Coneval ante la aprobación del dictamen de simplificación orgánica”, disponible en: [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2024/Posicionamiento\\_CONEVAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2024/Posicionamiento_CONEVAL.pdf) (fecha de consulta 2 de agosto de 2024).
- “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de noviembre de 2018, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018#gsc.tab=0) (fecha de consulta: 18 de julio de 2024).
- “Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de julio de 1999, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999#gsc.tab=0) (fecha de consulta: 27 de julio de 2024).
- “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de febrero de 2014, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0) (fecha de consulta: 18 de julio de 2024).

- “Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación Política de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 24 de agosto de 2005, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2090038&fecha=24/08/2005#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2090038&fecha=24/08/2005#gsc.tab=0) (fecha de consulta: 26 de julio de 2024).
- “Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de diciembre de 1994, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF\\_re\\_f15\\_28dic94.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_re_f15_28dic94.pdf) (fecha de consulta: 26 de julio de 2024).
- “Decreto por el que se reforman los párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A del artículo 26 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/062\\_DOF\\_05jun13.pdf](https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/062_DOF_05jun13.pdf) (fecha de consulta: 30 de julio de 2024).
- “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa”, *Diario Oficial de la Federación*, México 15 de mayo de 2019), disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019#gsc.tab=0) (fecha de consulta: 30 de julio de 2024).
- “Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26 y 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E, y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de febrero de 1983, México, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_re\\_f\\_102\\_03feb83\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_re_f_102_03feb83_ima.pdf) (fecha de consulta: 27 de julio de 2024).
- Expansión/Datosmacro*, México: Economía y demografía, disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/mexico> (fecha de consulta: 28 de julio de 2024).
- “Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, presentada al Congreso de la Unión en diciembre de 1976, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Núm. 71/72, julio-dic., México, 1987, disponible en: [https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP\\_71\\_72-1987.pdf](https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP_71_72-1987.pdf) (fecha de consulta: 27 de julio de 2024).
- Fondo Monetario Internacional, Informe de Perspectivas de la Economía Mundial, julio de 2024), disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2024/07/16/world-economic-outlook-update-july-2024> (fecha de consulta: 31 de julio de 2024).

- Gobierno de México, 100 compromisos del Presidente Andrés Manuel López Obrador a un año de su triunfo*, disponible en: <https://presidente.gob.mx/100-compromisos-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-a-un-ano-del-triunfo/> (fecha de consulta: 30 de julio de 2024).
- GÓMEZ, Ricardo, “Burocracia de élite próspera con el PAN”, *El Universal*, 17 de mayo de 2010.
- GONZÁLEZ G., Daniel y R. HERNÁNDEZ, Elías, “La política de evaluación del Gobierno mexicano”, *Revista de Administración Pública*, México, vol. LI, núm. 141, septiembre-diciembre, 2016, p.27, disponible en: <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/rap141.pdf> (fecha de consulta: 25 de julio de 2024).
- GUERRERO OROZCO, Omar, “Antecedentes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Revista de Administración Pública*, México, vol. LI, núm. 141, septiembre-diciembre, 2016, p.39, disponible en: <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/rap141.pdf> (fecha de consulta: 25 de julio de 2024).
- “Ley de Planeación”, Cámara de Diputados, México, *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de enero de 1983, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlan\\_orig\\_05e-ne83\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlan_orig_05e-ne83_ima.pdf) (fecha de consulta: 27 de julio de 2024).
- Ley General de Desarrollo Social*, Cámara de Diputados, México, 20 de enero de 2004, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf> (fecha de consulta: 25 de julio de 2024).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de diciembre de 1976, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4858398&fecha=29/12/1976#gsc.tab=0o=4858398&fecha=29/12/1976#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4858398&fecha=29/12/1976#gsc.tab=0o=4858398&fecha=29/12/1976#gsc.tab=0) (fecha de consulta: 25 de julio de 2024).
- Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de pobreza*, *Diario Oficial de la Federación*, México, 16 de junio de 2010, disponible en: [www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med\\_pobreza/DiarioOficial/DOF\\_lineamientos\\_pobreza-CONEVAL\\_16062010.pdf](http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobreza-CONEVAL_16062010.pdf) (fecha de consulta: 15 de julio de 2024).
- MACKEY, Keith, *Cómo crear sistemas de S y E que contribuyan a un buen gobierno*, Banco Mundial Grupo de Evaluación Independiente IEG, Banco Mundial, Washington, 2007, disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/644861468140940983/pdf/Como-crear-sistemas-de-SyE-que-contribuyan-a-un-buen-gobierno.pdf> (Fecha de consulta: 26 de julio de 2024).

- MALDONADO TRUJILLO, Claudia, “Sin programas sociales habría más pobres”, *Gaceta UNAM*, disponible en: <https://www.gaceta.unam.mx/sin-programas-sociales-habria-mas-pobres> (fecha de consulta: 31 de julio de 2024).
- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *La Administración Pública en México*, México, Universidad Autónoma de México, 1942.
- Naciones Unidas, *Acabar con la pobreza*, disponible en: <https://www.un.org/es/global-issues/ending-poverty> (fecha de consulta: 15 de julio de 2024).
- Nieto García, Alejandro, *El Mito de la Administración Prusiana*, Sevilla, España, Instituto García Oviedo, 1962 (fecha de consulta: 26 de julio de 2024).
- Organization of American States, *Buen Gobierno*, disponible en: [https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_mex\\_VIIG\\_bg\\_intro\\_sp.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_VIIG_bg_intro_sp.pdf) (fecha de consulta: 30 de julio de 2024).
- Oswaldo Feinstein, “Evaluación Programática de políticas públicas”, *Revista del ICE*, Información Comercial Española, Gobierno de España, Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, núm. 836, junio de 2007, p. 44, disponible en: <https://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1047/1047> (fecha de consulta: 25 de julio de 2024).
- Pacto por México*, Gobierno de México, disponible en: <https://consul-mex.sre.gob.mx/calexico/index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico> (fecha de consulta: 30 de julio de 2024).
- “Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la Pobreza: una tarea Contigo”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de junio de 2002, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=727709&fecha=06/06/2002#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727709&fecha=06/06/2002#gsc.tab=0) (fecha de consulta: 18 de julio de 2024).
- RUEZGA GARCÍA, Ma. Fernanda, “Valorando la política de transparencia en México; en busca de una mejor configuración”, *Revista de Administración Pública*, México, vol. XLV, núm. 121, enero-abril, 2010, disponible en: [https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP\\_121-2010.pdf](https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP_121-2010.pdf) (fecha de consulta: 25 de julio de 2024).
- SÁNCHEZ CÁNO, Alejo, “Desde San Lázaro”, *El Financiero*, México, abril 11, 2024, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejo-sanchez-cano/2024/04/11/abdicion-de-la-auditoria-superior-de-la-federacion> (fecha de consulta: 28 de julio de 2024).
- VILLALOBOS PACHECO, Alberto, *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: una propuesta para los Gobiernos Locales*, Instituto

Nacional de Administración Pública, octubre de 2010, p. 58, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3378/7.pdf> (fecha de consulta: 25 de julio de 2024).

ZEIND CHÁVEZ, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos*, Editorial Tirant lo Blanch, México, 2018, p. 152.

