

CONSTITUCIÓN Y EDUCACIÓN: LA REFORMA EDUCATIVA DE 2013 A LA LUZ DEL NEOCONSTITUCIONALISMO

Emilio CHUAYFFET CHEMOR

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Una aproximación a los rasgos generales del neoconstitucionalismo*. III. *La reforma educativa y el derecho constitucional contemporáneo*. IV. *Reflexiones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

Las dos pasiones de Jorge Carpizo fueron la Constitución y la educación. Como profesor, investigador y funcionario universitario dedicó muchas de sus disertaciones al texto fundamental que nos da rostro como nación, las cuales se tradujeron en nuevas teorías e interpretaciones que compartió en el aula y en diversos foros con todos aquellos que participaban de su entusiasmo por el estudio de la carta magna.

Por esta razón, cuando recibí la invitación para colaborar en una obra colectiva en su homenaje con un trabajo referido a los temas que abordó en vida, no dudé en que debía analizar ambos conceptos, pues educación y Constitución son dos nociones que a lo largo de nuestra historia han estado profundamente vinculadas.

El maestro Carpizo veía en la Constitución el alma de nuestra nación; la que impulsa nuestras acciones, la que alumbra nuestro proyecto de país, la que cincela todo el orden jurídico en su afán de actualizar la libertad, la democracia y los valores de la justicia social, entre ellos la educación, y tiene como fin último dar a todos y cada uno de los mexicanos el nivel de vida que merecen.¹

De este modo, si bien la simbiosis entre formación y Constitución había estado implícita en el constitucionalismo mexicano, quedó afirmada posi-

¹ Carpizo, Jorge, Discurso pronunciado en Querétaro el 5 de febrero de 1993, con motivo del LXXVI Aniversario de la Constitución de México.

tivamente en la modificación al artículo 3o. de 1993. Veinte años después, por iniciativa del presidente Enrique Peña Nieto, el derecho a la educación ha dado un importante giro gracias a la reforma publicada el 25 de febrero de 2013. En este trabajo pretendo analizar esta evolución, a la luz de la doctrina contemporánea conocida como neoconstitucionalismo.

II. UNA APROXIMACIÓN A LOS RASGOS GENERALES DEL NEOCONSTITUCIONALISMO

Se entiende por neoconstitucionalismo la teoría surgida tras la Segunda Guerra Mundial, la cual se caracterizó por la inclusión de un conjunto de elementos materiales en la carta magna, dejando de ser exclusivamente una forma de organización del poder o de establecimiento de competencias, para dirigirse a la concreción de una serie de fines sustantivos.

Entre los ejemplos de esta nueva concepción podemos citar los casos de Italia (1947), Alemania (1949), Portugal (1976) y España (1978) y en Latinoamérica, los de Brasil (1988) y Colombia (1991).

Como se indica en un texto reciente de Carla Faralli sobre filosofía del derecho contemporáneo:

La Constitución ya no es sólo el fundamento de autorizaciones y marco del derecho ordinario. Con conceptos tales como los de dignidad, libertad, igualdad, estado de derecho, democracia y estado social, proporciona un contenido substancial al sistema jurídico. Esta circunstancia se materializa en la aplicación del Derecho a través de la omnipresencia de la máxima de proporcionalidad, y en una tendencia ínsita a reemplazar la subsunción clásica de los hechos en reglas jurídicas, por una ponderación que sopesa valores y principios constitucionales.²

Así pues, el derecho constitucional experimenta una dualidad: la de ser acción y resultado del cambio. Siguiendo a Habermas, podríamos afirmar que tenemos una rama jurídica renovada, basada en una reconstrucción racional de conocimiento, que sintetizado en una teoría busca orientar la actividad pública.³

Son cuatro los rasgos distintivos que han hecho evolucionar, de manera definitiva, el corpus clásico de esta disciplina.

² Faralli, Carla, *La filosofía del derecho contemporáneo*, Madrid, Hispania Libros, 2007, p. 83.

³ Habermas, Jürgen, "Paradigms of Law", *Cardozo Law Review*, núm. 17, 1996, p. 770.

1. *La irrupción de los principios*

El primer rasgo se refiere al surgimiento de un derecho de principios, y no solo de reglas, una de las claves de la hermenéutica jurídica actual, sobre todo en el ámbito del derecho público.⁴

Las reglas pretenden dibujar, con el mayor detalle posible, el caso a solucionar, presentando sobre todo un esquema de prohibiciones. Por otro lado, los principios son estándares, pautas generales y abiertas, que se muestran como mandatos.

