

ARTÍCULO 4º

mientos de evaluación del sistema educativo nacional, bajo el principio de un auténtico y corresponsable 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 concurran 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 Farías, 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.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.

COMENTARIO: Adoptando el pensamiento de su homólogo en 1857, el Constituyente de 1917 dejó, casi en sus términos, después de amplia discusión, los principios básicos sustentados en el precepto constitucional que nos ocupa. De ahí que en su origen este artículo expresara que a ninguna persona podrá impedirse el dedicarse a la profesión, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; pudiendo ser vedada sólo por disposición judicial esta libertad. El contenido íntegro del artículo, en sus dos párrafos, en una reforma que tuvo lugar el año de 1974 fue agregado al artículo 59, y hoy forman parte de este otro precepto constitucional. En su lugar se le ha integrado con nuevas garantías individuales, cuya inclusión en nuestra Constitución se ha considerado indispensable.

En efecto, en iniciativa presentada al Congreso de la Unión por el presidente de la República, licenciado Luis Echeverría, con fecha 18 de septiembre del año antes citado, expresó este funcionario que una decisión fundamental del pueblo mexicano ha sido preservar la independencia nacional, con base en la vida solidaria y la libertad de quienes integran el país. Que dentro de este marco de intereses y tareas, ha debido en nuestros días integrarse a la mujer, tanto al proceso político de manera que participe con libertad y responsabilidad al lado del varón en la toma de decisiones nacionales, como en el disfrute, al mismo tiempo, de una absoluta igualdad con éste, en el ejercicio de los derechos ya reconocidos y en el cumplimiento solidario de las responsabilidades particulares que les competen.

El análisis cualitativo y cuantitativo de varias actividades, como pueden serlo la educación, la política, la productiva o el trabajo, llevó al Congreso de la República a elevar al plano constitucional la igualdad plena entre hombres y mujeres, con la finalidad de que la adición y reforma propuestas se sumasen al equilibrio que nuestro sistema constitucional encontró, al asegurar y hacer convivir garantías individuales con garantías sociales; pues así como en el terreno educativo la instrucción fundamental del pueblo mexicano, orientada a través de criterios de libertad democrática, solidaridad nacional e internacional, o en el de convivencia humana, ha rechazado cualquier privilegio derivado de supuestas superioridades o jerarquías y ha aceptado por exigencia social la igualdad jurídica entre los sexos; y en el terreno del empleo la contribución de la mujer a la creación de riqueza, constituye hoy un beneficio para el progreso de la familia mexicana; justo era consagrar la igualdad del hombre y la mujer ante la ley, por ser consecuencia explícita de una decisión humanística y social, de imposterizable reconocimiento.

A ello fue debida la inserción en el nuevo artículo 4º de la Constitución general de la República, de los dos párrafos con los cuales se inician sus pronunciamientos, mismos en los que, independientemente de la igualdad jurídica del hombre y la mujer, aceptada y reconocida, se dispuso además, que toda persona tiene derecho a decidir, de manera libre, responsable e informada, sobre el número y espaciamiento de sus hijos, objetivo este último derivado de las deliberaciones habidas en la Conferencia Mundial de Población celebrada en la ciudad de Bucarest, república de Rumania, durante el citado año de 1974; en cuyo foro se aprobó una nueva política demográfica en la cual fue tomado en consideración, de modo especial, el importante papel de las mujeres en el desenvolvimiento colectivo del Estado moderno. Este es el motivo de haberse consignado en un párrafo particular el derecho a la libre procreación como garantía personal, adoptándose en esta forma la declaración que ya había sido suscrita por México en el año de 1968, con motivo de la conferencia sobre demografía que había tenido lugar en la ciudad de Teherán, convocada por la Organización de las Naciones Unidas.

Implica por tanto este derecho, por una parte, la libertad, responsabilidad e información compartidas entre hombres y mujeres en la adopción de tales actitudes, como base de la vida en común; por la otra, la incorporación de valores culturales relacionados con las más simples funciones vitales, cual es la actividad reproductiva, merecedora de un trato de ingente impulso sociológico, que fundado en el amor y comprensión que debe existir en la pareja humana, la conduzca, como expresa nuestra disposición constitucional vigente, a decidir sin coacción alguna, tanto el número como el periodo de espaciamiento, de los hijos que deseen.

