



Secuencia. Revista de historia y ciencias
sociales

ISSN: 0186-0348

secuencia@mora.edu.mx

Instituto de Investigaciones Dr. José María
Luis Mora
México

Medina Esquivel, René

Las escuelas Artículo 123 ¿Un dolor de cabeza para la SEP ? Disputas jurídicas entre el Estado
mexicano y el poder patronal, 1932-1942

Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales, núm. 91, enero-abril, 2015, pp. 171-200
Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=319133004007>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

René Medina Esquivel

Doctorante del Programa de Doctorado en Ciencias en la Especialidad de Investigaciones Educativas en el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (DIE-CINVESTAV) del Instituto Politécnico Nacional. Becario del Programa de Becas para Investigación Histórica 2013 del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM). Sus intereses de investigación son la didáctica de la historia y la historia de la educación.

Resumen

El proyecto de las escuelas federales Artículo 123 aporta una mirada a los procesos de federalización centralizadora del Estado mexicano posrevolucionario; ofrece además un caso para el análisis de los supuestos acerca del radicalismo cardenista y el viraje de las políticas del Estado en la transición al gobierno de Ávila Camacho. El caso de estas escuelas pone de manifiesto la incapacidad del Estado para implementar sus políticas y la capacidad del poder patronal para resistir a los mandatos del Estado desde las trincheras jurídicas. La perspectiva del estado en la sociedad de Migdal ofrece valiosos elementos

para entender al Estado no sólo como una representación idealizada, sino como un ente complejo y contradictorio que interactúa constantemente con otros poderes. Desde el ámbito de la historia de la educación, el artículo ofrece un análisis del enfrentamiento jurídico suscitado entre el poder patronal y el Estado mexicano en torno de las escuelas Artículo 123, a partir de la propuesta y aprobación de leyes, la argumentación jurídica esgrimida como defensa patronal, y los fallos y jurisprudencias emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Palabras clave:

Escuelas Artículo 123; poder patronal; Estado mexicano; ley; amparo; jurisprudencia.

Fecha de recepción: marzo de 2013 **Fecha de aceptación:** octubre de 2013

Article 123 Schools: A Headache for the Secretariat of Education? Legal Disputes between the Mexican State and the Power of Employers, 1932-1942

René Medina Esquivel

Ph. D. student on the Sciences Doctoral Program in the Specialty in Educational Research, in the Department of Educational Research at the Advanced Research and Studies Center (DIE-CINVESTAV) of the Instituto Politécnico Nacional. Medina was awarded a scholarship from the Scholarship Program for Historical Research 2013 at the Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM). His research interests are history teaching and the history of education.

Abstract

The Article 123 federal schools project offers an insight into the processes of centralizing federalization of the post-revolutionary Mexican State. It also provides a case for analyzing the assumptions regarding Cardenist radicalism and the direction of State policies in the transition to the government of Ávila Camacho. The case of these schools highlights the State's inability to implement its policies and the ability of employers resist the State mandates legally. The State perspective in the community of Migdal provides valuable elements for

understanding the State not only as an idealized representation, but also a complex and contradictory body that constantly interacts with other powers. From the sphere of the history of education, the article analyzes the legal confrontation that arose between employers and the Mexican State regarding Article 123 schools, based on the proposal and approval of laws, the legal arguments wielded to defend employers, and the rulings and jurisprudences issued by the Supreme Court of Justice of the Nation.

Key words:

Article 123 schools; the power of employers; Mexican State; law; injunction jurisprudence.

Final submission: March 2013 **Acceptance:** October 2013

Las escuelas Artículo 123 ¿Un dolor de cabeza para la SEP? Disputas jurídicas entre el Estado mexicano y el poder patronal, 1932-1942

René Medina Esquivel

Las escuelas mexicanas Artículo 123 fueron motivo de un pertinaz enfrentamiento entre el poder patronal y el Estado mexicano posrevolucionario. En 1932 el gobierno federal promovió una reforma al artículo 73 constitucional, de tal manera que en 1934 obtuvo la jurisdicción sobre estos colegios, antes en manos de los gobiernos estatales.¹ Antes de la federalización de estas escuelas, los gobiernos estatales habían mantenido acuerdos con los patrones; de tal forma que les permitían cumplir a voluntad el mandato constitucional de construir y mantener plantelos para los hijos de sus trabajadores. En 1934 el ejecutivo fede-

ral, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), emprendió una cruzada nacional de fundación de escuelas Artículo 123 e impuso a los patrones las obligaciones que, según su interpretación, establecía el artículo 123 constitucional. Los empresarios y otros poderes locales rechazaron esta imposición puesto que la consideraban “excesos” del poder federal. Los patrones respondieron con diversas estrategias de resistencia para evadir los mandatos de la SEP. Los alegatos jurídicos se convirtieron en la forma de resistencia más efectiva y de largo plazo para combatir estas políticas del gobierno federal. Loyo (1990) considera estas interminables disputas como “un verdadero dolor de cabeza para la SEP” (p. 316) ya que esta se enfrascó en numerosos e interminables procesos jurídicos que le implicaban un desgaste permanente y la inversión de recursos humanos y materiales.

¹ El artículo 73 de la Constitución de 1917 estableció las facultades exclusivas del Congreso federal para legislar en materias específicas como “minería, comercio, instituciones de crédito, y para establecer el banco de emisión único”. Diversas reformas permitieron al gobierno federal tomar paulatinamente el control de otros aspectos de la administración pública. En 1929 una reforma otorgó al Congreso federal la facultad de legislar en materia de trabajo. Ley, viernes 6 de septiembre de 1929, *Diario Oficial de la Federación*, t. IVI, núm. 5, pp. 1-2. En los años subsecuentes, las reformas a este artículo continuaron con el fin de otorgar al gobierno federal nuevas facultades, como ocurrió en el caso de las escuelas sostenidas por los patrones.

El objetivo de este artículo es analizar el enfrentamiento jurídico suscitado entre el poder patronal y el Estado mexicano en torno de las escuelas Artículo 123. Este análisis está centrado en el nivel de las prácticas² del Estado, con el fin de expli-

² Como se explica en seguida, Migdal (2011) plantea el enfoque del *Estado en la sociedad*. Esta pers-

car inconsistencias y contradicciones en su actuación. Los poderes de la Unión (ejecutivo, legislativo y judicial), la SEP y el poder patronal fueron los protagonistas del enfrentamiento.³ Sus actuaciones quedaron plasmadas en los documentos que he empleado como fuentes: iniciativas de ley, debates legislativos, decretos, leyes, amparos, sentencias, laudos y jurisprudencias. El trabajo está presentado en orden cronológico y analiza tres aspectos centrales: la propuesta y aprobación de leyes, la argumentación jurídica esgrimida como defensa patronal ante las obligaciones impuestas por el gobierno federal, y la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a través de juicios de amparo y jurisprudencias. El periodo de estudio está delimitado por dos reformas legislativas promovidas desde la presidencia: la emprendida en 1932 por Abelardo L. Rodríguez para federalizar las escuelas Artículo 123 y la nueva ley de educación promulgada por Manuel Ávila Camacho en 1942.

El papel hegemónico del Estado mexicano posrevolucionario ha sido objeto de diferentes interpretaciones en la historiografía de la revolución.⁴ Algunos estudios

pectiva propone una dualidad de niveles para analizar al Estado: imagen y prácticas.

³ Además de estos actores, las escuelas, los sindicatos, los gobiernos estatales y municipales, las comunidades y las autoridades locales desempeñaron papeles importantes dentro de los procesos jurídicos y administrativos. Estos actores locales operaban a partir de intereses propios, a veces contrarios a las políticas federales que parecían favorecerlos.

⁴ Pueden consultarse succinctas revisiones de las distintas interpretaciones historiográficas que se han hecho acerca de la revolución mexicana y de la construcción del nuevo estado en Rockwell (2007, pp. 16-17) y Brachet (1996, pp. 35-54).

han considerado al nuevo Estado como producto de una revolución fraguada desde las altas esferas del poder, mientras que otros encuentran su origen en la fuerza de los movimientos populares.⁵ Estudios más recientes han destacado la complejidad de los acontecimientos ocurridos durante la lucha armada y el establecimiento del nuevo Estado; también han puesto de manifiesto los múltiples poderes e intereses que intervinieron en estos procesos, así como las profundas diferencias y contradicciones entre los estudios generales y los procesos regionales documentados.⁶ El papel del Estado como monopolizador de la coacción física legítima ha sido replanteado ante evidencias que ponen de manifiesto la multitud de poderes que intervienen para establecer, mantener y transformar la autoridad y el poder.⁷

⁵ La perspectiva revisionista cuestionó los mitos sustentados por el régimen autodenominado revolucionario, lo acusó de carecer de orígenes populares y lo señaló como un régimen construido desde el poder. Los historiadores posrevisionistas rebatían que sí hubo una revolución popular “desde abajo”, aunque su actuación se perdía ante la presencia del Estado, véase Knight (1996). Durante la segunda mitad del siglo XX, una nueva perspectiva historiográfica ha vuelto a los archivos a fin de explicar las dinámicas locales de los movimientos revolucionarios.

⁶ Los procesos locales que diversos historiadores han estudiado aportan nuevos elementos para el análisis e interpretación de la revolución mexicana. Véase Rockwell (2007); Buve (1986 y 1994); Falcón (1984 y 1990); Ankerson (1994), y Martínez (1993).

⁷ El concepto weberiano de *Estado* es analizado y reinterpretado en Migdal (2011, pp. 31-33) y Knight (2002, pp. 214-220; 2001, pp. 180-181). Estos ejercicios de reflexión permiten dar pasos en el camino de entender al Estado como una entidad contradictoria y no sólo como “un cuerpo coherente, integrado y orientado a ciertos objetivos”, Migdal (2011, p. 29).

Knight (1996) advierte que el Estado es el personaje sobre el que más se informa, lo que conlleva el riesgo de caer en la interpretación de “el Estado todopoderoso”. Este autor señala también las grandes limitaciones del Estado para implementar sus políticas: “las políticas formales que hacían el Estado y la élite política no eran confinantes con la realidad social; las cosas cambiaron (o se negaron a cambiar) a despecho de los deseos del gobierno” (p. 1067).⁸

En las disputas jurídicas documentadas en este trabajo, los diferentes niveles y poderes del Estado mexicano no actuaron como un poder monolítico con objetivos comunes en su enfrentamiento con el poder patronal. El Poder Judicial de la Federación (PJF), la SEP, los poderes de los estados, las autoridades locales y las escuelas operaban con objetivos divergentes y a partir de principios que escapaban al control del ejecutivo federal. Para explicar estos procesos, resultan útiles perspectivas teóricas que trascienden la imagen idealizada del Estado. Migdal (2011) plantea el enfoque del *Estado en la sociedad*,⁹ según el cual

El Estado es una entidad contradictoria que actúa contra sí misma. Entender la domi-

⁸ Otros trabajos de Knight al respecto del Estado mexicano resultan útiles para comprender las circunstancias desde las cuales se construyó el Estado posrevolucionario. Véase Knight (1985, 1994, 1996, 2001, y 2002).

⁹ Este enfoque centra su atención en las interacciones conflictivas y divergentes del Estado con diferentes agrupaciones de la sociedad; esta correlación de poderes intervienen para instituir, conservar y transformar las normas, políticas e instituciones que rigen la vida en sociedad.

nación, entonces, requiere dos niveles de análisis, uno que reconoce la dimensión corporativa y unificada del Estado –su totalidad– expresada en su imagen, y uno que desmantela esta totalidad para examinar las prácticas y alianzas reforzadoras y contradictorias de sus distintas partes. El modelo “el Estado en la sociedad” se centra en esta dualidad paradójica del Estado; requiere que los estudiosos de la dominación y el cambio vean al Estado en términos duales (p. 44).