**RESOLUCIONES Y CRITERIOS JURISDICCIONALES  
RELEVANTES**

**Facultad regulatoria de los órganos  
con autonomía constitucional**

## Facultad regulatoria de los órganos con autonomía constitucional

### *Regulatory power of bodies with constitutional autonomy*

GONZALO SÁNCHEZ DE TAGLE PÉREZ SALAZAR  
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información  
y Protección de Datos Personales, México  
[gonzalo@sanchezdetagle.com.mx](mailto:gonzalo@sanchezdetagle.com.mx)  
<https://orcid.org/0009-0000-9418-1655>

Recibido: 19/08/2024

Recibido: 27/03/2025

<https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.07>

#### RESUMEN

Por medio de dos precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció al INAI facultad regulatoria tanto adjetiva como sustantiva, en materia de protección de datos personales en posesión de particulares. El sustento teórico y normativo de esta facultad, se encuentra en la naturaleza de órgano con autonomía constitucional.

**Palabras clave:** autonomía, regulación, cláusulas habilitantes, INAI, datos personales.

CÓMO CITAR: Sánchez de Tagle Pérez Salazar, G. (2025). Facultad regulatoria de los órganos con autonomía constitucional. *IURIS TANTUM*, No. 41. Año XXXIX, DOI: <https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.07>



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional.

## ABSTRACT

*Through two precedents, the Supreme Court of Justice recognized INAI the faculty to establish regulation in both substantive and adjective matters, in regarding to data protection in possession of particular entities. The theoretical and normative support relies on the nature of the agency as constitutionally autonomous.*

**Keywords:** *autonomy, regulation, enabling clauses, INAI, personal data.*

## Introducción

El presente ensayo tiene como objetivo central el análisis de dos resoluciones dictadas en amparo directo en revisión por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que reconocieron que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales tiene facultades, en tanto órgano con autonomía constitucional, para emitir regulación sustantiva y adjetiva, incluidas disposiciones de derecho administrativo sancionador, en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

Este texto busca dialogar con la naturaleza de las normas administrativas de carácter general emitidas por agencias reguladoras del Estado, frente a la facultad reglamentaria del presidente de la República y la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes en la materia. Esto, en el contexto de la autonomía constitucional como eje central de análisis.

Para ello, en primera instancia se hará referencia en tanto antecedente obligado de las resoluciones objeto del análisis, a los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones (en adelante, los Lineamientos), emitidos por el INAI, cuya constitucionalidad fue el objeto de análisis por parte de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, en relación con la facultad del Órgano Garante para expedir normas de esa naturaleza. Posteriormente, se hará mención a un primer precedente en el que la Suprema Corte resolvió su inconstitucionalidad, al considerar que el INAI no contaba con facultades para ello. A partir de lo cual, se revisarán con detalle las dos resoluciones en las que resuelve precisamente lo contrario, es decir, que la facultad regulatoria del Instituto de Transparencia es necesaria para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

En ese sentido, se busca reflexionar en torno a la esencia y naturaleza de la facultad regulatoria y como es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el entramado constitucional y normativo para concluir que, sin contar con una atribución expresa, el Instituto Nacional de Transparencia sí tiene facultad para emitir disposiciones administrativas de carácter general dada su naturaleza de órgano constitucional autónomo.

### *Antecedentes normativos*

Como consecuencia de la reforma constitucional de 1º de junio 2009,<sup>1</sup> por la que se reconoció el derecho a la protección de datos personales, se expidió el 5 de julio de 2010<sup>2</sup> la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (en adelante la Ley o LFPDPPP). En su sistema transitorio se estableció en su artículo segundo que el Ejecutivo Federal expediría el reglamento de la Ley en un plazo de un año siguiente a su entrada en vigor, lo que sucedió el 21 de diciembre de 2011.<sup>3</sup>

Por su parte, mediante reforma a la Constitución Política de 7 de febrero de 2014,<sup>4</sup> se dotó al órgano encargado de garantizar y proteger el derecho de acceso a la información y protección de datos personales, el carácter de órgano con autonomía constitucional. Haciendo, entre otras cosas, sus resoluciones definitivas, vinculantes e inatacables. En términos del artículo séptimo transitorio de dicha reforma, se encomendó a este órgano garante el ejercicio de las facultades correspondientes en materia de datos personales en posesión de particulares, hasta en tanto se determine la instancia responsable.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de junio de 2009, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5092143&fecha=01/06/2009#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092143&fecha=01/06/2009#gsc.tab=0)

<sup>2</sup> Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de julio de 2010, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5150631&fecha=05/07/2010#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5150631&fecha=05/07/2010#gsc.tab=0)

<sup>3</sup> Secretaría de Economía, Reglamento de Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre de 2011, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5226005&fecha=21/12/2011#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226005&fecha=21/12/2011#gsc.tab=0)

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 2014, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014#gsc.tab=0)

<sup>5</sup> SÉPTIMO. En tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, el organismo garante que establece el artículo 6º de esta Constitución ejercerá las atribuciones correspondientes.

Tomando en cuenta estos antecedentes y ya constituido el órgano garante nacional como órgano con autonomía constitucional, mediante acuerdo ACT-PUB/25/11/2015.06, publicado el 9 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, el Pleno del INAI aprobó los Lineamientos, cuyo propósito explícito, en términos de sus considerandos, consistió en “establecer con claridad los requisitos y formalidades que se deberán cumplir en los procedimientos de protección de derechos, de verificación y de imposición de sanciones, establecidos en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares”.<sup>6</sup>

El objetivo de los Lineamientos consistía en brindar mayor seguridad y certeza jurídica a los procedimientos administrativos en materia de datos personales en posesión de particulares a cargo del INAI. Se trataba entonces de normas que tenían como finalidad precisar aspectos procesales y estructurar actuaciones de las distintas unidades administrativas que intervienen en la sustanciación de los diversos procedimientos en materia de datos personales en posesión de particulares.

#### *Amparo directo en revisión 6489/2018*

Mediante resolución de 30 de enero de 2019 dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión 6489/2018, se resolvió la inconstitucionalidad de dichos Lineamientos. Esto al considerar que el INAI únicamente cuenta con facultades para expedir normas de carácter interno cuya finalidad sea regular aspectos relacionados con el funcionamiento y operación interior, como consecuencia de su facultad constitucional para decidir sobre su organización interna, pero no para regular cuestiones sustantivas en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

Lo anterior así se resolvió, dado que, en términos de las valoraciones de la Segunda Sala, la materia regulada en los Lineamientos se trata de una facultad exclusiva del Congreso de la Unión en términos de lo previsto por la fracción xxix-o del artículo 73 de la Constitución y en ese sentido, el Congreso de la Unión no delegó al Órgano Garante facultad para regular sobre la materia. Es decir, la resolución referida expone que no existe habilitación de facultades reglamentarias al Órgano

---

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, “Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones”, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de diciembre de 2015, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5419449&fecha=09/12/2015#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5419449&fecha=09/12/2015#gsc.tab=0)

Garante, para regular aspectos adjetivos o sustantivos en la materia. Dispone que los lineamientos declarados inconstitucionales

...establecen reglas que van más allá de dar un marco operativo y funcional al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, pues desarrolla procedimientos y actos de molestia que no están regulados específicamente en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y su Reglamento, como lo son las circunstancias de modo, tiempo y lugar de las diversas etapas que conforman el procedimiento de verificación, en específico la de investigación, derivada de denuncias presentadas por presuntas violaciones a las disposiciones previstas en materia de protección de datos personales, cuando no se ubiquen en el supuesto de procedencia del procedimiento de derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO), aspecto que en definitiva impactan en la esfera jurídica del gobernado.<sup>7</sup>

Como consecuencia de lo anterior, el Pleno del INAI aprobó el Acuerdo ACT-PUB/07/10/2020.05, publicado el 14 de octubre de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, por el que se modificó el Acuerdo ACT-PUB/25/11/2015.06, en los siguientes términos:

Tercero. - A partir del 15 de octubre de 2020, se suspende la aplicación de las disposiciones contenidas en los presentes Lineamientos.