Gustavo Zagrebelsky, expresidente de la Corte Constitucional italiana, señala que los principios hacen más flexible y dúctil al derecho, más maleable, menos rígido y formal, y con ello se amplían las esferas en las que cobra relevancia decisiva y fundamental la filosofía moral, política y jurídica del intérprete del derecho.⁵

Nuestro sistema jurídico era en su diseño fundamental un sistema de regulación por reglas. Sin embargo, siguiendo a Javier Barnes,⁶ el derecho de la “luz roja” o de la “prohibición de circulación” da paso al de la “luz verde” o al de las “señales de orientación y recomendación”; siendo entonces un derecho de prestación efectiva de los servicios esenciales.

2. *Constitucionalización del derecho*

Frente al paradigma jurídico en el que la Constitución se limitaba al ordenamiento de los poderes y al reenvío a normas secundarias,⁷ en esta nueva etapa se busca que el texto supremo contenga aspectos materiales del derecho, con lo que la propia carta magna determina su interpretación y aplicación.⁸

⁴ Prieto Sanchís, Luis, “Prólogo”, en García Figueroa, Alfonso, *Principios y positivismo jurídico. El no positivismo principialista en las teorías de Ronald Dworkin y Robert Alexy*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 17-20.

⁵ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1995, p. 65.

⁶ Barnes, Javier, “Tres fases del derecho administrativo y retos del nuevo derecho administrativo contemporáneo”, intervención en las VI Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano, Paso de Mariñán, Coruña, abril 2013.

⁷ Dice Carl Schmitt: “El Estado burgués de Derecho se basa en el ‘imperio de la ley: Por eso es un Estado legalitario. Pero la ley ha de guardar una conexión con los principios de Estado de derecho y de libertad burguesa si ha de subsistir el estado de Derecho”. *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1970, p. 161.

⁸ Guastini, Riccardo, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico”, en Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2009, p. 49.

Este fenómeno tiene su origen en Europa, y en especial en Alemania. Según detalla el profesor Luis Roberto Barroso,⁹ bajo el régimen de la Ley de 1949, el Tribunal Constitucional Federal germano determinó que los derechos fundamentales, más allá de su dimensión subjetiva, desempeñan otra importante función: la de instituir un orden objetivo de valores que condiciona la interpretación de todas las ramas del derecho, sea público o privado.

Los espacios exentos no pueden existir en un Estado neoconstitucional, en razón de que la Constitución representa un valor supremo, y, por tanto, rige sobre todas las áreas del ordenamiento jurídico.

La constitucionalización genera varios efectos; entre otros, se establece una conexión del mismo nivel entre los derechos humanos y las reglas de organización y actividad de los poderes públicos, conduciendo a que cada vez más la resolución de los conflictos entre los ciudadanos y los poderes se decida por acciones constitucionales de protección y no por las ordinarias.¹⁰

3. *Participación social*

Hace más de cuarenta años, Maurice Duverger habló de un poder tribunicio, un poder del pueblo, que no es otra cosa que darle relevancia constitucional a grupos sociales;¹¹ lo que ha dado pie a una nueva forma de protección del orden jurídico, según refiere el maestro Fix-Zamudio.¹²

Las sociedades, y de manera paralela la democracia, están en constante evolución, lo cual implica una continua redefinición de las necesidades y demandas de los ciudadanos. Si antes la sociedad solo exigía que su voto contara, ahora también solicita bienes asociados con la llamada democracia sustantiva, tales como el bienestar social y una mayor influencia en la definición de las políticas públicas.¹³

La creciente intervención de los poderes en las diferentes esferas y actividades sociales no es ya objeto de discusión, sino que es una realidad tan-

⁹ Barroso, Luis Roberto, *El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del derecho. El triunfo tardío del derecho constitucional en Brasil*, México, UNAM, IJ, 2008, p. 23.

¹⁰ Restrepo Medina, Manuel Alberto, "La respuesta del derecho administrativo a las transformaciones recientes del Estado social de derecho", *Saberes. Revista de Estudios Jurídicos, Económicos y Sociales*, Universidad Alfonso X el Sabio, Madrid, 2007, p. 5.

¹¹ Duverger, Maurice, *La monarquía republicana*, Barcelona, Dopesa, 1974, p. 184.

