

Artículo 3o.

Por lo que toca a la situación actual del problema de la esclavitud, cabe hacer hincapié en que, no obstante haber sido abolida en la inmensa mayoría de los órdenes jurídicos internos, y, en el plano internacional, estar prohibida por las Convenciones de Ginebra, una, del 25 de septiembre de 1926, relativa a la esclavitud, y, otra, del 7 de septiembre de 1956, concerniente a la abolición de la esclavitud, de la trata de esclavos y de las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, ésta sigue existiendo en nuestros días.

En efecto, según los recientes informes del grupo de trabajo sobre la esclavitud, de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, el cual fue establecido en 1974, hoy día existirían varios millones de esclavos en el mundo (UN Doc. E/CN.4/Sub. 2/1984/23), además de que en países que oficialmente la han abolido, la esclavitud aún existe. Tal sería el caso, por ejemplo, de Mauritania, país que suprimió la esclavitud el 5 de junio de 1980, pero donde todavía existen aproximadamente unos 100 000 esclavos (UN Doc. E/CN.4/Sub. 2/1984/CRP.1/add.10).

Ante esta situación que muestra con toda evidencia que ni la esclavitud, ni la trata de esclavos, ni otras instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, como sería el caso, por ejemplo, de la servidumbre, sea ésta impuesta o voluntaria, del trabajo forzoso, etcétera, han desaparecido del todo, puede afirmarse que el precepto constitucional de que tratamos conserva plena justificación y razón de ser, cuanto más si a este artículo lo relacionamos con otras disposiciones de nuestra ley fundamental que persiguen el mismo propósito protector de la libertad personal.

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 los 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 menosprecio, 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 estable-

cimiento de órdenes monásticas, sea 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 constitucionales.

BIBLIOGRAFÍA: Bernal, Beatriz, "Esclavitud". *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1983, t. IV, pp. 87-90; Burgoa, Ignacio. *Las garantías individuales*, 16º 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 del hombre en América Latina (siglos XVI-XVIII)*, México, UNAM-UNESCO, 1982, pp. 33-49.

JESÚS RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ

ARTÍCULO 3º La educación que imparta el Estado —Federación, Estados, Municipios— 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, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:
 - a) Será democrática, 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, cuando 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 sectas, de grupos, de sexos o de individuos;

II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos) deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;

III. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos iniciales I y II del presente artículo y, además, deberán cumplir los planes y los programas oficiales;

IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos;

V. El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares;

VI. La educación primaria será obligatoria;

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

VIII. 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 sus programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. 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;

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

COMENTARIO: El presente artículo establece las bases constitucionales de la educación en México. Como se desprende del texto, el artículo 3º vigente señala los principios y criterios que deben orientar a la educación, conformando todo un programa ideológico al definir noción tan importantes como democracia, lo nacional, y lo social; al respecto, establece las características constitucionales de la enseñanza impartida por el Estado, los particulares (en caso de tratarse de educación primaria, secundaria, normal o, en general, si se destina a obreros o campesinos) o 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 de dos instituciones, el *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, quienes tenían la obligación de asistir; se trataba, por tanto, de una educación clasista, en virtud de que se excluía a los llamados *Matzehuales*, quienes conformaban la clase del pueblo.

En la época colonial, por su parte, la educación estaba bajo el control eclesiástico y 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 ca-

racterísticas 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 Farias, 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. 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 consignó la libertad de enseñanza. En 1867 el presidente Juárez expidió, en uso de las facultades de que se hallaba investido y en contra de quienes repudiaban la intromisión del Estado en la enseñanza, 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 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 de Querétaro prevéía la plena libertad de enseñanza, así como el laicismo y la gratuitad 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 ori-

ginal y presentó un nuevo texto, en el que también predominó la corriente radical y que fue aprobada por 99 votos contra 58.

Así, el texto original del artículo 3º, estableció por primera vez a nivel constitucional las siguientes características de la enseñanza: La enseñanza 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".