Para Migdal, imagen y prácticas constituyen una dualidad de niveles que contribuye a explicar las inconsistencias y contradicciones del Estado, así como su interacción con otros poderes formales e informales.¹⁰ Es desde esta perspectiva que analizo el nivel de las prácticas del Estado mexicano ante la resistencia del poder patronal.

LAS ESCUELAS ARTÍCULO 123

El marco político y jurídico que dio origen a las escuelas Artículo 123 tiene sus antecedentes en principios concebidos desde el siglo XIX. Las leyes orgánicas de Instrucción Pública promulgadas en 1867 y 1869, y la Ley Reglamentaria de 1868

¹⁰ Otros autores se han abocado a explicar la interacción de diversos poderes con el Estado mexicano posrevolucionario desde enfoques diferentes. Hamilton (1983) analiza la interacción del gobierno cardenista con grupos de la clase dominante, apunta cómo estos pueden ejercer acciones de presión contra el Estado o mostrar reacciones negativas, como la fuga de capitales o la negativa a invertir. Los trabajos de Cárdenas (2009) y Brachet (1996) analizan la interacción del Estado mexicano con movimientos y grupos populares; establecen formas en que ciertas políticas del Estado han sido negociadas desde las bases sociales.

hicieron obligatoria la educación elemental y gratuita en las escuelas públicas; establecieron, para los dueños de haciendas, la obligación de instalar escuelas para los hijos de los trabajadores que vivían en sus propiedades (Dublán y Lozano, 1876-1904, pp. 215-217). Las leyes vigentes durante el porfiriato mantuvieron en toda la república la obligación patronal de fundar escuelas en las haciendas.¹¹ Sin embargo, ni el gobierno de Díaz ni los gobiernos estatales realizaron acciones encaminadas al cumplimiento de ese mandato legal, dejaron al libre arbitrio de los hacendados el establecimiento de escuelas en sus propiedades (Loyo, 1990, pp. 302-307).

La Constitución de 1917 estableció los principios que regirían al país en materias educativa y laboral. El artículo 123 estableció en su fracción XII la obligación patronal de establecer escuelas para los hijos de sus trabajadores:

En toda *negociación*¹² agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas o higiénicas [...]. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las *negociaciones* estuvieren situadas dentro de las pobla-

¹¹ Las haciendas eran verdaderas microsociedades, en las que el patrón ofrecía trabajo, alimento, protección y los servicios que él disponía a su libre arbitrio.

¹² Durante el periodo de estudio, el término “*negociación*” designaba a los establecimientos en los que se llevaban a cabo actividades productivas de cualquier clase, de ahí que el significado atribuido actualmente a esta palabra no corresponde al que se daba en los asuntos jurídicos aquí analizados. Por esa razón utilizaré cursivas para establecer cuando empleo *negociación* con el significado de “centro productivo”.

ciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

De acuerdo con lo establecido en la fracción x del artículo 73 constitucional, “las escuelas de los patrones” quedaban bajo el control de los gobiernos estatales.¹³

En 1921 el gobierno de Álvaro Obregón creó la SEP con facultades para fundar escuelas en los estados, para otorgar a la federación estas facultades, había promovido la primera reforma a la Constitución de 1917 que consistía en modificar la fracción XXVII del artículo 73.¹⁴ La nueva secretaría absorbió escuelas estatales y

¹³ En el texto de 1917, la fracción x del artículo 73 constitucional no facultaba aún al Congreso federal para legislar en materia de trabajo. La legislación y aplicación de leyes en dicha materia correspondía a los estados, de ahí que la vigilancia sobre “las escuelas de los patrones” les correspondía también. El texto sólo facultaba al Congreso federal “para legislar en toda la república sobre minería, comercio, instituciones de crédito, y para establecer el banco de emisión único”. Véase también Loyo (1990, p. 310).

¹⁴ Esta primera reforma constitucional tenía la finalidad de aumentar las facultades del gobierno federal en cuanto a establecer y dirigir escuelas en los estados. Antes de esta reforma, la fracción XXVII del artículo 73 facultaba a la federación para establecer “institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la república”. La reforma de 1921 otorgó al gobierno federal la facultad “para establecer, organizar y sostener en toda la república escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales”. Sin embargo, también estableció límites a la jurisdicción de la federación en materia educativa: “La federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los estados para legislar sobre el mismo ramo educacional”. Decreto (viernes 8 de julio de 1921), *Diario Oficial de la Federación*, t. XVIII, núm. 58, pp. 908-910.

municipales y fundó otras donde no existían (Vaughan, 2000, pp. 15 y 52-53) pero los gobiernos estatales conservaron la jurisdicción sobre las escuelas que los patrones tenían obligación de establecer (Loyo, 1990, p. 311). En 1927 la SEP llevó a cabo un estudio nacional acerca de estas escuelas. El estudio concluyó que la inmensa mayoría de ellas funcionaban en condiciones precarias y que había diferencias abismales tanto en las políticas, como en los salarios y condiciones laborales que se aplicaban en dichas escuelas (Secretaría de Educación, 1929). En el Distrito Federal, el estado de Morelos y en los territorios no existían escuelas de este tipo. El cuadro 1 ofrece una síntesis de los resultados de ese estudio.

En 1931 se promulgó la primera Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional. En la fracción VIII del artículo 111 de esta ley, se estableció que los patrones tenían la obligación de

establecer y sostener escuelas elementales en beneficio de los hijos de los trabajadores cuando se trate de centros rurales situados a más de tres kilómetros de las poblaciones y siempre que el número de niños en edad escolar sea mayor de veinte.

El contenido de este texto y la fracción XII del artículo 123 serían el centro de las disputas jurídicas que se suscitaron en los años posteriores a 1934.

Narciso Bassols, secretario de Educación entre 1931 y 1934, comenzó una revisión de la labor efectuada en todos los ámbitos de la educación pública; además de mostrar un interés fundamental en la educación rural, se ocupó de realizar una exhaustiva revisión de las escuelas que los patrones debían sostener. Esta revisión

puso de manifiesto el abandono en que se encontraban la mayoría de estas escuelas y la existencia de más de 1 500 explotaciones agrícolas en las que no se cumplía el mandato legal, mientras que las autoridades estatales hacían caso omiso de sus obligaciones (Loyo, 1990, p. 314). En 1932 el presidente Abelardo L. Rodríguez promovió la reforma constitucional que, tomando como argumento los resultados de esta revisión, transfirió las “escuelas de los patrones” a la jurisdicción federal.

EL PROCESO DE FEDERALIZACIÓN

En octubre de 1932 el presidente Abelardo L. Rodríguez presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma

con objeto de federalizar la vigilancia que actualmente ejercen las autoridades de los estados cerca de los patrones agrícolas e industriales, a fin de que cumplan la obligación [...] en materia de sostentimiento de escuelas para sus trabajadores.

La presidencia argumentaba que la federalización de estas escuelas permitiría: obligar a los patrones a cumplir los deberes que les imponía la fracción XII del artículo 123 constitucional relativas a sostener escuelas para sus trabajadores, lograr la fundación de unas tres mil nuevas escuelas, mantener la vigilancia sobre estas para su funcionamiento continuo y “bien organizado”, así como establecer un sistema único en todas las escuelas de los patrones.¹⁵ El ejecutivo federal sustentaba

¹⁵ Iniciativa para diversas reformas encaminadas a la federalización de las escuelas Artículo 123, presentada por el presidente Abelardo L. Rodríguez a la

Cuadro 1. Datos estadísticos de las escuelas Artículo 123 de la república mexicana, 1927

<i>Tipo de escuela</i>		<i>Tipo de negociación</i>		<i>Maestros por género</i>		<i>Salario mensual</i>
De un solo maestro	1 529	Agrícolas	1 635	Hombres	568	Máximo: Baja
Más de un maestro	359	Industriales	116	Mujeres	1 794	California 250 pesos
Total	1 888	Mineras	106	Total	2 362	Mínimo: Zacatecas
		Otras	31			entre 15 y 45 pesos
		Total	1 888			

Fuente: Medina (2011, p. 95), elaborado a partir de Secretaría de Educación (1929).

su propuesta en los resultados de la evaluación previamente realizada por la SEP, señalaba que los estados no hacían cumplir las leyes en lo relativo a las escuelas que los patrones tenían obligación de sostener 123 y subrayaba que

El proyecto de reforma no entraña creación de obligaciones nuevas a cargo de los patrones, ni tampoco significa aumento en el volumen de las que ya les impone el artículo 123 de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo en vigor. Solamente consiste en un cambio de las autoridades encargadas de cuidar el cumplimiento de tales deberes.¹⁶

En efecto, la iniciativa no promovía cambio alguno a los artículos 3º y 123 constitucionales, sino que proponía una serie de adiciones y reformas a fin de otor-

gar a la SEP el marco jurídico para dirigir las escuelas sostenidas por los patrones y sancionar a aquellos que se negasen a cumplir sus mandatos. La presidencia proponía una adición a la fracción X del artículo 73 constitucional: “las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones”. Estas pasarían a formar parte de los casos particulares en que la aplicación de las leyes del trabajo competía a la autoridad federal. La iniciativa proponía además reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo a fin de que la SEP tuviera plenas facultades sobre el funcionamiento, los programas de estudio y el personal de dichas escuelas:

Artículo 111. Son obligaciones de los patrones: [...] Fracción VIII. Establecer y sostener escuelas elementales en beneficio de los hijos de los trabajadores, cuando se trate de centros rurales situados a más de tres kilómetros de las poblaciones, y siempre que el número de niños en edad escolar sea mayor de veinte. La educación que se imparta en esos establecimientos se sujetará a los programas oficiales de las escuelas de la federación y los maestros serán designados por las autorida-

Cámara de Diputados. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XXXV Legislatura, sesión del 19 de octubre de 1932.

¹⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XXXV Legislatura, sesión del 19 de octubre de 1932.

des federales. Los sueldos no serán menores que los atribuidos a los maestros en las escuelas de igual categoría que sostenga el gobierno federal.¹⁷

Los artículos 334, 683 y 684 designaban al secretario de Educación como autoridad competente para aplicar disposiciones de las leyes del trabajo y sancionar su incumplimiento.

Esta iniciativa presidencial formaba parte de un conjunto de reformas encaminadas a ampliar las facultades del poder federal en diversos asuntos de la administración pública. Como ocurrió con la fundación de la SEP y otros casos anteriores, las reformas al artículo 73 de la Constitución fueron la base legislativa en el proceso de federalización. En septiembre de 1929 el presidente provisional Emilio Portes Gil publicó una ley con la que se reformó la Constitución en la fracción X del artículo 73, así como el preámbulo y la fracción XXIX del artículo 123.¹⁸ Dicha ley retiró a los estados la facultad de expedir leyes sobre el trabajo, confirió al Congreso de la Unión la atribución exclusiva de legislar en materia laboral, determinó como facultad de los estados la aplicación de las leyes del trabajo, aunque estableció también algunas excepciones. Según la reforma de 1929, los asuntos laborales de competencia federal serían: los relativos a ferrocarriles y demás empresas de transportes de concesión federal, los de minería e hidrocarburos y los de trabajos ejecutados en el mar y las zonas marítimas. Durante los años siguientes, los presiden-

tes Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez promovieron otras reformas a la fracción X del artículo 73 con el fin de federalizar las industrias textil y eléctrica, así como las obligaciones de los patrones en materia educativa.

Si bien las reformas de federalización enfrentaron un cierto grado de oposición en la Cámara de Diputados, todas ellas fueron aprobadas por votaciones unánimes o de mayorías superiores a 95%.¹⁹ Sin embargo, los diputados opositores expresaron dudas acerca de las intenciones del gobierno federal y manifestaron preocupación a causa de la pérdida de soberanía e ingresos de los estados y municipios. En diciembre de 1932 el diputado por Oaxaca Constantino Esteva cuestionaba las iniciativas de reforma del ejecutivo federal:

Vuelve a resucitar la pretendida reforma, una vieja cuestión que agita la economía local de cada uno de los Estados en competencia fiscal con la existencia de las tributaciones de la Federación. [...] La Federación

¹⁷ Decreto (jueves 27 de abril de 1933), *Diario Oficial de la Federación*, t. LXXVII, núm. 42.