En los procedimientos en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares que se encuentren en trámite, o cuya tramitación inicie a partir del 15 de octubre de 2020, se aplicarán directamente las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, el Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y, en su caso, la legislación de aplicación supletoria.<sup>8</sup>

Como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de los Lineamientos, el INAI suspendió su aplicación como fundamento en los diversos procedimientos de investigación, verificación, sanciones y

---

<sup>7</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo en Revisión 6489/2018, 30 de enero de 2019, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/244681>

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, "ACUERDO mediante el cual se aprueba la modificación al anexo del Acuerdo ACT-PUB/25/11/2015.06 mediante el cual se aprueban los Lineamientos de los procedimientos de protección de derechos, de investigación y verificación, y de imposición de sanciones", *Diario Oficial de la Federación*, 14 de octubre de 2020, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5602762&fecha=14/10/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602762&fecha=14/10/2020#gsc.tab=0)

protección de derechos en materia de datos personales en posesión de particulares. Esto, aún y cuando la resolución de la Segunda Sala no constituyó jurisprudencia –y que no es vinculante para la autoridad administrativa–, se resolvió así para efectos de evitar posibles afectaciones a derechos humanos.

### *Amparo directo en revisión 8673/2019 y 1263/2021*

Bajo el argumento consistente en que las resoluciones del Instituto que se fundamentaran con los Lineamientos —de manera particular, los procedimientos de imposición de sanciones en materia de datos personales en posesión de particulares— transgredían el principio de legalidad, en su vertiente de reserva de ley y subordinación jerárquica, diversas revisiones fueron resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De manera particular, la Segunda Sala resolvió el amparo directo en revisión 8673/2019, mediante sentencia de fecha 5 de agosto de 2020<sup>9</sup>. A diferencia de lo resuelto en la revisión a que se hizo referencia, resolvió que el INAI, al ser un órgano con autonomía constitucional, si cuenta con facultades para emitir normatividad en materia de datos personales, por lo que le reconoció facultad regulatoria.

Asimismo, en diverso amparo directo en revisión 1263/2021 la Segunda Sala del Máximo Tribunal dictó sentencia el 5 de octubre de 2022, en la que reiteró que el INAI tiene facultad regulatoria en materia de datos personales. En este caso, la resolución votada por unanimidad constituye jurisprudencia por precedente obligatorio. A continuación se expondrán los elementos centrales de las resoluciones dictadas en los amparos directos en revisión, en los que se reconoce facultad regulatoria al INAI y, en los que se dispone que el artículo segundo transitorio de Ley ha quedado abrogado y, por lo tanto, el Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares ha perdido vigencia.

Los casos aquí referidos tienen como punto de coincidencia que señalan como actos reclamados resoluciones dictadas por el Pleno del INAI en procedimientos de imposición de sanciones, fundamentados entre otras disposiciones legales y reglamentarias, en los Lineamientos ya indicados. De manera particular, cabe precisar que los artículos 68 a 74 de dichos Lineamientos, que fueron combatidos por inconstitucio-

---

<sup>9</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo en Revisión 8673/2019, 35 de agosto de 2020, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/266401>

nales en cada uno de los procedimientos aludidos, refieren precisamente al “Procedimiento de Imposición de Sanciones”.

La premisa central de las resoluciones se sustenta en la naturaleza jurídica del INAI como un órgano con autonomía constitucional y primigenio del Estado mexicano. De tal forma que el análisis de fondo de las sentencias, parte de una visión estructural de las competencias y facultades constitucionales del Órgano Garante Nacional. La valoración constitucional se sustenta en la reforma a la Constitución Política de 7 de febrero de 2014, por la que se le dotó al INAI de autonomía constitucional, y en que se estableció en el artículo séptimo transitorio que ejercerá las facultades correspondientes en materia de datos personales en posesión de particulares, hasta en tanto se determina la instancia responsable.

Esta disposición transitoria es la que otorga competencia al INAI para conocer la materia de protección de datos personales en posesión de particulares y ejercer las atribuciones que correspondan, lo que invariablemente debe vincularse a la LFPDPPP del año 2010.<sup>10</sup> A su vez, se trajo a cuenta lo resuelto en la contradicción de tesis 525/2019, en la que la Segunda Sala de la Suprema Corte dispuso que:

El artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, que otorga competencia al entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer del juicio de nulidad promovido contra las resoluciones emitidas por el INAI en esta materia, ha quedado derogado con motivo de la reforma constitucional en materia de transparencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce.<sup>11</sup>

Lo anterior así se resolvió, de la interpretación del artículo 73, fracción XXIX-H, por el que dispone que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene competencia para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.<sup>12</sup> Esta contradicción de tesis tomó como referente normativo la naturaleza del

---

<sup>10</sup> Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, *op. cit.*

<sup>11</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 525/2019, 20 de mayo de 2020, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/266269>

<sup>12</sup> Tesis: 2a./J. 31/2020 (10a.). JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI), EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE PARTICULARES, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, octubre de 2020, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2022203>

INAI como órgano con autonomía constitucional y, en consecuencia, la incompetencia del Tribunal para conocer sobre sus resoluciones. De ello es que se resolviera que el artículo 56 de la Ley ha quedado derogado.

Siendo así, de una interpretación integral de lo dispuesto por los artículos 6º, 73, fracción XXIX-H y de forma implícita el 89, fracción I de la Constitución, así como del artículo séptimo transitorio de la reforma a la Constitución de 7 de febrero de 2014, la Segunda Sala concluyó que el artículo segundo transitorio de la Ley, que “otorgaba al Ejecutivo Federal la competencia para expedir el Reglamento de la Ley”,<sup>13</sup> debe entenderse derogado y, en consecuencia, el propio Reglamento ha perdido su vigencia. Dispone así que

...las atribuciones reglamentarias que en un origen correspondían al Ejecutivo Federal ahora necesariamente corresponden al INAI.

...resultaría un contrasentido que a pesar de su naturaleza como titular de facultades constitucionales propias, como es la materia de protección de datos personales en posesión de particulares, fuera otro órgano el que emitiera las disposiciones normativas y reglamentarias, es decir, que ahora el Ejecutivo Federal reforme el Reglamento respectivo y le imponga disposiciones reglamentarias que trastorquen su autonomía como órgano constitucional autónomo o primigenio del Estado.<sup>14</sup>

Lo anterior dado que la Constitución otorgó al INAI una nómina competencial propia, para ejercer funciones en materia de protección de datos personales en posesión de particulares. De igual forma, si bien la facultad para legislar en la materia corresponde al Congreso de la Unión en términos de lo dispuesto por la fracción XXIX-O de artículo 73 de la Constitución, debe ser interpretada en términos de la reforma de 2014 ya referida y frente a la naturaleza del INAI como órgano constitucional autónomo.

