

ARTÍCULO 3º

Así, el precepto que nos ocupa está en relación directa, en primer lugar, con el artículo 15 constitucional, el cual, por su parte, prohíbe celebrar tratados internacionales cuyo objeto sea la extradición de delincuentes del orden común que tuvieran la condición de esclavos en el país de comisión del delito.

En segundo lugar, el mismo artículo 2º se encuentra estrechamente vinculado con el artículo 5º, párrafos quinto y sexto, de la propia Constitución, los cuales prohíben, el quinto, todo contrato, pacto o convenio que signifique el menoscabo, la pérdida o el sacrificio de la libertad de la persona, sea por razones laborales, educativas o religiosas, y, el sexto, cualquier convenio en virtud del cual una persona, entre otras cosas, renuncie, temporal o permanentemente, a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

Por último, cabría añadir que, congruente con la prohibición contenida en la primera frase del párrafo quinto antes aludido, y ante la existencia de los llamados "votos perpetuos", la Constitución prohíbe, en la segunda frase de dicho párrafo, de manera absoluta y terminante, el establecimiento de órdenes monásticas, sean cuales fueren su denominación y objeto. Claro está que esta prohibición perdería su razón de ser en el supuesto de que, *a contrario sensu*, una orden monástica no impusiera, como requisito para ingresar a ella, la pérdida completa o la renuncia definitiva a la libertad.

Véanse, en consecuencia, los comentarios a los artículos 5º y 15.

BIBLIOGRAFÍA: Bernal, Beatriz, "Esclavitud", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1983, t. IV, pp. 87-90; Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 16^a ed., México, Porrúa, 1982, pp. 263-270; García-Gallo, Concepción, "Sobre el ordenamiento jurídico de la esclavitud en las Indias españolas", *Anuario de Historia del Derecho Español*, Madrid, t. L, núm. 1, 1980, pp. 1005-1038; Rodríguez y Rodríguez, Jesús, *Introducción al derecho mexicano. Derechos humanos* (separata), México, UNAM, 1981, pp. 26-27; Zavala, Silvio, *La defensa de los derechos humanos del hombre en América Latina (siglos XVI-XVIII)*, México, UNAM-UNESCO, 1982, pp. 33-49.

Jesús RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ

ARTICULO 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación.

El Estado —Federación, Estados y Municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparte el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

- a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
- c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación superior— necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

- a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y
- b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patri-

monio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquéllos que las infrinjan.

COMENTARIO: El presente artículo establece las bases constitucionales de la educación en México. Como se desprende del texto, el artículo 3o. vigente —cuya más reciente reforma data de principios de 1993— constituye todo un programa ideológico al definir nociones tan importantes como lo democrático, lo nacional y lo social; al respecto, establece los criterios constitucionales que deben orientar la educación impartida por el Estado —Federación, Estados y municipios—, por los particulares y por las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley. Para su cabal comprensión, es indispensable aludir a las diversas vicisitudes constitucionales de que ha sido objeto la educación en nuestro país, como resultado de la lucha del pueblo mexicano por definir su proyecto histórico como nación.

La educación dentro de la organización política y social de los aztecas, se encontraba bajo el control y autoridad estatal, a través del *tepulcali* y el *calmecac*, donde se impartía respectivamente enseñanza a los jóvenes e infantes pertenecientes a la clase media y a los mancebos de la clase acomodada de la sociedad. En la época colonial, por otra parte, la educación estaba bajo el control eclesiástico y también estatal, proscribiéndose toda libertad de enseñanza, ya que esencialmente se difundían las doctrinas católicas que eran la base de la unidad política del Estado español.

Durante los primeros años del México independiente no se advierte en los respectivos documentos constitucionales mayor preocupación por las características de la educación, si bien esta última continuó encontrándose fácticamente monopolizada por la Iglesia católica.

La prerreforma liberal de 1833, a cargo de Valentín Gómez Farías, persiguió ampliar la educación oficial a través de la creación de la Dirección General de Instrucción Pública, el establecimiento de la enseñanza libre y la instauración de escuelas primarias y normales. Asimismo, por estimarla un reducto del pensamiento conservador, se clausuró la Real y Pontificia Universidad —reabriéndose y cerrándose eventualmente durante los años siguientes, según el gobierno liberal o conservador en turno—, así como otros colegios de estudios superiores; en su lugar, se organizaron escuelas de estudios preparatorios y otras de carácter profesional.