¹⁸ Ley (viernes 6 de septiembre de 1929), *Diario Oficial de la Federación*, t. IVI, núm. 5, pp. 1-2.

¹⁹ La reforma en cuanto a la industria textil fue discutida y aprobada en la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 1932 con 92 votos a favor y tres en contra. La reforma para la federalización de la industria eléctrica fue discutida en la Cámara de Diputados desde diciembre de 1932, hasta su aprobación el 14 de noviembre de 1933 con 114 votos a favor y cinco en contra. La federalización de las escuelas sostenidas por los patrones fue presentada en la Cámara de Diputados y turnada a comisiones el 19 de octubre de 1932, fue aprobada sin debate y por unanimidad de 115 votos el 19 de diciembre de 1933. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XXXV Legislatura, años I y II, períodos ordinarios, núms. 37 del año I, 20 y 28 del año II, Diarios correspondientes a las fechas respectivamente señaladas.

marítimas, de las aguas, de las minas, de las carreteras, de las comunicaciones telegráficas, de las vías aéreas, de la educación bajo determinados aspectos, de la moneda, de los timbres... ¡sería interminable la lista! A pesar de ello ahora pretende otras nuevas concesiones, [...] pues la Federación se considera dueña de la República, para arriba hasta los cielos, y para abajo hasta los infiernos.²⁰

En diciembre de 1933 el Congreso de la Unión aprobó las reformas a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo para la federalización de las escuelas sostenidas por los patrones. En particular esta reforma no enfrentó oposición legislativa en la Cámara de Diputados, fue dictaminada favorablemente y aprobada por unanimidad y sin debate.²¹ La Cámara de Senadores recibió la iniciativa y la aprobó como mero trámite sin discusión parlamentaria.²² La reforma constitucional del artículo 73 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 1934.²³ Las

ron publicadas dos días más tarde.

FUNDACIÓN DE ESCUELAS Y RESISTENCIA PATRONAL

En cuanto la reforma fue aprobada y publicada, la SEP puso en marcha una gran cruzada nacional de fundación de escuelas federales financiadas por los patrones, a las que denominó a partir de entonces escuelas “Artículo 123”.²⁵ En cada zona escolar federal, los inspectores habían realizado indagaciones y cálculos previos acerca de las *negociaciones* y los patrones que estarían obligados por la ley a sostener escuelas. En cada estado, los directores de educación y los inspectores tenían metas establecidas del número de escuelas que habían de fundar una vez realizada la federalización.²⁶ Según el texto de la iniciativa de reforma, el ejecutivo federal afirmaba que “sin duda pasan de tres mil las escuelas que deben fun-

²⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XXXV Legislatura, año I, periodo ordinario, t. I, núm. 34, sesión del miércoles 7 de diciembre de 1932.

²¹ En cambio, durante el mismo periodo y de forma simultánea, las reformas relativas a las industrias textil y eléctrica sí fueron objeto de debates.

²² La Cámara de Senadores aprobó la reforma por unanimidad el 20 de diciembre de 1933, la turnó a las legislaturas estatales para su aprobación y tres días más tarde hizo la declaración de reforma en virtud de haber recibido contestación aprobatoria de la mayoría de legislaturas estatales.

²³ Decreto que reforma la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Facultades del Congreso) (jueves 18 de enero de 1934), *Diario Oficial de la Federación*, t. LXXII, núm. 15, p. 208.

²⁴ Decreto que reforma varios artículos de la Ley Federal del Trabajo (sábado 20 de enero de 1934), *Diario Oficial de la Federación*, t. LXXII, núm. 17, p. 270.

²⁵ En los estudios realizados por la SEP para evaluar el funcionamiento de estas escuelas, en las informaciones estadísticas, así como durante todo el proceso legislativo, estas escuelas se designaban como escuelas de los patrones, escuelas sostenidas por los patrones o escuelas que los patrones tienen obligación de sostener. La denominación de escuelas “Artículo 123” o “tipo artículo 123” se comenzó a usar en la documentación de la SEP y en las propias escuelas a partir de su federalización.

²⁶ Loyo (1990, pp. 315-321) describe este proceso así como los estímulos económicos ofrecidos a los inspectores que lograran la fundación del mayor número de escuelas.

darse”.²⁷ Sin embargo, las autoridades educativas federales enfrentaron una enérgica resistencia de los patrones a la fundación de nuevas escuelas y a la federalización de las ya existentes; lidiaron además con algunos gobiernos y legislaturas estatales inconformes con lo que llamaban “los excesos de la Secretaría de Educación”. Un gran número de las escuelas propuestas por la autoridad educativa no llegaron a fundarse, otras permanecieron por muy breve tiempo.²⁸ A pesar del vigoroso apoyo de la SEP, la fundación y permanencia de estas escuelas se veía limitada por la oposición jurídica o de abierta rebeldía de patrones nacionales y de poderosas industrias transnacionales (Loyo, 1990, pp. 317-324; Greaves, 2008, pp. 200-203).

²⁷ Iniciativa para diversas reformas encaminadas a la federalización de las escuelas Artículo 123, presentada por el presidente Abelardo L. Rodríguez a la Cámara de Diputados. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XXXV Legislatura, sesión del 19 de octubre de 1932.

²⁸ Los estudios acerca de estos procesos son aún escasos. Sin embargo, los trabajos existentes coinciden en señalar que las autoridades educativas federales enfrentaron serias dificultades para la fundación y permanencia de estas escuelas. Véase Loyo (1990, pp. 316-333); para el caso de Tlaxcala (Rockwell, 2007, pp. 289-291); para el caso de Chiapas, Lewis (2010). En el caso de San Luis Potosí, la gran mayoría de las escuelas rurales Artículo 123 fundadas en *negociaciones* agrícolas desaparecieron pocos años después de su federalización. Las escuelas industriales urbanas o semiurbanas han prolongado su funcionamiento por más tiempo, algunas de ellas hasta el presente. La evidencia documental permite establecer que, en el caso de San Luis Potosí, los sindicatos industriales y de haciendas desempeñaron un papel protagónico en la fundación de escuelas Artículo 123 ya que solían colaborar como aliados de la SEP y sus inspectores en contra del poder patronal. Véase Medina (2011).

Los gobiernos de algunos estados protestaron ante los poderes de la Unión a causa de las acciones que la SEP emprendió en enero de 1934. Consideraban que el texto constitucional reformado autorizaba a la SEP sólo a velar por que los patrones cumplieran con su obligación de sostener escuelas y afirmaban que la jurisdicción sobre el funcionamiento de las escuelas les correspondía a los gobiernos estatales. El 22 de enero de 1934 la legislatura de Querétaro giró una circular a los Congresos de todos los estados para solicitar su apoyo en contra de las acciones de la SEP y las reformas a la fracción x del artículo 73 constitucional relativos a las escuelas sostenidas por los patrones.

Entre otras, la legislatura de Coahuila se manifestó en contra de la reforma, envió al Congreso federal una resolución en la que denunciaba que la reforma no había sido sometida al proceso de aprobación en las legislaturas estatales. El Congreso de Coahuila sostenía además que el texto constitucional publicado en el *Diario Oficial* no daba a la SEP jurisdicción sobre las escuelas de los patrones administradas por los estados: “Creemos jurídico afirmar que aun en ese mismo punto de vista, el texto de la reforma no favorece el intento de la Secretaría de Educación Pública, al tratar de intervenir en las escuelas que actualmente controla el Estado.”²⁹

El Congreso de la Unión envió una comunicación a todas las legislaturas con una relación íntegra y detallada de la ini-

²⁹ Resolución del Congreso de Coahuila dirigida a la Cámara de Diputados. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XXXV Legislatura, año II, periodo ordinario, t. II, núm. 37, sesión del miércoles 14 de febrero de 1934.

ciativa presidencial y el proceso de reforma constitucional aprobada por la mayoría de los congresos estatales, entre ellos el de Coahuila. Aparentemente el trabajo legislativo simultáneo de reformas distintas a la fracción x del artículo 73 constitucional generó confusiones y algunos congresos las aprobaron como mero trámite y sin analizarlas de fondo. Es de suponerse que los gobiernos y las legislaturas estatales enfrentaron enérgicas protestas de parte del poder patronal a causa de las obligaciones que el gobierno federal los conminaba a cumplir. Aunque sus protestas aludían a la jurisdicción sobre las escuelas, el problema de fondo radicaba en la alteración de los arreglos previos para que los patrones cumplieran a voluntad el mandato de sostener escuelas. En todo caso, los intentos de revertir la reforma y de detener el proceso de federalización por la vía legislativa, quedaron conjurados durante los primeros meses de 1934.

A pesar de una oposición patronal vigorosa y cada vez más sistemática, la SEP continuó con la cruzada nacional de fundación de escuelas Artículo 123 durante 1934. Los acuerdos tácitos o explícitos que se habían mantenido entre los patrones y los gobiernos estatales fueron trastocados por las disposiciones de las autoridades educativas federales. El poder patronal estaba constituido por hacendados, por industriales mexicanos y por grandes empresas transnacionales. Generalmente los patrones arguyeron causas económicas para negarse a sostener las escuelas, pero en realidad eran reacios a pagar el sueldo de maestros que designaba y dirigía el gobierno federal así como a aceptar dentro de sus *negociaciones* escuelas controladas por la SEP y promotoras de ideologías adversas a ellos. En ocasiones los patrones se opu-

sieron abiertamente a los mandatos de la SEP, pero con mayor frecuencia combatieron a las autoridades educativas a través de estrategias para impedir la fundación de las escuelas o para lograr la clausura de estas. Las estrategias patronales iban desde el despido de trabajadores con hijos en edad escolar, amenazas y extorsiones, hasta la fracción de haciendas, el contubernio con autoridades locales y la interposición de recursos jurídicos.³⁰ Con el tiempo los alegatos jurídicos se convirtieron en la estrategia más efectiva y de largo plazo para combatir los mandatos de la SEP.

EL GOBIERNO DE CÁRDENAS Y LAS ESCUELAS ARTÍCULO 123

Lázaro Cárdenas ocupó el poder en diciembre de 1934. En aquel momento, la SEP ya enfrentaba cientos de procesos legales promovidos por patrones de todo el país. La complejidad y la importancia del sexenio cardenista han sido motivo de múltiples interpretaciones en los estudios de la revolución mexicana. Aunque se ha tipificado al gobierno de Cárdenas como un poderoso régimen fundado en bases populares a las cuales apoyó y favoreció frente a las élites del poder, la actuación de este gobierno merece un análisis atento para encontrar las fronteras entre la imagen del Estado promovida en el discurso y las prácticas reales llevadas a cabo en la implementación de sus políticas. En el

³⁰ Para conocer más ampliamente las estrategias patronales empleadas para obstaculizar la fundación de escuelas, para entorpecer su funcionamiento o para lograr su clausura se pueden consultar los trabajos ya mencionados de Loyo (1990); Greaves (2008, pp. 198-204); Lewis (2010), y Medina (2010 y 2011).

caso de las escuelas Artículo 123, las preguntas planteadas por Knight (1994) adquieren pertinencia para analizar la actuación del gobierno cardenista ante la resistencia del poder patronal.³¹

En diciembre de 1934 la SEP había fundado menos de 50% del número de escuelas Artículo 123 proyectadas, a pesar de ello fundó un reducido número de estas escuelas durante los primeros años del cardenismo y hacia el final de este gobierno no se fundaron más escuelas. El gobierno cardenista se abocó a mantener en funcionamiento las escuelas existentes y a persuadir a los patrones para cumplir con la responsabilidad de pagar los salarios de los maestros, de construir escuelas y de proveerlas de los materiales necesarios. Las altas autoridades educativas respondían con gran moderación a las comunicaciones de directores, inspectores, sindicatos y padres que solicitaban su actuación enérgica para obligar a los patrones a cumplir con sus obligaciones. En diciembre de 1935 el jefe del departamento de enseñanza rural pedía al director de Educación en San Luis Potosí proceder con paciencia ante la reticencia de la minera American Smelting and Refining Company (ASARCO):

Debe exigir todo lo que indica el inspector [...] pero debe proceder en forma tal que la empresa vaya satisfaciendo primero las necesidades más urgentes hasta que poco a poco queden instalados los diversos anexos y servicios de que se trata.³²

³¹ Knight ha planteado profundas interrogantes acerca del significado del régimen cardenista: ¿qué tan radical, democrático, poderoso y efectivo para llevar a cabo sus políticas fue realmente el cardenismo?