En ese sentido, si la Constitución otorgó al Órgano Garante la competencia para conocer y garantizar el derecho de protección de datos personales en posesión de particulares en su calidad de órgano autónomo, es viable concluir que para cumplir con su función, cuenta con atribuciones para emitir normas de carácter sustantivo y procesal. Lo que, en su caso, sería consecuente con la expresión del artículo Séptimo Transitorio de la reforma constitucional en cuestión, que indica que el INAI “ejercerá las atribuciones correspondientes”.

---

<sup>13</sup> Amparo Directo en Revisión 8673/2019, *op. cit.*, 9.

<sup>14</sup> *Idem.*

Para ello la Segunda Sala realizó una interpretación indirecta al artículo 89, fracción I de la Constitución, que prevé la facultad reglamentaria del presidente de la República. Indirecta por que si bien no realiza un análisis en sí mismo, dispone que un órgano con autonomía constitucional “al tener un ámbito de poder propio que puede utilizar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales, como consecuencia de ser titular de facultades constitucionales propias, está plenamente facultado para emitir normas generales o disposiciones de observancia general.”<sup>15</sup> De ello deriva que la atribución reglamentaria que en algún momento le correspondió al titular del Poder Ejecutivo, ahora corresponde al órgano autónomo.

Como consecuencia de lo anterior, la Segunda Sala establece algo similar a una cláusula habilitante implícita o indirecta. Lo hace así, al analizar el último párrafo del artículo 62 de la Ley,<sup>16</sup> que precisa el contenido de su Reglamento. La resolución así establece que en la medida en que ya no le corresponde al Ejecutivo Federal la función reglamentaria en la materia, dicha porción normativa debe considerarse como una cláusula habilitante para el INAI respecto de los Lineamientos.

A esto es preciso agregar que en términos de la controversia constitucional 117/2014,<sup>17</sup> los órganos constitucionalmente autónomos conjuntan las tres funciones jurídicas preponderantes, la de adjudicación, la de aplicación y la de producción de normas generales, que son oponibles a los tres poderes tradicionales del Estado. Dice así la resolución dictada en el expediente ADR 1263/2021

...las facultades de emisión de normas generales vinculadas con su objeto constitucional no están sustentadas en las atribuciones propias de los órganos reguladores como la Comisión Federal de Competencia Económica

---

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> El último párrafo del artículo 62 de la LFPDPPP dispone: “El Reglamento desarrollará la forma, términos y plazos en que se sustanciará el procedimiento de imposición de sanciones, incluyendo presentación de pruebas y alegatos, la celebración de audiencias y el cierre de instrucción”.

<sup>17</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 117/2014, 7 de mayo de 2015, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/175161> Establece la resolución de manera expresa que:

“Como se puede derivar del listado de facultades previstas constitucionalmente, el IFT no tiene asignada una función jurídica preponderante, sino que conjunta las tres clásicas: la de producción de normas generales, la de aplicación y la de adjudicación.

Ello, pues expresamente se establece en la norma constitucional que “tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6º y 7º de esta Constitución.”

o el Instituto Federal de Telecomunicaciones, como lo afirma la quejosa, sino que, conforme a la interpretación realizada, esas atribuciones encuentran sustento en su calidad de órgano constitucional autónomo.<sup>18</sup>

De lo que se desprende que al tener una nómina competencial propia, ya no en su calidad de entidad reguladora, sino como órgano con autonomía constitucional, puede utilizar el máximo de su capacidad institucional para el cumplimiento de su fin y mandato constitucional, que no es otro que la protección y garantía del derecho de acceso a la información y protección de datos personales. Esto, como consecuencia de ser titular de competencias constitucionales propias, lo que incluye la posibilidad de emitir normas de carácter general en materia sustantiva y adjetiva, sin que exista una vulneración al principio de división de poderes. Asimismo, la Ley habilita al INAI para conocer, sustanciar y resolver los procedimientos de imposición de sanciones, premisa a partir de la cual, el Pleno del Instituto está facultado para expedir los Lineamientos en cuestión.

### *Valoraciones y conclusiones*

De lo resuelto en las revisiones mencionadas, es de destacarse el cambio de criterio de la propia Segunda Sala, como un medio de avanzar en el desarrollo jurisprudencial en torno a la naturaleza de las instituciones reconocidas por la Constitución. De manera particular, respecto a los órganos con autonomía constitucional y el alcance de sus atribuciones para el cumplimiento de su mandato constitucional.

La cuestión central en este caso es el reconocimiento de la facultad para expedir normas generales en materia sustantiva y procesal por parte de los órganos con autonomía constitucional, que permite el ejercicio correcto de sus funciones. Esto es de la mayor importancia en el entendimiento de la producción normativa a nivel nacional, en tanto que se amplía la base esencial de atribuciones de los órganos autónomos, consistente en la expedición de disposiciones administrativas de carácter general.

El reconocimiento de las facultades regulatorias o de producción normativa de los órganos autónomos, no se vincula directamente con lo que los precedentes han denominado el Estado regulador y, en su caso, a sus componentes esenciales de deferencia técnica, conocimiento

---

<sup>18</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo en Revisión 1263/2021, 5 de octubre de 2022, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/281465>

especializado y complejidad y evolución de servicios y mercados. Es decir, la valoración interpretativa de estos precedentes se aparta de la naturaleza jurídica de órganos autónomos de naturaleza reguladora como la Comisión Federal de Competencia y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, que son reguladores por disposición directa de la Constitución. Lo que precisa en cambio, es que la facultad de generación de normas deriva exclusivamente de su calidad de órgano constitucional autónomo. De ello, es posible desprender, por tanto, que todos los órganos que cuenten con esta cualidad institucional tienen la atribución de producción de normas.

La Segunda Sala estableció que la facultad para emitir normas de carácter general deriva esencialmente de la naturaleza autónoma del Instituto. Para ello, dispuso que la facultad reglamentaria del Ejecutivo en materia de datos personales en posesión de particulares le corresponde ahora al INAI y, que la referencia al contenido del Reglamento en el artículo 62 de la Ley, se considera una cláusula habilitante.

Más allá de la construcción argumentativa en relación a que es el segundo artículo transitorio de la Ley el que otorga la facultad al Ejecutivo Federal para expedir el Reglamento, dado que es una facultad que deriva directamente del artículo 89, fracción I de la Constitución, el hecho de que el INAI tenga reconocida facultad regulatoria, no supondría necesariamente la supresión del reglamento o de la facultad del presidente en la materia. Por lo que, cabría poner en duda la declaración en relación con que el artículo transitorio mencionado se encuentra derogado y por lo tanto el Reglamento ha perdido su vigencia.

Si bien el desarrollo analítico que concluye en que el INAI como órgano constitucional autónomo tiene facultad regulatoria deriva de las valoraciones en torno a la facultad reglamentaria y el régimen transitorio en la materia que lo prevé, no obsta para apreciar la conclusión en sus méritos.<sup>19</sup> Es decir, lo central y genuinamente relevante de estos precedentes es la valoración del diseño constitucional de los órganos autónomos y como a partir de su naturaleza, se les reconoció la facultad para emitir disposiciones administrativas de carácter general. Con lo cual se fortalece su estructura jurídica en beneficio de la garantía de los derechos que tutela.