La Constitución liberal de 1857, después de un interesante y apasionado debate en el seno del Congreso, fue congruente con sus postulados y con-

signó la libertad de enseñanza. En 1867 el presidente Juárez expidió, en uso de las facultades de que se hallaba investido, la Ley Orgánica de Instrucción Pública, que instituyó la enseñanza primaria gratuita, laica y obligatoria, pero cuya vigencia se limitó al Distrito Federal, pues el Congreso de la Unión carecía entonces de facultades federales en la materia. Por esta misma razón, cuando en 1905 el presidente Díaz creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes tuvo que encomendarle tan sólo la instrucción pública en el Distrito y territorios federales, no obstante que como secretaría de despacho le correspondían "los negocios del orden administrativo de la Federación", según el artículo 86 de la Constitución de 1857.

El proyecto del artículo 3º, presentado por el Primer Jefe Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro preveía la plena libertad de enseñanza, así como el laicismo y la gratuitidad para la que se impartiera en establecimientos oficiales. La Comisión de Constitución —presidida por Múgica, uno de los líderes más destacados de la corriente radical del Congreso— dio a conocer su dictamen sobre dicho artículo, el cual no estaba de acuerdo con el proyecto mencionado, y propuso un texto más progresista que eliminaba totalmente la intervención del clero en la enseñanza, por estimar que la enseñanza religiosa perjudicaba el desarrollo psicológico natural del niño y que el clero, al anteponer los intereses de la Iglesia, era contrario a los intereses nacionales y sólo buscaba usurpar las funciones del Estado. Después de un largo, acalorado y significativo debate entre la referida corriente radical o jacobina, de filiación obregonista, y la corriente moderada, integrada por los diputados más leales a Carranza (si bien, incluso estos últimos, se declararon anticlericales), la Comisión de Constitución retiró su proyecto original y presentó un nuevo texto, en el que también predominó la corriente radical, el cual fue aprobado por 99 votos contra 58.

Así, el texto original del artículo 3º, estableció por primera vez a nivel constitucional que la educación impartida en escuelas oficiales sería laica, al igual que la enseñanza primaria (elemental y superior) impartida en establecimientos particulares; ni las corporaciones religiosas ni los ministros de algún culto podrían establecer o dirigir escuelas primarias; las escuelas primarias particulares sólo podrían establecerse sujetándose a la vigilancia oficial, y las escuelas oficiales impartirían enseñanza primaria en forma gratuita.

En diciembre de 1934 se reformó el artículo 3º, constitucional, tomando como base primordialmente una iniciativa formulada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario que hizo suya la totalidad de los diputados, imprimiéndole a la enseñanza pública cierto contenido ideológico y determinada finalidad: "La educación que imparte el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social".

Cabe señalar que en esa misma ocasión se hicieron otras adiciones y reformas al propio artículo 3º, constitucional, las cuales fueron retomadas en su mayor parte por la reforma de 1946 y se conservan en la de 1993, cuyo contenido se comenta en los siguientes párrafos.

En efecto, en el año de 1946 se volvió a modificar el mencionado ar-

título, y es el que hoy se encuentra en lo esencial vigente, con las adiciones de 1980, para garantizar constitucionalmente la autonomía universitaria; la de 1992, como parte de las reformas para la llamada modernización de las relaciones entre el Estado y las Iglesias (reformándose con este último objeto, además del artículo 30., el 50., el 24, el 27 y el 130), así como la de 1993 para reestructurarla y hacer obligatoria la educación secundaria (para lo cual también se reformó el artículo 31).

A pesar de que el Constituyente de 1934 se había rehusado a establecer que la llamada educación socialista implicaba la adopción de la doctrina del socialismo científico, el presidente Ávila Camacho en 1946 motivó su iniciativa de reformas señalando que: “la redacción del artículo que menciono ha servido para desviar el sentido de su observancia para deformar su contenido y para provocar, en algunos medios, un desconcierto que procede afrontar con resolución, eliminando en su origen las tendenciosas versiones propaladas con la intención de estorbar el progreso que ambicionamos”.