³² Oficio de Celso Flores Zamora, jefe del departamento de enseñanza rural al director de educación

Por otra parte, el departamento jurídico de la SEP atendía los cientos de querellas jurídicas promovidas por patrones.

En septiembre de 1934 Cárdenas promovió como presidente electo una reforma judicial. Esta proponía la creación de la Cuarta Sala de la SCJN dedicada a "actos relacionados con conflictos de trabajo que se recurran en la vía de amparo" y otorgaba al presidente de la república la facultad de nombrar a los ministros de la Corte cuyo cargo tendría una duración de seis años.³³ A pesar de una frontal oposición de la Barra Mexicana de Abogados,³⁴ el Congreso aprobó la reforma por unanimidad y fue publicada el 15 de diciembre de 1934.³⁵ Cárdenas designó a los nuevos

federal en San Luis Potosí. Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios (DGE-PET). Escuelas Artículo 123 de San Luis Potosí (EA123SLP), caja 70, exp. 6, 14 de noviembre de 1935, p. 28. Archivo Histórico de la Secretaría de Educación Pública (AHSEP), México.

³³ Iniciativa de reforma constitucional presentada por el presidente Lázaro Cárdenas. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XXXVI Legislatura, año I, periodo ordinario, núm. 11, sesión del miércoles 12 de septiembre de 1934.

³⁴ La reforma jurídica de Cárdenas proponía la eliminación del principio de "investiduras vitalicias", es decir la inamovilidad de los ministros, magistrados y jueces de distrito de tal manera que tales investiduras permanecerían sólo durante seis años. Esta reforma enfrentó una fuerte oposición, sobre todo por el hecho de que el sexenio de los magistrados coincidía con el del presidente de la república. La reforma judicial propuesta por Cárdenas y las manifestaciones de oposición a la misma están ampliamente estudiadas y documentadas en Cabrera (1999).

³⁵ Decreto que reforma el último párrafo de la base 4^a de la fracción VI del artículo 73, el artículo 94 y las fracciones II y III del 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, sábado 15

magistrados y puso en funcionamiento la Cuarta Sala de la SCJN a partir del 1 de enero de 1935.

La Cuarta Sala fue la instancia legal encargada de conocer cientos de amparos en revisión relativos a las escuelas Artículo 123, también emitió jurisprudencias a fin de establecer la interpretación que los jueces de distrito debían dar a las leyes en estos litigios. El *Semanario Judicial de la Federación* registra 84 jurisprudencias relativas a las escuelas Artículo 123 emitidas por la Cuarta Sala y una por el Pleno entre 1934 y 1942. Entre 1943 y 1945 esta sala emitió 31 jurisprudencias y entre 1946 y 1957 generó sólo nueve. Como evidencian estos datos, los alegatos jurídicos se multiplicaron durante el primer decenio posterior a la federalización de las escuelas Artículo 123 y disminuyeron radicalmente en los años posteriores. Las sentencias emitidas por la Cuarta Sala de la SCJN dan cuenta del grado de autonomía con que actuaron los magistrados frente al poder presidencial que los había designado.

DISPUTAS JURÍDICAS Y SENTENCIAS DE LA SCJN

Los patrones en general recurrieron al amparo como un recurso efectivo para eludir las disposiciones de la SEP o simplemente para entorpecer y retardar su cumplimiento. Los juzgados de distrito en los estados eran las instancias encargadas de conocer y resolver las querellas en torno de las escuelas Artículo 123.³⁶ Loyo

de diciembre de 1934, *Diario Oficial de la Federación*, t. LXXXVI, núm. 37, pp. 1 y 2.

³⁶ Los juzgados de distrito pertenecen al Poder Judicial de la Federación. Según lo dispuesto en la

(1990) considera esta beligerante relación como un verdadero lastre para la SEP. Esta secretaría tuvo que invertir enormes cantidades de recursos humanos y materiales para resolver largas y estériles disputas a causa de las escuelas Artículo 123 que

si bien en ocasiones cumplieron su cometido, las más de las veces fueron motivo de discordia y enfrentamiento entre presidentes municipales, empresarios, haciendas, caudillos, y el gobierno federal, cuya acción en este campo era considerada por los primeros como una verdadera violación a la autonomía local y un atentado contra sus derechos (p. 316).

Si bien los hacendados combatieron a la SEP en los tribunales del Poder Judicial de la Federación, fueron las empresas industriales, particularmente las poderosas transnacionales, quienes se caracterizaron por no escatimar recursos para llevar sus disputas hasta la última instancia y desgastar así a la SEP en querellas que se llegaban a prolongar durante años.

Además de emplear diversas formas de coerción, los hacendados propietarios de grandes latifundios recurrieron con frecuencia a la “repartición” de tierras entre sus familiares para, entre otros propósitos

reforma de enero de 1934, sólo los tribunales federales tenían jurisdicción para conocer los asuntos relativos a “las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones”. Estos juzgados constituyen la primera instancia a la que los quejoso debían recurrir para presentar alegatos legales en lo relativo a estas obligaciones. Por su parte, la Cuarta Sala de la SCJN era la instancia máxima del Poder Judicial de la Federación encargada de resolver los alegatos jurídicos de amparos en revisión y emitir jurisprudencias.

tos, evitar la fundación de escuelas o para lograr el cierre de las mismas. Los latifundistas recurrieron también al arrendamiento de tierras con el fin de no figurar como patrones de los trabajadores.³⁷ La SCJN emitiría años más tarde una jurisprudencia al respecto:

Si una herencia ha sido fraccionada y el propietario de una de las fracciones comprueba, con el censo respectivo, que no existe en dicha fracción el número de niños en edad escolar, [...] resulta que no está obligado a sostener tal escuela y a pagar a los profesores para la misma.³⁸

Las comisiones locales agrarias trabajaron con frecuencia a favor de los latifundistas, dictaminaban el otorgamiento de las tierras menos productivas para la constitución de los ejidos.³⁹ A través de la expropiación o la venta de tierras a sus trabajadores, los patrones finiquitaban sus obligaciones puesto que surgían localidades “con vida independiente de las haciendas”.

³⁷ Los hacendados recurrieron a estas estrategias por toda la república. Véanse Loyo (1990); Graves (2008); Lewis (2010), y Medina (2012).

³⁸ Tesis aislada laboral. Amparo en revisión en materia de trabajo 1931/37 por unanimidad de cuatro votos. Sesión del 25 de junio de 1937. Cuarta Sala. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. LII, p. 2525.

³⁹ De esta manera el reparto agrario funcionó en ocasiones como una demanda popular pero terminó operando como una estrategia patronal para desembarazarse de obligaciones y obtener generosas pagas por tierras de baja calidad. Este reclamo es expresado constantemente en expedientes de escuelas Artículo 123 de San Luis Potosí, DGEPET, EA123SLP, AHSEP, México. El reparto de tierras estériles para las comunidades agrarias está retratado en obras literarias como “Nos han dado la tierra” de Juan Rulfo.

das”. Las antiguas escuelas Artículo 123 se transformaron con frecuencia en las escuelas rurales de los nuevos pueblos.⁴⁰ “Como respuesta a estas maniobras o a otro ardido común entre los hacendados –el arrendamiento–, la SEP dictó nuevas disposiciones para impedir que el cambio de patrones fuera causa del cierre de escuelas” (Loyo, 1990). Sin embargo, las disposiciones de la SEP no podían estar por encima de los pronunciamientos que la SCJN emitía como última instancia en las disputas jurídicas. Desde 1926 la Corte emitió una jurisprudencia en la que establecía: “Las circulares carecen de fuerza legal para derogar los derechos establecidos por las leyes, a menos que las mismas establezcan como regla de su aplicación lo que en dichas circulares se diga.”⁴¹

El 25 de septiembre de 1935 la SCJN ratificó el amparo concedido a un particular para que no sostuviera una escuela Artículo 123. La SEP, a través del director federal de Educación y el inspector de la 5^a zona escolar de Tamaulipas ordenaron al señor Salvador Zorrilla

sostener una escuela tipo “Artículo 123” en la Hacienda “La Puente” ubicada en el municipio de Jaumave, del estado de Tamaulipas, fijándole plazo de diez días para que la escuela que funcionaba en la mencionada finca, sostenida por el gobierno del estado, pase a ser sostenida por el quejoso debiendo

⁴⁰ Estos procesos se pueden ver con más detalle en los casos estudiados en Loyo (1990); Lewis (2010), y Medina (2011).

⁴¹ Recurso de súplica 1/23. Aprobado por el Pleno de la SCJN por unanimidad de ocho votos. Sesión del 20 de diciembre de 1926. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. XIX, p. 1115.

cubrir su sueldo al profesor Crescencio Rodríguez Olvera.⁴²

Los trabajos agrícolas que se llevaban a cabo en la finca del quejoso corrían a cargo del señor Bonifacio Martínez, arrendatario de la propiedad. Por lo tanto el fallo de la Corte estableció que los peones no guardaban una relación laboral con el quejoso sino con el arrendatario. La SEP publicó un mes más tarde una circular en la que establecía que la fracción de haciendas y el arrendamiento de las mismas no dispensaban a los propietarios de sus obligaciones de sostener escuelas. Sin embargo las estrategias empleadas por los hacendados para evadir los mandatos de la SEP solían ser efectivas ya que el PJF dictó sentencias adversas a la SEP en la mayoría de los casos relativos a haciendas. Los juzgados federales resolvían conforme a derecho y tomaban como base los textos legales que imponía la obligación de sostener escuelas a los “patrones” de los trabajadores y no a los “propietarios” de las haciendas.

A diferencia de la efímera permanencia de las escuelas Artículo 123 perteneciente a haciendas, las escuelas de empresas industriales tuvieron una existencia prolongada.⁴³ Las industrias eléctrica, petrolera, ferrocarrilera y minera mantuvieron una resistencia permanente a los mandatos de la SEP y promovieron amparos incluso en causas jurídicas que

⁴² Sesión del 25 de septiembre de 1935. Cuarta Sala. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. v, núm. 91, p. 432-433.

⁴³ Entre 1939 y 1941 el número de escuelas Artículo 123 se redujo de 1 185 a 699. El 90% de las escuelas clausuradas correspondía a escuelas de haciendas. INEGI (1942, p. 349).

parecían particularmente triviales. Los paulatinos procesos de nacionalización de las industrias eléctrica, petrolera y ferrocarrilera imprimieron una nueva lógica de negociación entre la SEP y las autoridades patronales de las nuevas paraestatales. En general las industrias del Estado accedían a las demandas de personal, de materiales y de infraestructura que las autoridades educativas solían presentarles.⁴⁴ Por otra parte, las empresas mineras mantuvieron la más vigorosa y prolongada resistencia a las obligaciones impuestas por la SEP, protagonizaron verdaderas batallas administrativas y legales en contra de las disposiciones de las autoridades educativas. Los expedientes de las escuelas mineras Artículo 123 documentan las pugnas que mantuvieron permanentemente empresas como la ASARCO en contra de las autoridades educativas.⁴⁵

En todo México, los establecimientos industriales emplearon como argumento jurídico la distancia de tres kilómetros que debía existir entre estas y la pobla-

⁴⁴ Los expedientes de las escuelas potosinas Artículo 123 documentan abundantemente estas relaciones de colaboración en *negociaciones petroleras y ferrocarrileras* que continúan hasta el presente. Este es el caso de las escuelas: petrolera Ignacio Zaragoza en Ébano entonces perteneciente al municipio de Villa Guerrero EA123SLP, caja 67, exp. 5; petrolera Benito Juárez en Ajinché, perteneciente al actual municipio de Ébano, caja 70, exp. 8; urbana Ferrocarriles Nacionales de México en San Luis Potosí capital, caja 74, exp. 6; y urbana Ferrocarriles Nacionales de México en la cabecera municipal de Cárdenas, caja 74, exp. 7. AHSEP, México.