En época reciente se hizo una adición más a este artículo. Con fecha 3 de febrero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación, el tercer párrafo, en el cual se consagró como norma constitucional el derecho a la protección de la salud. Este derecho se ha establecido con los siguientes propósitos: 1º Lograr el bienestar físico y mental del mexicano, contribuyendo el Estado al ejercicio pleno de sus capacidades humanas; 2º Prolongar y mejorar la calidad de vida en todos nuestros sectores sociales, sobre todo los más desprotegidos, a quienes es preciso otorgar los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo armónico de la sociedad; 3º Crear y extender, en lo posible, toda clase de actitudes solidarias y responsables de la población, tanto en la preservación y conservación de la salud, como en el mejoramiento y restauración de las condiciones generales de vida, con la idea de lograr para el mexicano una existencia decorosa; 4º El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de nuestra población; 5º Impulsar los conocimientos técnicos y sociales para el adecuado aprovechamiento y empleo de los servicios de salud, y 6º Desarrollar la enseñanza e investigación científica y tecnológica para la salud.

Con base en estas finalidades ha sido elaborado un ambicioso programa de salud que busca proporcionar tales servicios a toda la población, en per-

manente superación y mejoría de su calidad. Se pretende asimismo contribuir al desarrollo del país y al bienestar colectivo; y en el cual se ha puesto especial énfasis respecto al cuidado de menores en estado de abandono, en la atención de los ancianos desamparados y en la rehabilitación de los minusválidos, a quienes se proporcionan ya los medios necesarios para su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y lo social. El impulso al desarrollo de la familia fue, entre otros razonamientos expuestos, el que llevó al Ejecutivo federal a proponer la adición de todas estas medidas, con el objetivo final de mejorar las condiciones sanitarias del ambiente e impulsar la administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud.

Bajo el título de Sistema Nacional de Salud se ha constituido un organismo del que forman parte varias dependencias y entidades de la administración pública, federal y local, al igual que un selecto grupo de personas físicas y morales de los sectores social y privado, algunos de ellos ligados desde hace algún tiempo con los servicios de salud, para atender el programa en cuestión. De esta manera los propósitos constitucionales habrán de encontrar plena realización en el corto y mediano plazo; a saber: a) proporcionando servicios de salud a toda la población, con atención prioritaria de los problemas sanitarios y de las situaciones que puedan causar o causen algún daño a la salud; b) contribuir al desarrollo demográfico y armónico del país; c) colaborar al bienestar social mediante servicios adicionales de asistencia pública; d) impulsar métodos racionales de administración y empleo de los recursos humanos para mejorar la salud; e) impulsar actividades científicas y tecnológicas en materia de salud, tanto en universidades y centros de educación superior, como en centros hospitalarios o clínicas destinadas a la atención de la población menos protegida; f) coordinar a todas estas instituciones (de salud y educativas) en la formación y capacitación de los recursos humanos para la salud, y g) distribuir del modo más conveniente dichos recursos humanos.

La planeación, regulación, organización y funcionamiento del sistema se rige por la Ley General de Salud, promulgada el 7 de febrero de 1984, así como por disposiciones reglamentarias y accesorias cuyo cumplimiento corresponde actualmente a la Secretaría de Salud, que ha substituido en las funciones administrativas correspondientes a la antigua Secretaría de Salubridad y Asistencia. Es la encargada de conducir, por ahora, las políticas necesarias para el contenido de la norma constitucional que se examina y establecer nuevas estrategias en este campo de la actividad administrativa, a la cual se ha facultado para introducir los cambios necesarios a efecto de que todas las instituciones que prestan servicios de salud (Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Instituto de Seguridad de las Fuerzas Armadas Mexicanas; Dirección Integral de la Familia; Servicios Médicos del Distrito Federal; Servicios Coordinados en cada entidad de la República, etcétera) cumplan con las obligaciones legales y adapten sus sistemas operativos en todas sus fases y proyecciones, al programa nacional de salud. Tal es el alcance de la adición constitucional.