De acuerdo con esta reforma, desde entonces se estableció (en el segundo párrafo, según el texto a partir de 1993), que “La educación que imparte el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.

Por su parte, la reforma de 1992 estableció en la fracción I que la educación impartida por el Estado será laica, es decir, se deberá mantener por completo ajena a cualquier doctrina religiosa, con lo cual se derogó la obligación que en el mismo sentido tenían los particulares, tratándose de educación primaria, secundaria, normal y toda aquella destinada a obreros y campesinos.

Asimismo, en la nueva fracción II se puntualizan los siguientes criterios que desde 1946 orientan a la educación en México, la cual debe basarse en los resultados del progreso científico, luchando, para el efecto, contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además: a) Será democrática, considerando como democracia tanto a la estructura jurídica y al régimen político, como al sistema de vida “fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

b) Será nacional, toda vez que será preocupación fundamental atender a la comprensión de los problemas de México, al aprovechamiento de sus recursos, a la defensa de su independencia política y económica y a la continuidad y acrecentamiento de su propia cultura.

c) Tendrá un carácter social, solidario e integral, en tanto que deberá contribuir a la mejor convivencia humana, robusteciendo la dignidad de la persona y la integridad de la familia, así como la convicción del interés general de la sociedad, bajo los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando cualquier tipo de privilegios.

La reforma de 1992 también derogó la prohibición de que las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realizaban actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, pudieran intervenir en forma alguna en los planteles en que se impartía educación primaria, secundaria, normal o la destinada a obreros o campesinos.

La más reciente reforma, de 1993, establece en la fracción III que el

ARTÍCULO 3º

13

Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. A esta facultad exclusiva del Ejecutivo Federal se agrega la posibilidad de considerar la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales —en clara referencia a la agrupación sindical de los maestros mexicanos— involucrados en la educación.

La fracción IV en vigor (como antes lo hacía la fracción VII) puntuализa que toda la educación que el Estado imparte será gratuita; disposición que se relaciona con el proemio del artículo que se comenta cuando prevé que al Estado —Federación, Estados y Municipios— le corresponde impartir la educación preescolar, primaria y secundaria.

La última reforma adiciona una nueva fracción —la V— que incorpora al texto constitucional el compromiso del Estado de promover todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo del país, incluyendo expresamente a la educación superior y de manera tácita modalidades como la educación para adultos, la educación especial y la indígena. Igualmente, esta fracción incorpora la obligación del Estado de apoyar la investigación científica y tecnológica y alentar el fortalecimiento y difusión de la cultura mexicana.

Una de las reformas más relevantes de 1993 al artículo 3º, es la relativa al régimen a que están sujetos los particulares que imparten educación. Se establece, a partir de este año, en congruencia con el principio de legalidad, el derecho de los particulares de disponer de un medio de defensa jurídica en relación con los actos administrativos que nieguen o revoquen la autorización previa que deben obtener —para impartir educación primaria, secundaria o normal—, o bien, les retiren el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. Es conveniente destacar que la propia fracción VI conserva la obligación de los particulares que imparten educación primaria, secundaria o normal de ajustarse a los fines y criterios que se establecen en el segundo párrafo y en la fracción II del mismo artículo 3º, así como de cumplir con los planes y programas oficiales a que se refiere la fracción III.

De lo anterior resulta claro que la idea liberal decimonónica de la libertad de enseñanza ha sido superada, y que actualmente la educación constituye una función social a cargo del Estado, ya sea que la imparta directamente, en forma descentralizada o a través de los particulares, quienes requieren previa autorización y ajustarse a la finalidad y criterios previstos constitucionalmente.

Por otra parte, en octubre de 1979, después de consultar la opinión de las propias instituciones de educación superior involucradas, el presidente de la República envió al Congreso de la Unión la iniciativa para adicionar una nueva fracción VIII —que a partir de 1993, pasó a ser la VII— al artículo 3º, constitucional que, con ciertas precisiones incorporadas por las cámaras de Diputados y Senadores, se publicó en el *Diario Oficial* de 9 de junio de 1980, garantizando constitucionalmente la autonomía universitaria que, hasta entonces, sólo había estado protegida legalmente para ciertas instituciones.