---

<sup>19</sup> Tesis: 2a./J. 17/2023 (11a.), INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. DADO SU CARÁCTER DE ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, CUENTA CON ATRIBUCIONES PARA EMITIR NORMAS GENERALES TANTO SUSTANTIVAS COMO ADJETIVAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, INCLUIDAS AQUELLAS EN MATERIA DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Primera Época, marzo de 2023, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2026242>

## Bibliografía

### *Normatividad*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 1º de junio de 2009, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5092143&fecha=01/06/2009#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092143&fecha=01/06/2009#gsc.tab=0)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 2014, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014#gsc.tab=0)
- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de julio de 2020, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5150631&fecha=05/07/2010#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5150631&fecha=05/07/2010#gsc.tab=0)
- Secretaría de Economía, Reglamento de Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre de 2011, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5226005&fecha=21/12/2011#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226005&fecha=21/12/2011#gsc.tab=0)
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, “Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones”, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de diciembre de 2015, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5419449&fecha=09/12/2015#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5419449&fecha=09/12/2015#gsc.tab=0)
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ACUERDO mediante el cual se aprueba la modificación al anexo del Acuerdo ACT-PUB/25/11/2015.06 mediante el cual se aprueban los Lineamientos de los procedimientos de protección de derechos, de investigación y verificación, y de imposición de sanciones, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de octubre de 2020, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5602762&fecha=14/10/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602762&fecha=14/10/2020#gsc.tab=0)

### *Resoluciones*

- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 117/2014, 7 de mayo de 2015, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/175161>

- Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo en Revisión 8673/2019, 5 de agosto de 2020, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/266401>
- Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo en Revisión 6489/2018, 30 de enero de 2019, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/244681>
- Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 525/2019, 20 de mayo de 2020, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/266269>
- Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo en Revisión 1263/2021, 5 de octubre de 2022, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/281465>

### *Tesis jurisprudenciales*

- Tesis: 2a./J. 31/2020 (10a.). JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI), EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE PARTICULARES, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, octubre de 2020, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2022203>
- Tesis: 2a./J. 17/2023 (11a.), INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. DADO SU CARÁCTER DE ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, CUENTA CON ATRIBUCIONES PARA EMITIR NORMAS GENERALES TANTO SUSTANTIVAS COMO ADJETIVAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, INCLUIDAS AQUELLAS EN MATERIA DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Primera Época, marzo de 2023, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2026242>

## **RESEÑAS**

## Sobre *La fábrica de cretinos digitales: Los peligros de las pantallas para nuestros hijos*

MARISOL MAYA PÉREZ

Universidad Anáhuac México, México

[marisol.maya@anahuac.mx](mailto:marisol.maya@anahuac.mx)

<https://orcid.org/0009-0004-1494-8596>

<https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.08>

DESMURGET, Michel, *La fábrica de cretinos digitales: Los peligros de las pantallas para nuestros hijos*, México, Ediciones Península, 2020, 442 pp. ISBN: 978-84-9942-933-5

En la era digital, donde las pantallas parecen ser una extensión de nosotros mismos, la exposición constante a estas tecnologías ha generado un debate intenso sobre sus efectos en el desarrollo infantil y adolescente. Como madre y educadora, me siento particularmente interesado en comprender cómo podemos equilibrar el uso de tecnología con el desarrollo saludable de los niños y jóvenes. Michel Desmurget, en su libro *La fábrica de cretinos digitales*, presenta una crítica contundente sobre el impacto negativo de las pantallas en la salud física, emocional e intelectual de los jóvenes. Esta obra es relevante para la discusión sobre cómo proteger los derechos humanos y el bienestar de los menores.

Desmurget sostiene que el uso excesivo de pantallas puede llevar a problemas de salud física como obesidad y problemas cardiovasculares, además de afectar negativamente el desarrollo emocional y cognitivo. Aunque su enfoque puede ser considerado alarmista por algunos, su análisis está bien fundamentado en evidencia científica. Personalmente, me ha llamado la atención cómo las pantallas pueden empobrecer el lenguaje, afectar la concentración y la memoria, y retrasar el desarrollo

CÓMO CITAR: Maya Pérez, M. (2025). Sobre *La fábrica de cretinos digitales: Los peligros de las pantallas para nuestros hijos*. *IURIS TANTUM*, No. 41. Año XXXIX, DOI: <https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.08>



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional.

intelectual. Me pregunto si estamos preparando adecuadamente a las nuevas generaciones para un mundo donde la tecnología es omnipresente pero también puede ser una herramienta de manipulación.

La crítica de Desmurget se centra en cómo las pantallas pueden disminuir la capacidad de los jóvenes para evaluar críticamente la información disponible en Internet, lo que los hace vulnerables a la manipulación y el engaño. Esto me hace recapacitar sobre la importancia de enseñar habilidades críticas desde temprana edad para que los niños puedan navegar de manera segura en el mundo digital. Según Kuss y Griffiths, el uso excesivo de tecnología también puede llevar a problemas de adicción y afectar negativamente la salud mental de los jóvenes, lo que subraya la necesidad de un enfoque integral para abordar estos desafíos.<sup>1</sup>

Además, la obra de Desmurget destaca cómo la industria tecnológica y los medios de comunicación pueden influir en la percepción pública sobre el uso de pantallas, a menudo promoviendo una visión optimista que ignora los riesgos asociados. Esto me hace pensar en la importancia de fomentar un diálogo crítico sobre el papel de la tecnología en nuestras vidas y cómo podemos equilibrar sus beneficios con sus riesgos.

En el contexto de la neurociencia y la psicología del desarrollo, La fábrica de cretinos digitales ofrece una perspectiva crítica sobre el impacto de la tecnología en las nuevas generaciones. Esta obra se sitúa dentro de un debate más amplio sobre cómo equilibrar el uso de tecnología con el desarrollo saludable de los niños y jóvenes. Autores como Jean Twenge han abordado temas similares, destacando los efectos negativos del uso excesivo de dispositivos móviles en la salud mental de los adolescentes.<sup>2</sup>

Twenge argumenta que el uso excesivo de dispositivos móviles está asociado con un aumento en la depresión y la ansiedad en adolescentes, lo que coincide con las preocupaciones de Desmurget sobre el impacto emocional de las pantallas. Sin embargo, mientras que Twenge se centra más en los efectos psicológicos, Desmurget aborda una gama más amplia de consecuencias, incluyendo aspectos físicos y cognitivos. Me parece crucial considerar ambos enfoques para desarrollar estrategias efectivas de prevención y mitigación.

---

<sup>1</sup> Kuss, D. J., & Griffiths, M. D. "Online social networking and addiction. A review of the psychological literature", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2011, vol. 8, núm. 9, pp. 3528-3552. <https://doi.org/10.3390/ijerph8093528>

<sup>2</sup> Twenge, J. M., *iGen: Why Today's Super-Connected Kids Are Growing Up Less Rebellious, More Tolerant, Less Happy and Completely Different From Their Parents*, Atria Books, 2017.

El libro de Desmurget es una llamada de atención para madres, padres y educadores y educadoras, ofreciendo una síntesis rigurosa sobre los peligros reales de las pantallas y alertando sobre las consecuencias de seguir promoviendo su uso acrítico. Aunque su enfoque puede ser polémico, su contribución al debate sobre el uso responsable de la tecnología es significativo. La obra provoca una reflexión crítica sobre cómo integrar la tecnología en la vida diaria de manera que se maximicen sus beneficios mientras se minimizan sus riesgos.