⁴⁵ El recuento de amparos resueltos y jurisprudencias emitidas por la SCJN dan cuenta de los alegatos jurídicos que las empresas mineras seguían promoviendo más allá de mediados del siglo XX. Véase el *Semanario Judicial de la Federación*.

ción más próxima. La preexistencia de las localidades en que las *negociaciones* llevaban a cabo sus actividades productivas era otro argumento empleado para evitar la fundación de las escuelas o para promover la clausura de las mismas. En agosto de 1936, el presidente de la Cuarta Sala publicó en *El Universal* su postura ante la proliferación de las escuelas Artículo 123. El ministro cuestionó que la SEP transfiriera a particulares su obligación de brindar educación, sobre todo en zonas urbanas y se deslindó de presiones por parte de manifestaciones populares que exigían un fallo de la SCJN favorable a sus intereses:

Hace unos días ocurrió en el local que ocupa la Suprema Corte de Justicia una escena insólita: numeroso grupo de maestros del estado de Hidalgo se presentó allí, en abierta demostración ante los magistrados de la Cuarta Sala, tratando de impresionarlos para que nieguen el amparo que en primera instancia fue concedido a una compañía minera contra el establecimiento de escuelas del tipo "Artículo 123" en las ciudades de Pachuca y Real del Monte.⁴⁶

Estas declaraciones del ministro presidente anunciaban el fallo que la Corte emitió unos días más tarde. Este favorecía al argumento patronal de las comunidades preexistentes pero establecía también circunstancias en las que la obligación patronal subsistía.

El 13 de agosto de 1936 la Cuarta Sala de la SCJN resolvió, por unanimidad de cuatro votos, dos amparos acumulados por la empresa minera Compañía Real del Monte y Pachuca y emitió además una jurisprudencia. La Corte estableció que la

obligación de sostener escuelas Artículo 123 "no puede existir cuando la instalación de aquellas se efectúe en centros de población, ya existentes con anterioridad a su funcionamiento". Sin embargo la jurisprudencia establecía también que, si el asentamiento en que se encuentran las *negociaciones* debía su origen a la actividad económica desempeñada por el patrón,

la obligación de la empresa debe estimarse subsistente respecto al mantenimiento de la escuela que la misma haya establecido; pero sin que se la considere obligada a proporcionar ese servicio a hijos de personas que no sean sus trabajadores.⁴⁷

La asistencia de hijos de no trabajadores de las empresas a las escuelas Artículo 123 fue otra causa de tensiones y disputas entre los patrones y la SEP. La sentencia de la SCJN obligaba a la Compañía Real del Monte y Pachuca a fundar una escuela para los hijos de sus trabajadores. Sin embargo, la empresa continuó negándose a sostener la escuela y recurrió a nuevos argumentos jurídicos para ello.

Las autoridades educativas y los patrones se disputaron constantemente el control de los maestros. En términos generales la SEP llevó siempre la ventaja en este aspecto ya que conservó la facultad de designar a los maestros y logró mantenerlos cercanos a sus intereses y políticas. Durante el gobierno de Cárdenas, la SEP orientó sus esfuerzos a mantener en funcionamiento las escuelas Artículo 123 ya existentes y en las mejores condiciones posibles. El 13 de abril de 1936 Cárdenas promulgó un

⁴⁶ *El Universal*, 8 de agosto de 1936, p. 7.

⁴⁷ Jurisprudencia y tesis aisladas. Sesión del 13 de agosto de 1936. Cuarta Sala. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. XLIX, p. 410.

decreto por el cual los maestros de las escuelas tipo Artículo 123 pasaban a ser considerados como empleados federales.⁴⁸ No obstante, esta disposición legal dotó a las empresas mineras de argumentos jurídicos para deslindarse de responsabilidades laborales para con los maestros de sus escuelas. Más tarde Cárdenas intentó revertir esos argumentos con el polémico decreto del 1 de noviembre de 1937, por el cual se modificó lo dispuesto con anterioridad. El nuevo decreto estableció que los maestros de las escuelas tipo Artículo 123 debían considerarse como “empleados de planta de las *negociaciones* en cuyas escuelas trabajan”, con todos los derechos y obligaciones que la Ley Federal del Trabajo establece.⁴⁹ El nuevo decreto no tuvo el efecto esperado, por el contrario generó disputas con los patrones, pues estos alegaban el derecho de mantener el control sobre sus obligados empleados de planta: los maestros. Como se verá más adelante, los alegatos jurídicos de los patrones impusieron limitaciones a la SEP en su jurisdicción sobre los maestros durante los años siguientes.

La SEP enfrentó constantes oposiciones administrativas y jurídicas ante su mandato de aumentar el número de maestros en las escuelas Artículo 123 ya establecidas. Desde abril de 1935 la SEP había de-

⁴⁸ Decreto por el cual se consideran como empleados federales a los maestros de las escuelas tipo Artículo 123 (jueves 23 de abril de 1936), *Diario Oficial de la Federación*, t. xcv, núm. 46, sección primera, p. 6.

⁴⁹ Decreto que reforma el de 13 de abril de 1936, por el cual se consideran como empleados federales a los maestros de las escuelas tipo Artículo 123 (16 de noviembre de 1937), *Diario Oficial de la Federación*, t. cv, núm. 14.

terminado las pautas para designar el número de maestros que debían atender las escuelas; establecía que se designaría un maestro por cada 50 alumnos o fracción mayor de 20.⁵⁰ Sin embargo, los patrones eran renuentes a consentir el pago de nuevos maestros y con frecuencia interpusieron amparos en contra del mandato de la SEP y solicitaban a los jueces la suspensión de los actos reclamados. Es decir, los patrones recurían al recurso legal conocido como “incidente de suspensión”⁵¹ con el fin de dejar sin efecto los mandatos de la SEP en tanto se resolvía el juicio de amparo. En marzo de 1937, la Segunda Sala de la SCJN resolvió un incidente de suspensión interpuesto por la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A.,⁵² y emitió una jurisprudencia en la que estableció:

⁵⁰ Circular número iv-15-105 del 11 de abril de 1935 girada por el jefe del departamento de enseñanza rural. Secretaría de Educación (1941, pp. 521-522).

⁵¹ El incidente de suspensión es una institución de seguridad en el juicio de amparo, que tiene por objeto evitar que se causen daños y perjuicios de difícil reparación a los agravados, y así conservar la materia objeto del conflicto, impidiendo que el acto reclamado se consume irreparablemente; de esta manera, al concederse la protección constitucional pueden restituirse las cosas al Estado que guardaban antes de la violación. Suprema Corte de Justicia (2007, p. 109).

⁵² Revisión del incidente de suspensión 4493/36. 26 de marzo de 1937. Amparo en materia de trabajo interpuesto por la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A., relativo a escuelas Artículo 123. Este es el único amparo relativo a las escuelas Artículo 123 resuelto por la Segunda Sala puesto que ingresó a los juzgados como un asunto administrativo. En un caso posterior las salas Segunda y Cuarta se disputaban la jurisdicción sobre un amparo relativo a una escuela Artículo 123. El pleno de la Corte resolvió que en adelante todos los asuntos relacionados con estas escuelas debían ser resueltos por la Cuarta Sala. “La Cuarta Sala de la SCJN posee la competencia para

Si con motivo de un amparo en el que se solicita la suspensión definitiva del acto reclamado, consistente en el acuerdo de las autoridades respectivas, que ordenan al quejoso que determinada escuela “Artículo 123”, debe ser atendida por cierto número de maestros, debe negarse dicha suspensión, [...] toda vez que de suspenderse la ejecución del mencionado acto reclamado, se causaría perjuicios al interés general.⁵³

Esta jurisprudencia estableció un principio favorable a la SEP puesto que no impedía a esta aumentar el número de maestros cuando el número de alumnos lo requería, a pesar de existir un juicio de amparo en proceso.

La misma Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz promovió otro amparo a fin de no sostener una escuela Artículo 123. La empresa argumentaba que la reforma al artículo 3º constitucional de diciembre de 1934⁵⁴ implicaba la derogación de la fracción XII del artículo 123 constitucional y de su ley reglamentaria en cuanto a la obligación patronal de establecer y sostener escuelas para los hijos de sus trabajadores.⁵⁵ En el proceso de revisión del amparo, la Cuarta Sala de la SCJN resolvió el asunto, por unanimidad de cuatro votos, y emitió una jurisprudencia en la que estableció la inadmisibilidad del argumento sostenido por la quejosa:

Las disposiciones de los artículos 3º y 123 constitucionales, en relación con la obligación de que se habla, no son contradictorias, ni menos se excluyen entre sí; pues si se toman en consideración los antecedentes que determinaron al legislador, para incluir esos preceptos y disposiciones en la constitución federal, se llega, sin dificultad, a la conclusión de que por lo que hace al artículo 3º, reformado, no se siguió otro propósito que el de poner a la educación primaria y superior, al amparo de toda influencia dogmática o religiosa, mientras que por lo que se refiere a la fracción XII del artículo 123, seguramente que el propósito inicial exclusivo, fue el de que las empresas, proporcionaran medios y elementos de educación a los hijos de los trabajadores.⁵⁶

La Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, al igual que muchas empresas transnacionales, invirtió considerables recursos para mantener una pugna jurídica permanente con la SEP. La naturaleza de amparos como el anterior ejemplifica la estrategia patronal de recurrir a causas jurídicas que parecían triviales pero que resultaban útiles para prolongar las querellas legales. Mientras los juicios se prolongaban, los patrones evitaban el cumplimiento

conocer de la revisión en el amparo contra resoluciones relativas a las escuelas ‘Artículo 123’”. Sesión del 29 de abril de 1940. Pleno, Jurisprudencia y tesis laboral aislada. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. LXIV, p. 1652.

⁵³ Jurisprudencia y tesis aislada. Sesión del 26 de marzo de 1937. Cuarta Sala. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. LI, p. 3022.

⁵⁴ Decreto que reforma el artículo 3º y la fracción XXV del 73 constitucionales (jueves 13 de diciembre de 1934), *Diario Oficial de la Federación*, t. LXXXVII, núm. 35.

⁵⁵ Revisión de amparo en materia de trabajo 4493/36. Secc. 1^a. Compañía Mexicana de la Luz y Fuerza Motriz, S. A. Sesión del 14 de mayo de 1937.

Cuarta Sala. Jurisprudencia tesis laboral aislada. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. III, p. 1819.

⁵⁶ Jurisprudencia y tesis aisladas. Sesión del 7 de diciembre de 1937. Cuarta Sala. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. LIV, p. 2694.

miento de mandatos de la SEP relativos al aumento de maestros o mejoras materiales de los centros educativos.