La exposición de motivos, por su parte, expresó: “La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es

compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren, y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado”.

Antes de pasar a considerar cada uno de los elementos contemplados por dicha fracción y que integran jurídicamente el concepto de autonomía, es conveniente precisar ciertos aspectos de carácter general que contribuirán a comprenderlo mejor: en primer lugar, la autonomía debe entenderse como el ejercicio de ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado, en tanto que están directamente relacionadas con el servicio público de educación, en este caso del tipo superior; es decir, el Estado se des prende de esas facultades que le son propias para depositarlas en otra entidad creada por él. En segundo lugar, la autonomía se otorga sólo mediante un acto jurídico emanado del órgano Legislativo, sea federal o local, por lo que no existe autonomía emanada de actos del Ejecutivo o del Judicial. En tercer lugar, la autonomía se ejerce sólo por algunos organismos descentralizados del Estado, por lo que no es posible concebir una dependencia u organismo integrado a la estructura del gobierno central y, que al mismo tiempo sea autónomo. Por último, y como consecuencia de todo lo anterior, no puede concebirse la autonomía fuera del marco jurídico que le es propio ni otorgada por otra instancia que no sea el Estado, de allí que la autonomía sea una condición jurídica que sólo puede otorgarse a instituciones públicas.

Así, desde un punto de vista jurídico, la autonomía no es más que un grado extremo de descentralización; si bien puede haber organismos descentralizados que no sean autónomos, no es posible que haya organismos autónomos que no sean descentralizados. En términos generales, la descentralización es una figura jurídica mediante la cual se retiran determinadas facultades de decisión de una autoridad central para transferirlas a otra autoridad de competencia menos general. Mientras que en la mayoría de los casos de descentralización sólo se transfieren facultades propiamente administrativas, en el caso de la autonomía a universidades e instituciones de educación superior de carácter público también se faculta a los miembros de la comunidad respectiva para autogobernarse y establecer sus propias normas, estatutos o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto legislativo del Estado a través del cual se les otorgó la autonomía.

La citada fracción VII del artículo 3º, constitucional expresamente establece que: “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía [...] realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas [...]” De este modo, se definen como fines inherentes de las instituciones de educación superior sus funciones sustantivas de educar, investigar y difundir la cultura. Asimismo y a diferencia de lo que alguien pudo llegar a sostener en otra época, todo el sentido nacionalista democrático, de solidaridad y de justicia que impera en el artículo tercero constitucional se impone como obligatorio a la educación superior impartida por las instituciones públicas autónomas, agregándoles

los que se refieren a “la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas”.

Por otra parte, con objeto de habilitar a las instituciones de educación superior autónomas por ley para la consecución de sus fines asignados y preservar su independencia de todo control político y gubernamental, la propia Constitución reserva a las respectivas instituciones una serie de facultades para que, a través de sus órganos y en ejercicio de su autonomía, determinen las cuestiones de autogobierno, las académicas y las financieras. Sobre este particular, la multicitada fracción VII del artículo 3º, constitucional establece que: “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas [...] determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio”.

Es claro que tales facultades constitucionalmente reservadas deben ser ejercidas por las propias instituciones, como parte de su autonomía a través de sus órganos correspondientes —según lo establezca su respectiva ley orgánica o reglamentos internos—, por lo que cualquier injerencia de alguna otra instancia —ya sea gubernamental, sindical u otra— que pretenda condicionar en cierta forma o hacer nugatorias dichas facultades, sería atentatoria de la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada.

Por último, la iniciativa presidencial con las adiciones que en este sentido fueron introducidas en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, también atendió la solicitud que las universidades habían formulado a fin de que se precisaran las modalidades de sus relaciones laborales.

Así, con el propósito de encontrar un equilibrio entre los legítimos derechos de los trabajadores universitarios y la naturaleza y fines de las instituciones públicas autónomas de educación superior, se estableció que las relaciones laborales tanto del personal académico como del personal administrativo se normarán por el apartado “A” del artículo 123 constitucional, en los términos y con las modalidades previstos por la Ley Federal del Trabajo (concretamente, el capítulo XVII del título sexto) “conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere”.