En el penúltimo párrafo se ha incluido el derecho de la familia mexicana al disfrute de una vivienda digna y decorosa, garantía protegida a su vez, como la salud, mediante leyes especiales destinadas a cubrir este fin. Recordemos en este párrafo las sabias palabras del doctor Mario de la Cueva para quien, desde el imperio romano, la necesidad de habitación ha constituido una de las más angustiosas necesidades humanas, a grado tal, que —según dice— en un poema titulado *Los trabajos y los días* Hesíodo consignaba que para el hombre lo más importante era la casa, la mujer y el bucoy labrador. Agregó el maestro que dejaba a los expertos averiguar si el poeta había colocado en forma intencionada, en primer término, a la casa, pues la realidad social ha sido que los hombres iniciaron en ella una vida diferente a la de las cuevas de la prehistoria y a la de las chozas y barrancas de nuestros tiempos.

Estima el doctor De la Cueva que en concepto similar debió de inspirarse el pensamiento de uno de los grandes constituyentes de 1917, el licenciado don Natividad Macías, quien en memorable discurso pronunciado el 28 de diciembre de 1916, se refirió posiblemente por primera vez en la historia universal, a la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, cuando ni siquiera en las leyes norteamericanas, inglesas o belgas, por entonces las más avanzadas en la materia, concedían ningún beneficio en este sentido. La propa Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó hasta su quincuagésima quinta reunión, el mes de junio de 1970, una convención (la número 133) sobre vivienda para los trabajadores, complementada con una interesante recomendación (número 115) respecto del conjunto de normas para proporcionar, o al menos facilitar vivienda, a dicho sector de la población mundial.

Entre nosotros, como lo ha dejado expuesto el profesor Braulio Ramírez Reynoso, desde el programa del Partido Liberal Mexicano, el año de 1906, se propuso brindar a los trabajadores alojamiento higiénico, y en noviembre de ese mismo año, el gobernador del estado de Chihuahua, Enrique C. Creel, promulgó una ley sobre casas para obreros y empleados públicos. Así es que el derecho a la vivienda tiene en nuestro medio raigambre muy antigua, aplicado, si se desea observarlo en sus inicios, como beneficio exclusivo de la clase trabajadora, pero apuntado ya como exigencia social. No faltó apoyo a los gobiernos posteriores al constitucionalismo para el logro del derecho a la vivienda, pero las condiciones económicas del país no permitieron, sino hasta años recientes, hacer posible el enunciado de tal garantía.

¿Qué se pretende en rigor con su inclusión en el artículo 4º constitucional? Hacer conciencia en el ciudadano, en el jefe de familia, en el funcionario público o privado, en el hombre de negocios (industrial, comerciante, empresario en general), sobre la necesidad de que la familia mexicana cuente con habitación digna, evitando en forma gradual los asentamientos humanos irregulares, la convivencia en tugurios o en habitaciones improvisadas, pues la evolución a la que ha llegado la población mexicana ya no puede permitir este deterioro social ni debe prolongarse por más tiempo el

cúmulo de problemas que representa su solución. Obligación de la nación es hacer realidad en su esplendorosa riqueza de propósitos tan elemental derecho.

En el párrafo final se dice que es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a su salud física y mental. Se ha considerado innecesaria la incorporación de este otro legítimo derecho en la Constitución general, debido a que se estima que deben ser las normas del derecho común las que regulen la garantía del menor a una existencia placentera, aparte la circunstancia de ser muy amplia la gama y contenido de todas las cuestiones que atañen a la protección de los menores.

Lo que ocurre, según nuestro particular modo de observar el fenómeno social y legal correspondiente, es que la totalidad de las disposiciones o normas jurídicas, sean del orden civil, penal, laboral o procesal, si se las examina con paciencia y detenimiento, se desprende de ellas el trato que debe darse a los menores en sus relaciones sociales como persona, pero no se consideran sus derechos específicos, ni dentro de la familia, ni en la comunidad donde habitan, mucho menos los del medio donde se desarrollan. La desatención en que se mantiene a varios menores, la explotación de que son víctimas, el mal trato al que en ocasiones se les sujeta, todo ello está demostrando la necesidad de un orden jurídico de mayor jerarquía para su protección y la existencia de un sistema administrativo dentro del cual puedan moverse las autoridades, sin afectar el interés privado, para exigir el cumplimiento de las garantías mínimas que les corresponden.