Personalmente, creo que es esencial que los educadores y padres de familia trabajen juntos para crear un entorno donde los niños puedan desarrollarse de manera saludable en un mundo cada vez más digitalizado. Lo que requiere no solo limitar el tiempo frente a las pantallas, sino también enseñar a los jóvenes a evaluar críticamente la información que encuentran en línea, una habilidad crucial en la era digital. Además, la inclusión de tecnología en la educación puede ser beneficiosa si se hace de manera intencional y equilibrada, como sugiere Twenge al discutir el impacto de la tecnología en las generaciones más jóvenes.

La obra de Desmurget también invita a reflexionar sobre cómo podemos asegurar que las nuevas generaciones estén preparadas para un futuro donde la tecnología sea omnipresente pero también pueda ser una herramienta de manipulación. Es decir, esto requiere un enfoque integral que incluya educación crítica sobre el uso de tecnología, así como políticas claras para su uso en el hogar y en la escuela.<sup>3</sup>

Como madre y educadora, me parece crucial que los adultos modelen un uso responsable de la tecnología. Esto no solo implica limitar el tiempo frente a las pantallas, sino también demostrar cómo utilizarlas de manera constructiva para el aprendizaje y la comunicación. La colaboración entre miembros de la familia y educadores es esencial para crear un entorno donde los niños puedan desarrollar habilidades críticas y saludables en el uso de la tecnología.

Resumidamente, *La fábrica de cretinos digitales* es una obra imprescindible para aquellos preocupados por el desarrollo saludable de los niños y jóvenes en la era digital. Aunque puede ser considerada polémica, su enfoque crítico y bien documentado lo convierte en una lectura esencial para cualquier persona interesada en comprender los efectos reales de la tecnología en las nuevas generaciones. De ahí mi reflexión sobre mi propio papel como madre y educadora y cómo puedo

---

<sup>3</sup> Hinkley, T., & Taylor, L., "Active play and outdoor play: Association with objective measures of physical activity among preschool children", *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 27, núm. 2, pp. 228-233.

influir positivamente en el uso responsable de la tecnología entre mis hijos y mis estudiantes.

A continuación, se presentan algunas recomendaciones que podrían mejorar la obra *La fábrica de cretinos digitales* de Michel Desmurget, considerando su impacto y relevancia en el debate sobre el uso de tecnología en la infancia y la adolescencia:

1. Incluir más casos de éxito y estrategias prácticas: aunque el libro presenta una crítica detallada sobre los efectos negativos de las pantallas, sería beneficioso incluir más ejemplos de familias o escuelas que han implementado con éxito estrategias para reducir el uso excesivo de tecnología. Esto podría motivar a los lectores a adoptar cambios prácticos en sus propias vidas. Personalmente, creo que ver casos reales de éxito puede ser muy inspirador y ayudar a los familiares y educadores a sentirse más empoderados para hacer cambios positivos.
2. Ampliar la discusión sobre los beneficios de la tecnología: si bien el libro se centra en los peligros de las pantallas, sería útil dedicar un capítulo a explorar los beneficios potenciales de la tecnología cuando se utiliza de manera responsable. Esto podría incluir ejemplos de cómo la tecnología puede mejorar el acceso a la educación, fomentar la creatividad o facilitar la comunicación entre personas de diferentes culturas. Según Twenge, el uso moderado de tecnología puede tener beneficios educativos significativos, siempre que se controle su impacto negativo en la salud mental.
3. Incorporar perspectivas de expertos en educación y psicología: incluir entrevistas o capítulos escritos por expertos en educación y psicología podría enriquecer la obra. Estos expertos podrían ofrecer estrategias adicionales sobre cómo integrar la tecnología de manera efectiva en el aula y en el hogar. Por ejemplo, la obra de Hinkley y Taylor sobre el impacto de la tecnología en el desarrollo infantil podría ser una excelente referencia para explorar cómo equilibrar el uso de pantallas con actividades físicas y sociales.
4. Proporcionar recursos adicionales para los lectores: sería útil incluir una sección de recursos adicionales al final del libro, como enlaces a aplicaciones educativas, sitios web de apoyo o libros recomendados sobre el tema. Esto ayudaría a los lectores a profundizar en el tema y a encontrar herramientas prácticas para aplicar los consejos del libro. Me parece especialmente

- útil incluir recursos que ayuden a monitorear y limitar el uso de pantallas de manera efectiva.
5. Actualizar con investigaciones recientes: dado que el campo de la tecnología y su impacto en los jóvenes está en constante evolución, sería importante actualizar la obra periódicamente para reflejar las investigaciones más recientes. Esto aseguraría que el libro siga siendo relevante y útil para los lectores en el futuro. La inclusión de estudios recientes sobre el impacto de las redes sociales en la salud mental de los adolescentes, como los realizados por Kuss y Griffiths, podría ser particularmente valiosa.
  6. Incluir perspectivas de los propios jóvenes: incorporar las voces y perspectivas de los jóvenes sobre su uso de tecnología podría ofrecer una visión más completa del tema. Esto podría incluir entrevistas o encuestas que muestren cómo los jóvenes perciben el impacto de las pantallas en sus vidas y qué estrategias consideran efectivas para un uso más equilibrado. Particularmente, creo que escuchar a los jóvenes puede ayudarnos a entender mejor sus necesidades y preocupaciones, lo que, a su vez, puede contribuir al diseño de políticas más efectivas orientadas a garantizar su bienestar.
  7. Desarrollar una versión para jóvenes lectores: considerar la creación de una versión del libro dirigida específicamente a jóvenes podría ser una forma efectiva de involucrar a este grupo en el debate sobre el uso responsable de la tecnología. Esta versión podría ser más accesible y relevante para los adolescentes, ayudándolos a reflexionar sobre su propio uso de pantallas. Me parece crucial que los jóvenes se sientan incluidos en la conversación sobre cómo la tecnología afecta sus vidas.

Como madre y educadora, me ha parecido especialmente valioso el enfoque crítico del libro sobre el uso de pantallas. Sin embargo, creo que es importante balancear esta crítica con estrategias prácticas que ayuden a los lectores a implementar cambios positivos en sus vidas. La inclusión de más casos de éxito y recursos adicionales podría hacer que el libro sea aún más útil para aquellos que buscan un enfoque más equilibrado hacia la tecnología.

Se recomienda este libro a madres, educadoras y cualquier persona interesada en el impacto de la tecnología en el desarrollo infantil y adolescente. Su lectura puede ser especialmente útil para aquellos que buscan equilibrar el uso de dispositivos digitales con prácticas educa-

tivas y familiares saludables. Al ofrecer una perspectiva crítica bien fundamentada, *La fábrica de cretinos digitales* invita a reflexionar sobre cómo podemos crear un entorno más saludable para las nuevas generaciones en un mundo cada vez más digitalizado.

### *Bibliografía*

- KUSS, D. J., & GRIFFITHS, M. D. "Online social networking and addiction. A review of the psychological literature", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2011, vol. 8, núm. 9. <https://doi.org/10.3390/ijerph8093528>
- TWENGE, J. M., *iGen: Why Today's Super-Connected Kids Are Growing Up Less Rebellious, More Tolerant, Less Happy and Completely Different From Their Parents*, Atria Books, 2017.
- HINKLEY, T., & TAYLOR, L., "Active play and outdoor play: Association with objective measures of physical activity among preschool children", *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 27, núm. 2.