En cuanto a la fracción VIII (antes IX) del artículo 3º, constitucional, que faculta al Congreso de la Unión para legislar a fin de distribuir, unificar y coordinar la función social educativa entre la Federación, los Estados y los municipios, así como para fijar las aportaciones económicas correspondientes e imponer ciertas sanciones por incumplimiento, cabe señalar que por referirse propiamente a la parte orgánica de la Constitución, esta facultad, desde un punto de vista técnico, no debiera quedar comprendida en el artículo 3º, entre las llamadas “garantías individuales”, máxime que resulta superflua en tanto que la fracción XXV del artículo 73 constitucional reproduce dicha facultad. Sin embargo, por tener relevancia para la materia educativa es conveniente aludir a algunos antecedentes sobre el particular y esclarecer su alcance.

Como una novedad, el Constituyente de 1917 facultó al Congreso, a través de la entonces fracción XXVII del artículo 73 (hoy fracción XXV,

ya reformada), “Para establecer escuelas profesionales [...] y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación”. De ese modo, se instituyó en este tipo de establecimientos (así como en los que impartieran enseñanza primaria, elemental y superior, en los términos del artículo tercero) una doble “conurrencia”: la de los particulares con el poder público y, dentro de este último, la “conurrencia”, libre e indiscriminada de la Federación con las entidades federativas, al no especificarse distribución alguna de funciones entre los respectivos órganos. Incluso, el desiderátum consistía en que los particulares llegaran a asumir íntegramente la función educativa, de suerte que sólo como temporal y supletoria procedía admitirla dentro de la actividad del poder público.

Por la circunstancia de que a la Federación no se le otorgase competencia exclusiva en materia de enseñanza, el artículo 14 transitorio suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (que desde su creación en 1905 no se justificaba técnicamente), a pesar de no haberlo propuesto así el proyecto de Carranza.

Posteriormente, con la iniciativa de Álvaro Obregón, a propuesta de José Vasconcelos, la educación pública recibió en México su primer impulso serio. Con el propósito de impulsar la llamada “federalización de la enseñanza” (estrictamente, aunque resulte paradójico, “centralización”), en 1921 se reformó la Constitución; por una parte, la entonces fracción XXVII del artículo 73 a efecto de dotar al Congreso de la Unión de nuevas facultades en materia educativa y, por otra, el artículo 14 transitorio para tildar en el mismo la supresión acordada por el Constituyente de Querétaro de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes como consecuencia de esta última reforma se pudo crear, el 5 de septiembre de 1921, la Secretaría de Educación Pública.

En cuanto al primer aspecto de la reforma de 1921, la entonces fracción XXVII facultó al Congreso para “establecer y sostener en toda la República” diversas instituciones educativas que enumeraba —funciones que, por su naturaleza, propiamente corresponden al Ejecutivo—, así como para “legislar en todo lo que se refiera a *dichas instituciones*”, es decir, las establecidas y sostenidas por la Federación. Congruente con lo anterior, la reforma reconoció idéntica facultad a los Estados, pues a su potestad de crear escuelas debía corresponder la de legislar sobre las mismas: “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”. Como advierte el distinguido jurista Tena Ramírez, esta disposición sólo cabe interpretarla en el sentido de que los Estados podrían legislar sobre los planteles propios, según lo previsto categóricamente en la primera parte del precepto. De este modo, era la Constitución misma y no el Congreso de la Unión —como se previno con posterioridad—, la que deslindaba los campos federal y local, por lo que en materia educativa la concurrencia se daba únicamente dentro del tema general de la educación pública, en cuanto al ámbito concreto de cada competencia. (Tena, p. 388).