Previamente, el llamado Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados había presentado una iniciativa alternativa radical en los siguientes términos: "La educación será socialista en sus orientaciones y tendencias; la cultura que ella proporcione estará basada en las doctrinas del socialismo científico y capacitará a los educandos para realizar la socialización de los medios de producción económica. Deberá, además, combatir los prejuicios y dogmatismos religiosos". Sin embargo, las HH. Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Educación desestimaron en su dictamen esta última propuesta y sometieron a la consideración de la asamblea los términos de la que se mencionó en el párrafo anterior, misma que después de un largo debate se aprobó por unanimidad en la Cámara de Diputados y posteriormente en el Senado, así como por la mayoría de las legislaturas estatales.

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 comentarán en el siguiente apartado.

En el año de 1946 se volvió a modificar el mencionado artículo y es el que hoy se encuentra vigente, con la adición de 1980 para garantizar constitucionalmente la autonomía universitaria.

A pesar de que el propio 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 motivó su iniciativa de reformas señalando que "la redacción del artículo que menciono ha servido para desviar el sentido de su observancia, para deformar parcialmente 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 se estableció que la educación impartida por 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".

Asimismo, se establecieron las siguientes características fundamentales de la educación en México:

a) Será laica, en cuanto que el criterio que la orientará se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y se basará en los resultados del progreso científico, luchando, para el efecto, contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios.

b) 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".

c) 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.

d) 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.

Por su parte, la fracción II del artículo tercero dispone que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados, pero tratándose de la educación primaria, secundaria y normal, así como toda aquella destinada a obreros y campesinos, deberán primero obtener, en cada caso, la autorización expresa del poder público; misma que puede ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno.

La fracción III indica que los planteles particulares que imparten la educación a que se refiere la fracción anterior deberán ajustarse a la finalidad y los criterios previstos por el propio artículo, así como a los planes y programas oficiales.

La fracción IV dispone que las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente,

realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no deben intervenir en ninguna forma en los planteles en que se imparte educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos.

La fracción V señala que el Estado puede, en cualquier momento, retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en planteles particulares.

La fracción VI declara que la educación primaria será obligatoria, en tanto que la fracción VII ordena que toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

Así pues, resulta claro que la idea liberal demócrata 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 necesitan que se les otorgue concesión para tal fin y ajustarse a la finalidad y criterios previstos constitucionalmente (véase también el artículo 5º de la Ley Federal de Educación), para cuyo efecto se encuentran sujetos a inspección.

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 al artículo 3º constitucional que, con ciertas precisiones elaboradas por las cámaras de Diputados y Senadores, se publicó la reforma correspondiente 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 irrestrictivamente 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 desprende de esas facultades que le son propias para depositarlas en otra entidad creada por él. En segundo lugar,

ARTÍCULO 3º

9

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 pueda 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 fracción VIII 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 políticas 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 el 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 re-

serva 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 VIII 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 sus estatutos, reglamentos o acuerdos 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 contra 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 hizo referencia a 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 la Ley Federal del Trabajo (concretamente, el capítulo XVIII 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 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 este 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 concurrencia: la de los particulares con el poder público y, dentro de este último, la concurrencia 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 José Vasconcelos y el apoyo de Alvaro Obregón, 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 para 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 reconocía 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 podían legislar el ramo educacional por lo que mira a los planteles que ellos establecieran, ya que correspondía a la Federación legislar sobre los suyos 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, no 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 concurrencia 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 respondió la reforma de 1934 —al artículo 3º, último párrafo (hoy fracción IX 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 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 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 constriñe 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.

Véanse los comentarios a los artículos 5º (párrafos 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) y 130 (párrafo decimosegundo).

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio. *Las garantías individuales*, 6º ed., México, Porrúa, 1970, pp. 438-453; Cisneros Farias, 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*, 18º ed., México, Porrúa, 1981, pp. 385-406; Valadés, Diego, "Derecho de la educación", en *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM-LGEM, 1983, t. II, pp. 1349-1393.

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

ARTÍCULO 4º 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 5º, 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, Lic. 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