## Sobre *La defensa y remediación de los derechos sociales*

JORGE MANUEL CARREÓN PEREA

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, México

[manuel.jorge.carreon.perea@gmail.com](mailto:manuel.jorge.carreon.perea@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-5564-3703>

ALBERTO GARCÍA VILLATORO

Universidad Intercontinental, México

[villatoro.alberto.g@gmail.com](mailto:villatoro.alberto.g@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0007-9287-5187>

<https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.09>

MUÑOZ ACEVEDO, Isidro Emmanuel, *La defensa y remediación de los derechos sociales*, México, Tirant Lo Blanch, 2023, 491 pp. ISBN: 978-841-130-241-8

*La defensa y remediación de los derechos sociales* del doctor Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo es una de esas pocas obras que es amable con el lector, principalmente por la forma en la que está escrita, máxime abordando temas tan complejos como los derechos humanos de corte social. El diálogo que representa el presente escrito sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) y los derechos humanos en general, reúne un universo de información que incita a un proceso de pensamiento cuyo objetivo es claro para el lector: modificar la forma en la que estamos hablando sobre la defensa y remediación de los derechos sociales.<sup>1</sup>

En una época en la que los libros tienden a ser cada vez más pequeños con respecto al número de páginas que contienen, la obra que

<sup>1</sup> Muñoz Acevedo, Isidro Emmanuel, *La defensa y remediación de los derechos sociales*, México, Tirant Lo Blanch, 2023, p. 479.

CÓMO CITAR: Carreón Perea, J. M., García Villatoro, A. (2025). Sobre *La defensa y remediación de los derechos sociales*. *IURIS TANTUM*, No. 41. Año XXXIX, DOI: <https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.09>



reseñamos se distancia de esta tendencia ya que podría decirse que es voluminoso. Podría pensarse dos cosas: 1) que muchas de esas cuartillas son anexos de información ya existente; y 2) que resultará difícil para el lector entender la totalidad de la propuesta o será difícil leer. Desmontando estas ideas, se afirma que, a diferencia de escritos similares, casi todas las páginas que integran el texto (cerca de 500) son de contenido sustancial, es decir, no agrega anexos innecesarios o que resultan poco útiles para las personas lectoras. En un segundo momento, se lee facilísimo dado que está muy –pero muy bien– escrito, denotando un manejo del lenguaje claro y pulcro, sin caer en excesos que abundan en los libros jurídicos. Estas son dos virtudes iniciales en la obra.

Una tercera consiste en abordar, a partir de posiciones filosóficas, temas que muchos autores trabajan de manera segmentada, por lo cual el doctor Isidro Muñoz formula un pensamiento integrador sobre el tema de los denominados DESCAs.

Resaltemos la frase en la que el autor hace referencia a inicios de su libro, es de John Rawls, y es importante para el contexto de la obra: “La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento”.

La teoría no es meramente una suma descripciones de la realidad. La teoría significa ir más allá de lo descriptivo; resulta en un compromiso latente para la lectora y el lector, es un proceso donde racionalmente podemos determinar cómo, cuándo y dónde; qué hacer, qué alcanzar, qué ser y que tener. La teoría es una línea de claridad que nos acerca a la verdad.

Teorizar sobre los derechos humanos requiere de una revaloración de su sentido práctico en la existencia humana. Así se justifica la importancia de los DESCAs: justiciabilidad y adjudicación. No de un mero análisis descriptivo de su contenido y alcance en distintas convenciones internacionales y textos constitucionales, a partir de la noción de que tales derechos fundamentales son consustanciales para responder o solucionar diversas especies del sufrimiento humano. Con la práctica alcanzamos la justicia, con la teoría descubrimos las verdades. El doctor ofrece un sistema de pensamiento que nos hace acercarnos a la verdad y que seguramente en la práctica de la justiciabilidad serán exitosos aquellos que no dejen pasar esta lectura.

En este sentido, de manera breve se expone en un diálogo con el autor el contenido de la obra que apenas será necesaria para comprender el sentido del documento y lo que busca transmitir el autor.

La obra se divide en cinco capítulos, todos ellos con el denominador común de los DESCAs. El primero se titula *¿Pueden los DESCAs*

*solucionar el sufrimiento humano?* que inicia con una idea interesante: el Derecho no sólo resuelve conflictos, también debe abonar a mejorar las condiciones de las personas, que no sufran más. Esto implica un talante o enfoque sustantivo, ya que más allá de lo formal está latente el beneficio social. Podemos proponer al lector un enfoque que relacionado a derechos humanos debería de ser interesante y se trata de la garantía al no sufrimiento por parte del Estado. Tal vez hasta pueda parecerse al derecho a una vida digna, pero no ha sido suficiente en cuanto a su remediación, y sinceramente el Poder Ejecutivo no suele pronunciarse ante ello. Pensamos que el Estado está facultado para poder evitar el sufrimiento de las personas.

En pocas oportunidades tenemos la oportunidad de encontrar obras que hablen o aborden la relación entre Derecho y el sufrimiento, pero no desde un enfoque penal —algo muy usual, por cierto—, sino a partir de los derechos humanos. Tendemos a pensar estos últimos siempre como maximizadores de la vida digna, pero no muchas veces miramos su cara opuesta, su lado oscuro: la no satisfacción de tales derechos produce o reproduce sufrimiento y dolor.

Sólo en sociedad surge el Derecho y debe servirle a ella para su mejoramiento. Como apunta el autor al inicio de la obra “...es dable interpretar los DESCAs como un conjunto de derechos fundamentales que tienen como propósito esencial excluir o reducir el sufrimiento que padece la humanidad”.<sup>2</sup> Es interesante notar cómo el doctor Muñoz pone en evidencia el principio de interdependencia, que es visible en los DESCAs, por ejemplo, el derecho a la salud con el acceso al agua, o la educación con el derecho a la cultura.

Algunos puntos adicionales del primer capítulo que vale la pena rescatar es que existe un acierto consistente en poner de manifiesto la importancia de Franklin D. Roosevelt para nuestra concepción actual de los derechos humanos, resaltando el derecho a “Vivir sin miseria” manifestado por primera vez en su Discursos de las cuatro libertades en enero de 1941, en pleno desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, y que el artista Norman Rockwell retrató de manera genial en cuatro pinturas, una por libertad.

Así, también vincula la dignidad humana con los DESCAs, la cual no puede darse plenamente si no se cristalizan derechos tan importantes como los sociales. En palabras del doctor Isidro Muñoz “la existencia digna del hombre, entonces, precisa de una serie de prestaciones

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 23, 24.

públicas encaminadas a resolver los sufrimientos que el hombre padece en el ámbito social, como lo es la hambruna, la ausencia de educación, las enfermedades y la indigencia entre otros”.<sup>3</sup>

De la misma forma llama la atención, hecho que se repite en los diferentes capítulos, el diálogo que entabla con autores como Ferrajoli, Natoli, Samuel Moyn, Massini y John Finnis —estos dos poco conocidos en nuestro país, pero cuyo valor es trascendental para conocer los derechos humanos desde una perspectiva filosófica— por citar algunos ejemplos, lo cual siempre denota una debida documentación y aparato crítico.

Cerrando el comentario sobre este capítulo, se manifiesta una diferencia académica con el autor. Él sostiene que “el Poder Constituyente de 1917 fue pionero en el reconocimiento de los derechos sociales a nivel mundial...”,<sup>4</sup> sin embargo, es posible encontrar reconocimiento de derechos sociales en los primeros textos constitucionales de las entidades federativas en México. Si bien en capítulos posteriores hace evidente que incluso diversos documentos franceses de finales del siglo XVIII también contemplaban un enfoque social. Creemos que valdría la pena establecer un diálogo sobre este tema.