La construcción y equipamiento de anexos para las escuelas Artículo 123 también era motivo de disputas. Las autoridades educativas solicitaban a las empresas la construcción de anexos como campos deportivos, teatros al aire libre, talleres, cocina y bibliotecas. La Compañía Exportadora Tropical, S. C. P., de Oaxaca, interpuso un amparo contra el mandato de la SEP de construir y equipar una biblioteca para su escuela. El 12 de febrero de 1938 la empresa obtuvo un amparo del juzgado primero de distrito del istmo de Tehuantepec. La SEP interpuso una revisión de este fallo ante la SCJN. En septiembre de 1938 la SCJN confirmó la sentencia dictada por el juez de distrito y estableció que “los patrones que establezcan escuelas ‘Artículo 123’ no están obligados a dotarlas de bibliotecas”, consideró que el mandato constitucional obligaba a los patrones a proveer los libros de texto y materiales escolares correspondientes al número de alumnos y los grados de enseñanza impartidos en la escuela, pero la disposición de la SEP de establecer bibliotecas “excede del mandamiento constitucional citado y viola en consecuencia las garantías individuales del afectado”.⁵⁷ La SCJN estableció:

Si la Secretaría de Educación Pública estima que para mejor desarrollo de sus programas se hace necesario el establecimiento de bibliotecas anexas, nada más razonable que sea la Secretaría quien provea a la formación y establecimiento de tales anexos, que en

⁵⁷ Sesión del 9 de septiembre de 1938. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. XIV, tercera parte, núm. 132, pp. 161-163.

ninguna forma constituye la obligación que el artículo 123, fracción XII, relacionada con el artículo 111, fracción VIII, ya citados, impone a los patrones.⁵⁸

Esta resolución contravenía logros de la SEP, pues esta ya había logrado que muchos patrones establecieran bibliotecas en sus escuelas. Con el fin de dar sustento legal a estas y otras disposiciones de la SEP, el ejecutivo federal trabajaba ya en una iniciativa de ley que establecía explícitamente obligaciones que los patrones combatían en los juzgados.

En diciembre de 1938 la SCJN emitió un fallo favorable a las autoridades educativas, ya que negó un amparo interpuesto en Ciudad Victoria, Tamaulipas, por los propietarios de la hacienda El Olivo en contra del presidente de la república y el secretario de Educación en lo concerniente al decreto del 1 de noviembre de 1937. Los quejoso alegaban:

Los maestros de las escuelas Artículo 123 no son trabajadores al servicio de los dueños de las empresas respectivas, porque no prestan a estas servicios de género alguno ni están regidos por contrato de trabajo que se relacione con los propietarios de tales *negociaciones*, porque no se encuentran bajo su dirección y dependencia, puesto que en el decreto expedido por el ejecutivo, esa relación y dependencia corresponden a la Secretaría de Educación Pública.⁵⁹

⁵⁸ Sesión del 9 de septiembre de 1938. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. XIV, tercera parte, núm. 132, p. 161.

⁵⁹ Sesión del 2 de diciembre de 1938. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. LVIII, tercera parte, núm. 135, p. 468.

La SCJN estableció que “los profesores ‘Artículo 123’ tienen un contrato de trabajo con los dueños de la empresa, aunque presten sus servicios a los trabajadores” y revocó el amparo concedido por el juez primero de distrito con sede en Tampico, Tamaulipas.⁶⁰ El decreto del 1 de noviembre de 1937 continuó siendo objeto de alegatos jurídicos durante los años siguientes.

En marzo de 1939, la SCJN resolvió una revisión de amparo y dictó una sentencia que limitaba las facultades de la SEP para decidir los salarios que debían ser pagados a directores y maestros: “Las empresas que crean escuelas ‘Artículo 123’ no tienen obligación de aumentar el sueldo a los profesores.” Un año antes, la SEP había impuesto a la compañía minera El Potosí Mining, perteneciente a la ASARCO, la obligación de aumentar los sueldos de directores y maestros de tres escuelas que la minera sostenía en el estado de Chihuahua.⁶¹ La empresa promovió y obtuvo un amparo en contra de tales disposiciones. La SEP interpuso un recurso de revisión ante la SCJN cuyo fallo no le favoreció:

De conformidad por lo prevenido por el decreto de fecha primero de noviembre de

⁶⁰ Sesión del 2 de diciembre de 1938. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. LVIII, tercera parte, núm. 135, pp. 467-472.

⁶¹ Juicio de amparo promovido en el Juzgado Primero de Distrito de Chihuahua, Chihuahua. Contra la resolución de la SEP contenida en el oficio número 14700, expediente IV.130.01 (721.4), 9 de marzo de 1938, por la que se obliga a Potosí Mining Company aumentar el sueldo de directores y maestros de las escuelas Artículo 123 que la empresa sostenía en Francisco Portillo, municipio de Aquiles Serdán, y en San Guillermo y Robinson, municipio de Chihuahua, a partir de enero de 1938.

mil novecientos treinta y siete, y por el que se les considera [a los maestros] como empleados de planta de las negociaciones en cuyas escuelas trabajan, pueden desde luego ocurrir a las Juntas de Conciliación y Arbitraje respectiva a ejercitar acciones que les competan, ... [La SEP] se ha excedido en el ejercicio de sus facultades, únicamente reducidas a dirigir técnica y administrativamente la designación y las funciones de los expresados maestros.⁶²

En septiembre de 1939 la SCJN resolvió la revisión del amparo otorgado por el juez primero de distrito en Chihuahua que limitaba las facultades de la SEP sobre los maestros: “La Secretaría de Educación tiene límites en sus facultades sobre los maestros de las escuelas ‘Artículo 123’.” La fundición de la ASARCO en Ávalos, Chihuahua, promovió un amparo contra una disposición de la SEP,

en el sentido de que el trámite de licencias para los maestros de escuelas tipo Artículo 123, debe sujetarse al reglamento correspondiente [dictado en una circular de la SEP]⁶³ y no al contrato de trabajo celebrado entre la empresa quejosa y sus trabajadores.⁶⁴

La SCJN confirmó la sentencia dictada el 28 de diciembre de 1938 por el juez

⁶² Sesión del 29 de marzo de 1939. Cuarta Sala. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. LIX, tercera parte, núm. 138, pp. 473-474.

⁶³ Circular I-26-215 del 10 de agosto de 1936. Sobre la asistencia, retardos y licencias del personal dependiente de la SEP. Secretaría de Educación (1941, pp. 657-660).

⁶⁴ Sesión del 20 de septiembre de 1939. Cuarta Sala. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. LIX, p. 481.

primero de distrito del estado de Chihuahua en el sentido de que la SEP carecía de facultades para aplicar sus propias disposiciones administrativas y otorgar permisos a los maestros para ausentarse de su trabajo con goce de sueldo. No obstante, la Corte estableció con claridad que el alcance de tal sentencia se restringía a un caso en particular:

entendiendo concedido el presente amparo, en los términos que se expresan en el considerando segundo de este fallo, para sólo los efectos económicos de la licencia solicitada por la señorita Juana Martínez S. como ayudante de la escuela Artículo 123 de la Fundación [sic] de Ávalos.⁶⁵

En febrero de 1940 el gobierno de Cárdenas publicó la Ley Orgánica de Educación cuyo capítulo V estaba dedicado a las escuelas Artículo 123. El gobierno federal pretendía eliminar de esta manera ambigüedades en las leyes ya existentes, por esa razón hizo explícitas diversas obligaciones de los patrones rebatidas hasta entonces en los juzgados. La ley retomaba los principios legales establecidos en el artículo 123 constitucional y en la Ley Federal del Trabajo, pero además estableció explícitamente la obligación patronal de establecer escuelas “necesarias a la comunidad cualquiera que sea la distancia a que se encuentren dichas empresas entre sí y la escuela más próxima”. El artículo 19 de la ley estableció que:

Las escuelas “Artículo 123” contarán como mínimo con un profesor para cada grupo de cincuenta alumnos o fracción mayor de

⁶⁵ Sesión del 20 de septiembre de 1939. Cuarta Sala. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. LIX, pp. 481-483.

veinte. Si la escuela tiene más de diez maestros, el director no tendrá grupo a su cargo. El número y categoría de los demás empleados serán los que señalen las autoridades escolares, de acuerdo con las necesidades del plantel.⁶⁶

El artículo 20 especificaba las obligaciones “que a los patrones impone el artículo 123 constitucional”: proporcionar edificios con capacidad adecuada y que reúnan condiciones pedagógicas y de seguridad, comodidad e higiene; proporcionar a las escuelas el mobiliario y equipo requerido; proveer y renovar material, útiles escolares y libros de texto para las escuelas y los alumnos, cuantas veces sea necesario; y establecer bibliotecas en las escuelas. El artículo 21 estableció que los sueldos de los maestros debían ser cubiertos en la forma establecida en el reglamento y que dichos sueldos no podrían ser menores a los pagados por la federación.

La ley de educación de 1940 parecía un golpe contundente en contra de la sistemática resistencia de poder patronal a los mandatos de la SEP. No obstante, los patrones combatieron con éxito las nuevas disposiciones relativas a las escuelas Artículo 123.⁶⁷ La SEP afirmaba que los patrones tenían la obligación de sostener escuelas sin importar la distancia entre las empresas y la escuela más próxima, en

⁶⁶ Ley Orgánica de Educación (sábado 3 de febrero de 1940), *Diario Oficial de la Federación*, t. CXVIII, núm. 29.

⁶⁷ Aunque las jurisprudencias que se mencionan a continuación se emitieron con fechas posteriores a la publicación de una nueva Ley de Educación, los casos son relativos a controversias en contra de la Ley de Educación de 1940. La recepción de las leyes y la generación de las interpretaciones jurídicas de las mismas son procesos que requieren de tiempo para generarse.

vista de que la nueva ley derogaba cualquier disposición contraria a sus mandatos. El artículo 6º transitorio de la Ley Orgánica de Educación de 1940 establecía que “se derogan las leyes y disposiciones que se opongan al cumplimiento de esta ley”. Sin embargo, una jurisprudencia de la SCJN estableció que la obligación patronal de sostener escuelas existía únicamente si la *negociación* estaba ubicada a más de tres kilómetros de una población:

Si de acuerdo con la mencionada *Ley Orgánica de Educación*, solamente se requiere para la obligación de establecer escuelas Artículo 123, que el número de niños excede de veinte, cualquiera que sea la distancia en que se encuentren las empresas entre sí y la escuela más próxima, como la fracción VIII del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, señala como obligación de los patronos la de establecer escuelas en los centros rurales que estén a más de tres kilómetros de las poblaciones, debe concluirse que no existe oposición entre el expresado artículo 17 de la Ley de Educación y el 111 de la Ley Federal del Trabajo, puesto que aquel se refiere a distancias entre las empresas entre sí y la escuela más próxima, y este, a distancias entre centros rurales y las poblaciones, razón por la cual debe decirse que no fue derogado este último precepto.⁶⁸

Debido a la argumentación anterior, la Cuarta Sala de la SCJN contravino las afirmaciones de la SEP pues dictó jurisprudencias en las que estableció la vigencia

⁶⁸ Tesis aislada laboral. Amparo en revisión en materia de trabajo 1198/42. “Barrón Colmena”, S. A. Sesión del 20 de septiembre de 1939. Cuarta Sala. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. LXXVI, p. 5351.

de lo establecido en la fracción VIII del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo:

Si estos centros de trabajo están ubicados a una distancia menor de tres kilómetros de una población, conforme al precepto antes citado, no están obligados a sostener escuelas, ni a establecerlas para los hijos de sus trabajadores.”⁶⁹

Los patronos combatieron también los mandatos de la SEP en lo relativo a “las obligaciones que a los patronos impone el artículo 123 constitucional”⁷⁰ con el argumento de que tales obligaciones eran interpretaciones de la SEP al artículo 123 constitucional pero de ninguna manera eran mandatos expresados en la Constitución. Sin embargo, la Ley de Educación de 1940 sí consolidó otras disposiciones de la SEP que hasta entonces los patronos habían rebatido en los juzgados. El establecimiento de bibliotecas, la provisión y renovación de materiales y libros de texto o el número de maestros correspondiente a determinado número de alumnos fueron algunas de las obligaciones patronales claramente definidas a partir de esta ley de educación. La Ley Orgánica de Educación de 1940 permaneció en vigor por un corto periodo, ya que en 1942 el gobierno de Ávila Camacho promulgó una nueva ley de educación.