Las leyes reglamentarias que provengan de la norma constitucional tendrán que ser las que resuelvan para el futuro inmediato las formas de protección que garanticen la vida, la seguridad, la subsistencia y educación de dichos menores, así como las que otorguen a las instituciones públicas que deban de encargarse de llevarla a la práctica, tan hermosa intención de nuestro Constituyente. Por el momento el principio ha quedado consignado en la carta fundamental y estamos seguros que nadie dudará de su nobleza e importancia.

Finalmente, casi a punto de cumplirse cinco siglos del encuentro entre dos culturas y 75 años de haberse promulgado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestra ley fundamental ha incorporado a su texto el reconocimiento de los pueblos indígenas de México, así como la declaración de que su existencia significa la base de la composición pluricultural de la nación, mediante la adición de un primer párrafo al artículo 4º constitucional, por decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de enero de 1992.

Nunca en toda la larga historia de nuestro constitucionalismo se había hecho tal reconocimiento ni se había impulsado de forma tan decidida una renovadora y moderna política indigenista. Esta reforma se da en el contexto de los derechos humanos de la tercera generación (derechos de los pueblos y de las naciones).

El nuevo punto de vista de los derechos humanos ha venido a poner el acento en la necesidad del disfrute y goce de estos derechos para todos los

miembros de la sociedad, como un imperativo para la estabilidad y subsistencia de la sociedad misma, incluyéndose aquí a los grupos indígenas, los que por sus condiciones sociales han resultado casi siempre ajenos al disfrute de los derechos humanos.

Y no se trata ya sólo de hacer efectivos, para los grupos indígenas, el goce y disfrute de los derechos humanos universalmente reconocidos y consagrados, ahora es necesario ir más allá, con la identificación de los derechos que como grupo social les corresponden; con lo que nos encontramos propiamente en el campo de los derechos de los pueblos indios, en el que ahora es necesario avanzar.

La conformación de la población de la República Mexicana es, ha sido y será pluriétnica, ya que los grupos indígenas son los que reflejan los más altos índices de natalidad. A lo largo y a lo ancho del territorio nacional se encuentran asentados miembros de los 56 diferentes grupos étnicos que se han logrado identificar.

No somos tan ingenuos para considerar que la doliente realidad en la que viven los pueblos indígenas se transformará automáticamente por el solo hecho de haberse adicionado la Constitución. La reforma no es puerto de llegada sino puerto de salida.

Con la sólida base constitucional en vigor, deberá dictarse una ley reglamentaria que precise y desarrolle los mandatos constitucionales; que aclare la competencia legislativa de la federación, de los estados y de los municipios; que establezca las específicas formas de protección a las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de las comunidades indígenas; que clarifique los instrumentos con que se contará para los indígenas accedan efectivamente a la jurisdicción del Estado.

Con independencia de lo que establezca la ley reglamentaria, muchas otras leyes federales y locales deberán ser revisadas para adecuarlas con el mandato constitucional.

BIBLIOGRAFÍA: Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1972, t. I, pp. 389 y ss.; Galindo Garfias, Ignacio, *Derecho civil*, México, Porrúa, 1982; García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Hernández, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1980, t. I; Hernández Quiroz, Armando, *Derecho protector de menores*, Jalapa, Ediciones de la Universidad Veracruzana, 1967; Madrazo, Jorge, "Hacia un encuadramiento constitucional de la problemática indígena en México", *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*, México, UNAM, 1991, pp. 7-20; Ramírez Reynoso, Braulio, "La vivienda obrera y la empresa en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XVII, núm. 49, enero-abril de 1984, pp. 103 y ss.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA
Jorge MADRAZO

ARTÍCULO 5º. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, sien-