El segundo capítulo es de corte más procesal y se titula *Las etapas de la justiciabilidad de los DESCA* que desde su inicio nos adelanta una de las conclusiones de la obra: “la remediación judicial de los DESCA constituye actualmente uno de los principales problemas latentes para lograr la plena justiciabilidad de tales derechos fundamentales”.<sup>5</sup>

Un acierto mayúsculo es mostrar que existe una diferencia entre exigibilidad y justiciabilidad, la cual el autor define como “...la posibilidad de reclamar, ante un juez o tribunal, que realice funciones materialmente jurisdiccionales, el cumplimiento, al menos en un grado, de las obligaciones derivadas de un derecho de esta índole”.<sup>6</sup>

Así, evidencia los tres grandes debates sobre los DESCA y su justiciabilidad:

- a. Si son verdaderos derechos.
- b. Si las decisiones de tribunales pueden inmiscuirse en las políticas públicas.
- c. Cumplimiento de las sentencias y su reparación.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>6</sup> *Idem*.

La reflexión del autor sobre si las decisiones de los tribunales pueden inmiscuirse en las políticas públicas es de lo más interesante. Si una política pública resulta inconstitucional, un tribunal está obligado a hacerlo saber, aquí resulta en un ejercicio democrático el cual la funcionalidad de un país, como en México, en última instancia recae sobre la aplicación de las normas constitucionales por el juzgador. ¿Un juez puede solicitar que una política pública no se lleva a cabo? Creemos que sí y que es lo que deberían de hacer.

Ahora bien, en este capítulo se pregunta si los DESCAs están presentes desde el constitucionalismo moderno,<sup>7</sup> lo cual resulta afirmativo. Asimismo, coincidimos en la crítica a la “tesis generacional” por su carácter inexacto y excluyente y me agradó principalmente la siguiente aseveración “...la tesis generacional de los DESCAs atiende a una visión o paradigma de la historia excesivamente formalista y plana, pero también segmentada y selectiva”.<sup>8</sup> Con lo anterior, el autor termina exponiendo “el mito” de las generaciones, noción en la que coinciden Samuel Moyn y Eduardo Rabossi por mencionar algunos ejemplos.

El capítulo tercero se titula “Análisis jurisprudencial sobre los DESCAs”. En este apartado el autor aborda temas tan importantes como los elementos subjetivos que se examinan en la adjudicación de los DESCAs, en los que el doctor Muñoz refiere “a dos cuestiones: (I) a la inteligencia, prudencia y estrategia empleada por el juzgador o tribunal, al momento de diseñar la medida remedial y (II) a la manera en que ordena que se dé seguimiento institucional - o no - a las acciones emprendidas por la autoridad para actuar el remedio”.<sup>9</sup> Por supuesto también aborda los elementos objetivos o sustantivos.

En este apartado llama la atención no sólo la selección de casos, sino también que el autor ofrece razones que justifican su elección, permitiendo un diálogo de jurisprudencia comparada, por denominarlo de una forma. El punto que resalta, no sólo por la capacidad de síntesis del doctor Muñoz, sino también por su valor didáctico, fueron las tablas valorativas de los casos, en los que presenta cinco: sentencia, elementos (objetivo, subjetivo adjudicativo y subjetivo supervisorio), así como el cumplimiento.

El penúltimo capítulo se titula *Hacia la eficacia remedial de las sentencias DESCAs* y que, en palabras del autor, se basa en “...describir y examinar el problema sustantivo que se presenta en la adjudicación

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 214.

de los DESCAs, y de hecho, en cualquier derecho humano, y posteriormente, analizaremos los elementos subjetivos”,<sup>10</sup> desarrollando además lo que constituye una de las muchas aportaciones de la obra y que el autor denomina “el principio de congruencia remedial”.<sup>11</sup> El autor, explicando la aplicación de la implementación y cumplimiento de sentencias judiciales de los DESCAs, en el capítulo genera un debate en contra de aquella visión de los DESCAs que los identifica como “complejos de remediar” aquella postura que menciona a “toda adjudicación judicial de los DESCAs tendría un alto grado de policentricidad, implicaría conductas positivas-onerosas por parte del Estado y, por ende, generaría un inherente riesgo de socavar principios democráticos y de división de poderes”, la postura del doctor en este capítulo vale la pena leer en repetidas ocasiones.<sup>12</sup>

Como comentario general, el apartado sobre el análisis de las diferentes garantías que operan sobre los DDHH, que, si bien retoma puntos y posiciones de autores como Sandra Serrano y Daniel Vázquez, autores muy conocidos en el tema, lo cierto es que la “tipología” que propone resulta muy interesante y esclarecedora.

El quinto y último apartado lleva por título *Hacia la eficacia en la implementación de las sentencias DESCAs* que representa una parte modular de la obra y que no se desea adelantarles porque se disfruta muchísimo.

Surge una pregunta importante en este capítulo que el autor plantea: ¿debemos repensar la forma en que los Tribunales hablan y escuchan? Esto tras el dictado de la medida remedial que da inicio a un proceso de seguimiento y supervisión en el cual se cuenta con la posibilidad del Tribunal y la responsabilidad de evaluar la eficacia y consecuencias de la reparación que se ha ordenado. Al repensar cómo los Tribunales hablan y escuchan se tiene que aspirar a un proceso dialógico y colaborativo, con la intención de ir más allá de las autoridades involucradas y del mismo Tribunal, porque los puntos resolutivos son los que llegan, moldean y afectan a la sociedad.

Aún más importante es recordar que el autor menciona bajo el contexto de la justiciabilidad de los derechos humanos, que los jueces “están obligados a hablar y escuchar, y, en especial, a hablar de cierta manera”.<sup>13</sup> Llegamos a un acuerdo con el doctor, el trabajo del Tribunal

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 343.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 344.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 347.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 438.

es remover las condiciones burocráticas que amenazan o impiden del gozo de los valores constitucionales. El que un Tribunal se adjudique la responsabilidad del diálogo con la sociedad para poder garantizar un Estado de Derecho accesible y libre de burocracia representa una identidad que para poder proteger y garantizar los DESCAs resulta de una magna importancia si aspiramos a que el cumplimiento de sus sentencias y el significado social de éstas funcionen en México.

No podemos concluir que los derechos humanos son complejos, más bien el cumplimiento de las obligaciones en torno a ellos lo es, por ello la responsabilidad de nuestro Poder Judicial es vital para este contexto. La complejidad de la remediación jurisdiccional depende del tipo de obligación exigida al quehacer estatal. Sin duda alguna, la presente obra ofrece el camino a seguir para poder cumplir las obligaciones de carácter “complejo” como una conducta proactiva del aparato jurisdiccional. Para cerrar este argumento, sí existen obligaciones complejas en materia de derechos humanos y es el hecho que ningún tipo, grupo o clase de derechos tiene el monopolio sobre éstas.<sup>14</sup>

Las reflexiones y la teoría que emanan de este libro dejan un trabajo a futuro para las y los abogados, juristas, juzgadores y estudiantes. La judicialización de los derechos humanos en virtud de su protección y garantía nunca dejará de estar en el centro de las discusiones para el mejoramiento de las vidas de las personas, se abre un camino que puede llevarnos a construir un Estado de Derecho digno.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 355.