⁶⁹ Tesis aislada laboral. Amparo directo en revisión en materia de trabajo 3196/41. Compañía Explotadora y Realizadora de Bienes Raíces, S. A. Sesión del 12 de junio de 1942. Cuarta Sala. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. LXXII, p. 5192.

⁷⁰ La Ley Orgánica de Educación de 1940 enunciaba en su artículo 20 las obligaciones “que a los patronos impone el artículo 123 constitucional”.

LA TRANSICIÓN DE GOBIERNO Y LAS ESCUELAS ARTÍCULO 123

La transición del gobierno de Cárdenas al de Manuel Ávila Camacho ha sido interpretada como el cambio de una política radical a otra de reconciliación con diversos sectores de la sociedad. Sin embargo, desde 1938 el mismo gobierno de Cárdenas había implementado una política conciliadora que tuvo su más clara expresión en la designación de Ávila Camacho como candidato oficial. La política educativa de Cárdenas también dio un giro para transitar por una faceta más moderada (véase Vaughan, 2000, pp. 16-17 y 66-67). Aunque la fundación de escuelas Artículo 123 se detuvo entre 1939 y 1940, las obligaciones de los patrones que sostenían las escuelas ya existentes no disminuyeron, por el contrario, se consolidaron a través de la Ley de Educación. En lo relativo a las escuelas Artículo 123, la transición al gobierno de Ávila Camacho se caracteriza más por continuidades que por cambios en la política hacia los patrones.

En diciembre de 1941 el gobierno de Manuel Ávila Camacho presentó al Congreso de la Unión la iniciativa para una nueva Ley de Educación. La discusión parlamentaria fue meramente protocolar, se centró en asuntos como la educación socialista, la coeducación y los derechos a la educación en el medio rural, pero no tuvo manifestaciones de oposición en asuntos de fondo.⁷¹ En menos de una semana, el

⁷¹ El ejecutivo federal envió la iniciativa de ley el miércoles 24 de diciembre de 1941. El Congreso dio entrada al proyecto de ley y lo turnó a la 1^a Comisión de Educación Pública el viernes 26. La Comisión de Educación realizó el estudio del proyecto en dos días y presentó el dictamen de ley el lunes 29 del mismo

Congreso aprobó la iniciativa presidencial por unanimidad.⁷² En enero de 1942 el ejecutivo federal promulgó la Ley Orgánica de la Educación Pública y con ella derogó la ley publicada por Cárdenas dos años antes.⁷³ En lo relativo a las escuelas Artículo 123, la nueva ley cumplía un doble propósito: por una parte, daba muestras de una disposición aparentemente más indulgente hacia los patrones, pero, por otra, también corregía las ambigüedades jurídicas antes señaladas que habían sido objeto de los nuevos alegatos en los juzgados. Si bien la nueva ley parecía ser más condescendiente con los patrones que sostenían escuelas Artículo 123, contenía cambios que garantizaban la permanencia de las obligaciones patronales para con sus escuelas y un mayor control gubernamental sobre los programas educativos, la dirección técnica y administrativa de las escuelas, el nombramiento de personal y el pago de salarios.

La nueva ley dedicó el capítulo IX a “Las escuelas primarias Artículo 123 Constitucional”, introdujo cambios mínimos pero sustanciales en las disposiciones relativas a estas escuelas. En apariencia el artículo 67 relajó las obligaciones patronales impuestas en la ley anterior, ya que

mes. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XXXVIII Legislatura, año II, periodo ordinario, núms. 25 y 26, sesión del viernes 26 y lunes 29 de diciembre 1941.

⁷² La Cámara de Diputados aprobó la Ley Orgánica de la Educación Pública por unanimidad de 95 votos. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XXXVIII Legislatura, año II, periodo ordinario, núm. 26, sesión del lunes 29 de diciembre 1941.

⁷³ Ley Orgánica de la Educación Pública (viernes 23 de enero de 1942), *Diario Oficial de la Federación*, t. CXXX, núm. 19.

específicó condiciones de distancia entre las *negociaciones* y las poblaciones para que pudiera subsistir la obligación de sostener escuelas:

Los patrones de *negociaciones* agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase de trabajo, que estén ubicadas a más de tres kilómetros de la población más cercana, tienen obligación de establecer y sostener escuelas de educación primaria en beneficio de la comunidad en que estén instaladas sus *negociaciones* siempre que el número de niños en edad primaria sea mayor de veinte.⁷⁴

Sin embargo, la disposición indulgente hacia los patrones era sólo aparente. El nuevo gobierno cedió ante el poder patronal en lo relativo a un alegato que la SEP ya estaba perdiendo en los tribunales. Aunque las obligaciones de los patrones enumeradas en la nueva ley eran fundamentalmente las mismas, la ley de 1942 contenía sutiles modificaciones. Algunas de estas parecían relajar ciertas obligaciones, como la de establecer bibliotecas en las escuelas, pero más bien se encaminaban a dotar a la SEP de elementos jurídicos certeros para hacer cumplir sus disposiciones. Por esa razón la nueva ley dispuso en su artículo 70 que las obligaciones patronales enumeradas tenían su fundamento en lo dispuesto por el artículo 67 de la misma ley, en lugar de enunciarlas como obligaciones dictadas por el artículo 123 de la Constitución.

En diciembre de 1941 el gobierno de Ávila Camacho presentó, junto con la iniciativa de la nueva Ley de Educación, una

⁷⁴ Artículo 67 de la Ley Orgánica de la Educación Pública (viernes 23 de enero de 1942), *Diario Oficial de la Federación*, t. CXXX, núm. 19.

iniciativa de reforma a los artículos 73 y 123 constitucionales. Se trataba de una maniobra legislativa encaminada a agilizar las gestiones jurídicas de la SEP en los tribunales del trabajo. Dicha reforma constitucional tenía como finalidad dar certeza jurisdiccional a las autoridades federales del trabajo y agilizar los procesos jurídicos relativos a las escuelas Artículo 123.⁷⁵ El ejecutivo federal argumentaba:

Es conveniente incorporar a la Constitución las normas de derecho procesal consuetudinario en cuanto a jurisdicción y competencia de los tribunales federales del trabajo; comprendiéndose dentro de esta competencia materias que no están especificadas en la fracción x del artículo 73 de la Constitución, pero que, en atención a su trascendencia nacional, han conocido en la práctica jurisdiccional las autoridades federales del trabajo.⁷⁶

La Cámara de Diputados aprobó iniciativa presidencial de reforma sin discusión parlamentaria, por unanimidad y con

⁷⁵ El ejecutivo proponía la reforma de la fracción x del artículo 73, con el fin de reducir su texto a la enumeración de las facultades legislativas exclusivas del Congreso de la Unión, entre ellas legislar en materia de trabajo. El artículo 123 sería adicionado con la fracción XXXI que establecería la jurisdicción de los estados para la aplicación de las leyes del trabajo y especificaría además los casos de excepción, es decir, aquellos en que la aplicación de dichas leyes sería competencia del gobierno federal; entre ellas se encontraban las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones.

⁷⁶ Iniciativa de reforma constitucional presentada por el presidente Manuel Ávila Camacho. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XXXVIII Legislatura, año II, periodo ordinario, núm. 25, sesión del viernes 26 de diciembre 1941.

dispensa de trámites el 26 de diciembre de 1941. La reforma fue ratificada por el Senado, aprobada por las legislaturas de los estados y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en noviembre de 1942.⁷⁷ Las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones quedaron establecidas a partir de entonces como asunto de las leyes del trabajo y no como materia de las facultades legislativas que corresponden al Congreso de la Unión. El ejecutivo y el legislativo federales no dieron marcha atrás en el proceso de federalización que se venía generando desde los gobiernos anteriores a Cárdenas; por el contrario, la reforma constitucional consolidó y acrecentó la jurisdicción federal sobre diversas actividades económicas y sobre las escuelas que los patrones estaban obligados a establecer y sostener.

Durante el sexenio de Ávila Camacho los nuevos ministros de la Cuarta Sala de la SCJN emitieron fallos contundentes en contra del decreto de Cárdenas del 1 de noviembre de 1937. Como anteriormente se ha señalado, la SEP y los patrones se disputaban el control de los maestros y las normas del trabajo que habrían de regir sobre ellos. Los patrones rechazaban la imposición de los maestros como empleados de planta con todos los derechos y obligaciones. Muchos patrones promovieron juicios de amparo en contra de dicho decreto argumentando la inconstitucionalidad del mismo. Durante el periodo cardenista, la Cuarta Sala de la SCJN emitió fallos en los que tímidamente señalaba

⁷⁷ Decreto que reforma el artículo 73, en su fracción x, y adiciona el 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (miércoles 18 de noviembre de 1942), *Diario Oficial de la Federación*, t. LXXXVIII, núm. 16, pp. 1 y 2.

inconsistencias en el citado decreto pero no resolvió el asunto de fondo. En febrero de 1941 la Cuarta Sala de la SCJN emitió una jurisprudencia en la que desconocía los efectos del decreto en cuanto a otorgar a los maestros de escuelas Artículo 123 el carácter de empleados de las empresas.⁷⁸ En abril de 1942 la Cuarta Sala declaró la inconstitucionalidad del decreto:

El decreto de 1 de noviembre de 1937, por medio del cual se establece que los maestros que presten sus servicios en las escuelas Artículo 123 son sujetos de contrato de trabajo, y se reserva a la Secretaría de Educación Pública el nombramiento, la dirección y la dependencia administrativa de los aludidos maestros, es anticonstitucional, porque el ejecutivo carece de facultades reglamentarias sobre el artículo 123 de la Constitución federal y sobre la Ley Federal del Trabajo, y dicho decreto invade las facultades expresamente reservadas por el artículo 73, fracción x, reformado, al Congreso de la Unión.⁷⁹

No puede afirmarse que la Cuarta Sala de la SCJN haya actuado favoreciendo a los intereses del ejecutivo federal. Constantemente los ministros emitieron resoluciones

⁷⁸ Carácter de los maestros de las escuelas Artículo 123. Tesis aislada laboral. Amparo en revisión en materia de trabajo 1390/40, Compañía Industrial Nacional. Sesión del 25 de febrero de 1941. Cuarta Sala. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. LXVII, p. 2063.

⁷⁹ Anticonstitucionalidad del decreto de 1 de noviembre de 1937, relativo a los maestros de las escuelas Artículo 123. Tesis aislada laboral. Amparos acumulados en revisión en materia de trabajo 3464/38, Zaldo Hermanos y Compañía, Sucesores. Sesión del 28 de abril 1942. Cuarta Sala. *Semanario Judicial de la Federación*, 5^a época, t. LXXII, p. 2722.

desfavorables a las políticas de la SEP tanto en el sexenio de Cárdenas como en el de Ávila Camacho. Sin embargo, fue Cárdenas quien fundó la Cuarta Sala y eligió a los ministros que la componían, factor que resultó una limitante para que los ministros declararan la inconstitucionalidad de su decreto mientras aún estaba en el poder.

EL CASO DE LA ESPAÑA INDUSTRIAL

Los expedientes de las escuelas Artículo 123 documentan ampliamente las pugnas entre patronos y permiten conocer la forma en que instancias y niveles del Estado actuaron en estos conflictos. El caso de la España Industrial es un buen ejemplo de la acción divergente de los distintos niveles de gobierno y los sindicatos.