La “federalización” de la tarea educativa, aunque restringida, la hizo posible la reforma constitucional de 1921, pero la “conurrencia” que de

allí surgió inspiró con el tiempo la conveniencia de instituir un regulador, que distribuyera, unificara y coordinara la educación en toda la República. A tal finalidad correspondió la reforma de 1934 —al artículo 3º, último párrafo (hoy fracción VIII), y al artículo 73, fracción desde entonces XXV y que corresponde a la antigua XXVII, pero que pasó a ocupar tal número en virtud de la supresión de dos fracciones previas—, que por ello implicó una innovación en nuestra técnica constitucional. La triple tarea de distribuir, unificar y coordinar la educación pública, la encomendó la reforma de 1934 al Congreso de la Unión a manera de regulador en función legislativa. De este modo, desde el año de 1921 hasta antes de 1934 las entidades federativas gozaron constitucionalmente de una auténtica autonomía en la materia educativa que les permitía, dentro de su “jurisdicción”, determinarse por medio de sus constituciones, de sus leyes y de sus actos administrativos. “Mas a partir de 1934 —apunta Tena Ramírez— la autodeterminación de las entidades ha quedado prácticamente a merced del Congreso de la Unión” (p. 393), en cuanto a la distribución de la función social educativa entre la Federación, los Estados y los municipios, así como a la fijación de las aportaciones económicas correspondientes y la imposición de sanciones por incumplimiento, en los términos de la Ley Federal de Educación y de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

Conviene señalar, sin embargo, que la facultad conferida al Congreso de la Unión por la fracción XXV del artículo 73 constitucional para legislar en todo lo que se refiere a aquellas instituciones educativas que se encuentra habilitado para “establecer, organizar y sostener en toda la República”, cabe entenderla sólo con respecto a los planteles de la Federación, ya que la facultad federal no desplaza a la de los Estados en la misma materia, dentro de sus respectivos territorios. Existe, pues una doble “jurisdicción” en la impartición de la enseñanza por el poder público: la “jurisdicción” federal, que por razón del territorio abarca toda la República y que por razón de la materia se constríñe a los establecimientos federales; y la “jurisdicción” estatal, que geográficamente reconoce por límites los de cada entidad federativa y dentro de ellos se ejerce sobre los planteles que el respectivo Estado sostiene.

Es importante aludir al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito el 18 de mayo de 1992 por el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades federativas y los directivos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, a través del cual se encomienda a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública había venido prestando, en cada Estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y la educación especial —traspasándose los bienes inmuebles y muebles, así como los recursos financieros, utilizados en su operación—. El Ejecutivo Federal conserva las facultades normativas previstas por la Constitución y la Ley Federal de Educación, incluyendo la definición de los planes y programas para los tipos y grados educativos mencionados, la elaboración y actualización de los libros de texto gratuito para la educación primaria y, a partir de 1993, secundaria, así como el establecimiento de los procedi-

mientos de evaluación del sistema educativo nacional, bajo el principio de un auténtico y corresposable federalismo educativo.

La última reforma al artículo 3o., la de 1993, también amplía la obligatoriedad a la enseñanza secundaria, precisando en el primer párrafo el derecho de todo individuo, en congruencia con el principio de universalidad contenido en el artículo 1o. de la Constitución, a recibir educación. Con ello se expresa la obligación de los individuos de cursar la educación primaria y secundaria, así como la obligación del Estado de impartirla. Esta obligación está además contenida en una adición consecuente a la fracción I del artículo 31, para establecer como obligación de los mexicanos hacer que sus hijos concurren a las escuelas a obtener, además, de la educación primaria, la secundaria, sin importar la edad.

Véanse los comentarios a los artículos 5o. (párrafo segundo y cuarto), 18 (párrafo segundo), 27 (fracción III), 31 (fracción I), 73 (fracción XXV), 123 (apartado "A", fracción XII y apartado "B", fracción VII).

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 6a. ed., México, Porrúa, 1970, pp. 438-453; Cisneros Farfás, Germán, *El artículo tercero constitucional: análisis histórico, jurídico y pedagógico*, México, Trillas, 1970, *passim*; Orozco Henríquez, José de Jesús, *Régimen de las relaciones colectivas de trabajo en las universidades públicas autónomas*, México, UNAM, 1984, pp. 99-150; Rangel Guerra, Alfonso, "La autonomía universitaria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Deslinde*, México, UNAM, núm. 153, septiembre de 1982, 22 pp.; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., México, Porrúa, 1981, pp. 385-406; Valadés, Diego, "Derecho de la educación", *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM-LGEM, 1983, t. II, pp. 1349-1393.

Mario MELGAR ADALID
J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

ARTÍCULO 4o. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.