La España Industrial era una empresa textil ubicada en las cercanías de la ciudad de San Luis Potosí. La SEP dispuso la fundación de una escuela Artículo 123 sostenida por la empresa, pero esta se negó a cumplir con lo dispuesto por la SEP. Las disputas jurídicas entre la SEP y la España Industrial se prolongaron desde 1938 hasta 1943. La SEP no logró que la escuela funcionara un solo día a pesar de que el

⁸⁰ Los dirigentes del Sindicato de Tejedores y Similares de La España Industrial actuaron como aliados de la parte patronal. Los hechos permiten suponer que la empresa mantenía el control de la dirección sindical y que tenía profundos vínculos con el poder local. Véase Medina (2011) y Loyo (1990, p. 323). La España Industrial arguyó serias dificultades económicas en 1932, despidió a sus trabajadores sin liquidación y pocos meses después contrató nuevo personal. El sindicato de la renovada planta obrera formaba parte de la Federación Revolucionario de Obreros y Campesinos (FROC) que Saturnino Cedillo, cacique local, fundó para ejercer el control de los sin-

juzgado de distrito negó a la empresa un amparo promovido en 1938.⁸⁰ El director de Educación Federal refería al secretario de educación las dificultades para la fundación de esta escuela:

Los señores Busquets Hnos., propietarios de la negociación denominada “La España Industrial”, así como los representantes del sindicato de obreros de la misma se niegan terminantemente a firmar el padrón de los niños en edad escolar de la colonia obrera de la citada empresa.”⁸¹

El gobierno estatal brindó su apoyo a la España Industrial ya que estableció una escuela estatal en la “colonia obrera”. La compañía promovió un nuevo amparo fundado en el argumento de que sus instalaciones estaban ubicadas en una zona urbana, donde ya existía una escuela de gobierno. En 1941 la España Industrial obtuvo el amparo que la protegió contra los actos de la SEP; de esa manera logró obtener el dictamen de clausura de la escuela hasta 1943. Al igual que muchos otros casos, este intento frustrado de fundar una escuela Artículo 123 ilustra lo que Loyo (1990) señala: “es el recuento pormenorizado de procesos que tardaban años en resolverse y que distraían una buena cantidad de recursos humanos y económicos de ambas partes” (p. 316). Sin embargo, es evidente que la SEP consideraba

dicatos locales y limitar el poder de la Federación Obrera Potosina (FOP), aliada de la CROM. Véase Luévano (2008, pp. 198-202).

⁸¹ (2 de mayo de 1938). Carta de Rubén Rodríguez Lozano, director de Educación Federal en el estado de San Luis Potosí al secretario de educación. DGEPET, EA123SLP, caja 68, exp.12, p. 2. AHSEP, México.

raba estos litigios más que una distracción de recursos, puesto que dio una importancia de primer orden al cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de educación. Si bien el proyecto de escuelas federales Artículo 123 no alcanzó las metas propuestas en la iniciativa de ley que las creó, sí logró que muchos patrones colaboraran en la educación de los hijos de sus trabajadores aun en contra de su voluntad.

CONCLUSIONES

El enfrentamiento jurídico entre el Estado mexicano y los patrones aquí documentado pone de manifiesto la relativa autonomía del Estado mexicano para llevar a cabo sus políticas. El desarrollo de este trabajo me ha permitido confirmar una hipótesis inicial en el sentido de que el Estado mexicano fue incapaz de implementar de forma exitosa y permanente el proyecto de escuelas federales Artículo 123. Entre 1932 y 1942 el Estado se enfrentó con un poder patronal capaz de combatir con éxito las políticas oficiales y de revertirlas. El poder patronal aprovechó muy bien las ambigüedades de las leyes para generar argumentaciones jurídicas válidas, minó incesantemente el proyecto de escuelas federales Artículo 123 con lo que consiguió la paulatina disminución de su número. En 1939 el número de escuelas Artículo 123 era de 1 185, este número se redujo a 699 en 1941 (INEGI, 1942, p. 349).⁸² En 1942 las escuelas pertenecientes a haciendas casi habían desaparecido y el número de escue-

las de *negociaciones* industriales también iba a la baja. Estos datos evidencian cómo el Estado se ve limitado por grupos de poder y por su propia incapacidad de generar leyes claras e irrefutables. El enfoque propuesto por Migdal (2001) resulta muy útil para explicar la interacción entre el Estado mexicano y los patrones: “Los estados [...] entablan batallas campales con otras figuras y grupos poderosos con formas muy arraigadas de hacer las cosas” (p. 26).

Las evidencias arrojaron un resultado contrario a una hipótesis que me proponía comprobar, pues revelaron que el gobierno de Ávila Camacho no dio un viraje a las políticas de Cárdenas al respecto de las escuelas Artículo 123. Por una parte, el gobierno de Cárdenas no operó con la radicalidad que suele atribuirse ni fue tan eficaz en lo relativo a obligar a los patrones a cumplir los mandatos de la SEP; más bien detuvo el ímpetu de fundación de las escuelas desde el comienzo de su gobierno y suspendió por completo la creación de nuevas escuelas al final del sexenio. La paulatina disminución del número de escuelas Artículo 123 fue un proceso iniciado durante el cardenismo y fue producto de los fallos de la SCJN favorables a los patrones. El gobierno de Ávila Camacho no hizo modificaciones legislativas favorables a los patrones, dio un viraje sólo aparente a las leyes, ya que fortaleció el control del gobierno federal sobre las escuelas y promovió leyes orientadas a garantizar el cumplimiento de las obligaciones patronales. Ávila Camacho continuó la política de instar a los patrones a cumplir con sus obligaciones y mantener en funcionamiento las escuelas Artículo 123 ya existentes en las mejores condiciones posibles. Directores e inspectores con-

⁸² En 1945 se registraban sólo 456 de estas escuelas. INEGI (1945, p. 158).

tinuaron gestionando y luchando con las empresas con el apoyo de los directores de educación en los estados durante los deceños de 1940 y 1950.

El Estado mexicano posrevolucionario no actuó como un poder monolítico en las disputas jurídicas. En el gobierno federal, el ejecutivo propuso leyes y explicitó las intenciones de sus políticas para las escuelas Artículo 123. El poder legislativo no logró generar leyes certeras y unívocas; dejó mucho que desear al momento de aplicar dichas leyes y someterlas a procesos judiciales. Invariablemente el Congreso de la Unión aprobó las iniciativas propuestas por el ejecutivo federal sin observaciones de fondo, sin restricciones y por unanimidad. Cabe preguntarse si esta actuación del poder legislativo es una manifestación de un Estado fuerte o es evidencia de la subordinación de este poder al ejecutivo. ¿Las discrepancias entre los poderes de la Unión son muestra de la debilidad de un Estado o son la manifestación del equilibrio de poderes dentro de un régimen democrático? Por otra parte, la SCJN actuó con un amplio grado de independencia ya que constantemente emitió fallos contrarios a los previamente dados por los jueces de distrito y a los intereses del ejecutivo federal, a pesar de ser este quien designaba a los magistrados en cada sexenio. Los niveles de gobierno estatales y municipales y otros poderes locales actuaron en defensa de sus propios intereses, muchas veces en contra de las disposiciones del gobierno federal y a favor de los patrones.

LISTA DE REFERENCIAS

- Ankerson, D. (1994). *El caudillo agrarista. Saturnino Cedillo y la revolución agrarista en San Luis Potosí*. México: Gobierno del Estado de San Luis Potosí/INEHRM/Secretaría de Gobernación.
- Brachet Marquez, V. (1996). *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. México: COLMEX.
- Buve, R. (1986). La revolución mexicana: El caso de Tlaxcala a la luz de las recientes tesis revisionistas. En *Memoria del Primer Simposio Internacional de Investigación Socio-histórica sobre Tlaxcala*. Tlaxcala: Gobierno del Estado/Universidad Iberoamericana.
- Buve, R. (1994). *El movimiento revolucionario en Tlaxcala*. México: Universidad Iberoamericana.
- Cárdenas García, N. (2009). *Integrados y marginados en el México posrevolucionario. Los juegues del poder local y sus nexos con la política nacional*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/ Porrúa.
- Cabrera Acevedo, L. (1999). La reforma judicial del general Cárdenas como presidente electo de la república. En L. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1935-1940)*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Dublán, M. y Lozano, J. M. (1876-1904). *Legislación de México*. México: Dublán y Lozano.
- Falcón, R. (1984). *Revolución y caciquismo en San Luis Potosí, 1910-1938*. México: COLMEX.
- Falcón, R. (1990). Las regiones en la revolución. Un itinerario historiográfico. En C. Martínez Assad (coord.), *Balance y perspectivas de los estudios regionales en México* (pp. 61-92). México: UNAM/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Greaves, C. (2008). *Del radicalismo a la unidad nacional. Una visión de la educación en el México contemporáneo, 1940-1964*. México: COLMEX.
- Hamilton, N. (1983). *Los límites de la autonomía del Estado*. México: Era.
- INEGI (1942). *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*. México: INEGI.
- INEGI (1945). *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*. México: INEGI.

- Knight, A. (1985). The mexican revolution: bourgeois? nationalist? or just a "great rebellion"? *Bulletin of Latin American Research*, 4(2), 1-37.
- Knight, A. (febrero, 1994). Cardenismo: juggernaut or jalopy. *Journal of Latin American Studies*, 26(1), 73-107.
- Knight, A. (1996). *La revolución mexicana. Del porfiriato al nuevo régimen constitucional. Contrarrevolución y reconstrucción* (vol. II). México: Editorial Grijalva.
- Knight, A. (2001). The modern mexican State: theory and practice. En M. A. Centeno y F. López-Alvez (Eds.), *Grand theory through the lens of Latin America* (pp. 177-218). Estados Unidos: Princeton University Press.
- Knight, A. (2002). The weight of the state in modern Mexico. En J. Dunkerley (Ed.), *Studies in the formation of the nation-State in Latin America* (pp. 212-253). Estados Unidos: Institute of Latin Americans Studies.
- Lewis, Stephen E. (julio-diciembre, 2010). Una victoria pírrica en el México posrevolucionario: los finqueros alemanes, las escuelas Artículo 123 y la formación del Estado en la costa de Chiapas, 1934-1942. *Anuario de Estudios Americanos*, 67(2), 445-465.
- Loyo, E. (octubre-diciembre, 1990). Escuelas rurales "Artículo 123" (1917-1940). *Historia Mexicana*, XL(2), 299-336.
- Luévano Bustamante, G. (2008). *Huelgas, protestas y control social. El movimiento obrero en San Luis Potosí (1910-1936)*. México: UASLP/AHESLP.
- Martínez Assad, C. (1993). *Los rebeldes vencidos. Cedillo contra el Estado cardenista*. México: UNAM/FCE.
- Medina Esquivel, R. (2010). Cambiar en Templo del saber lo que fuera fabricación del veneno más inicuo. La fundación de escuelas Artículo 123 en San Luis Potosí, 1934-1938. En O. López (coord.), *Memoria electrónica del 3er Foro de Investigación Educativa. Educación y Ciudadanías Emergentes 2010*. San Luis Potosí: Polo Académico SLP-RIESLP.
- Medina Esquivel, R. (2011). Política educativa y resistencia patronal. La fundación de escuelas Artículo 123 en San Luis Potosí, 1934-1938. En O. López (coord.), *Historia y antropología de la educación*, II. *Colección San Luis de la Patria* (pp. 81-133). México: San Luis de la Patria.
- Migdal, J. S. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. México: FCE.
- Rockwell, E. (2007). *Hacer escuela, hacer Estado: la educación posrevolucionaria vista desde Tlaxcala*. Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán/CIESAS/CINVESTAV.
- Secretaría de Educación Pública (1929). *Noticia estadística sobre la educación pública en México correspondiente al año de 1927*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- Secretaría de Educación Pública (1941). *La educación pública en México, 1934-1940*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2007). *Manual del juicio de amparo*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación/Themis.
- Vaughan, M. K. (2000). *La política cultural en la revolución. Maestros, campesinos y escuelas en México 1930-1940*. México: Secretaría de Educación Pública/FCE.

OTRAS FUENTES

Archivo

AHSEP Archivo Histórico de la Secretaría de Educación Pública.