¹² Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 22.

¹³ Stiglitz, Joseph, "El papel de la participación en el desarrollo", *Desarrollo humano e institucional en América Latina*, DHIAL, 2005, p. 33.

gible en la vida cotidiana de los ciudadanos. Por esta razón, la participación directa de los grupos sociales no es solo un principio legitimador del sistema, sino que es una oportuna medida de eficacia y control.

4. Surgimiento de organismos constitucionales autónomos¹⁴

Frente a la concepción tradicional de que las funciones de ejecución de la ley se concentran en el Ejecutivo, han surgido organismos que desarrollan tareas administrativas fuera de este Poder,¹⁵ los cuales atienden funciones primarias u originarias del Estado, previamente concedidas a la administración pública. Este fenómeno permite obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia, a fin de atender eficazmente las demandas sociales.¹⁶

En opinión de algunos juristas, los órganos constitucionales autónomos rompen con el principio tradicional de división de poder. Sin embargo, como lo ha señalado Guillermo Ortiz Mayagoitia, las nuevas concepciones políticas y jurídicas aceptan, y en ocasiones incluso promueven, la existencia de este tipo de órganos, los cuales son vistos como generadores de un nuevo y más sano equilibrio, que constituye el propósito originario y también fundamental del principio de división de poderes.¹⁷

¹⁴ No hay un criterio unificado para designar a este tipo de organismos. A “órganos constitucionales autónomos” se refieren, entre otros, Gil, Raymundo, “¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?”, *La Barra*, Revista de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A. C., núm. 26, junio de 2000, pp. 36 ss.; Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia*, México, IJ-UNAM, 1996, p. 159; Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, núm. 3, julio-diciembre de 2000, p. 34; Miguel Carbonell habla de “órganos autónomos”. Véase Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 3a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 63. Por otra parte, el mismo Cárdenas Gracia habla de “órganos de relevancia constitucional”, *op. cit.*, p. 245; Diego Valadés se refiere a “nuevos órganos del poder”. Véase Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 7, p. 176; Porfirio Muñoz Ledo, a “órganos autónomos del Estado”. *Vid.* Muñoz Ledo, Porfirio, “Por una nueva Constitución para refundar la República”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, IJ-UNAM, 2000, p. 301.

¹⁵ Sobre las características de estos órganos, García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1993, y Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2004, pp. 103-110.

¹⁶ Al respecto, véase la jurisprudencia, P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.

¹⁷ Ortiz Mayagoitia, Guillermo I., “La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 22, 2006, p. 148.

Las características de estos órganos son las siguientes: a) tienen una configuración inmediata por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; b) son un componente fundamental de la estructura constitucional, y c) participan en la dirección política del Estado.¹⁸

III. LA REFORMA EDUCATIVA Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÁNEO

Sentados estos rasgos del neoconstitucionalismo, expondré las razones por las cuales considero que la reforma educativa es paradigmática en el entendimiento del derecho constitucional contemporáneo.

1. *La calidad y la equidad como principios rectores de la educación*

El primer rasgo del derecho constitucional actual que puede evidenciarse en la reforma educativa es el tránsito a principios. La calidad en la enseñanza se presenta como un principio vinculante a todas las políticas públicas en la materia.

La calidad educativa no es un concepto abstracto, sino, como menciona el profesor Alexy,¹⁹ un mandato de optimización. Pese a no tener una estructura disyuntiva, es una verdadera norma jurídica que debe ser cumplida.

A partir de febrero de 2013 existe una pauta mínima y exigible que debe tener todo servicio educativo: el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos.²⁰ Es una obligación que tienen los funcionarios educativos del país, y que no se concreta de una sola manera, sino que exige innovación en la gestión administrativa para hacer eficiente y eficaz este principio.

La equidad es un principio que se suma al de calidad, con lo cual se perfecciona el carácter de derecho social que debe tener la educación en nuestro país. Ambos conceptos se materializan desde la propia norma constitucional, con la creación de tres sistemas: evaluación, profesionalización docente y gestión educativa.

¹⁸ Moreno Ramírez, Ileana, *Breviarios jurídicos. Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 4.

¹⁹ Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 86.

²⁰ Textualmente dispone: “Artículo 3o. [...] 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: [...] d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”.

Se ha dicho que esta reforma es más orgánica que sustantiva. Sin embargo, a la luz de lo dicho, ésta es una estimación incorrecta. La calidad es un principio y, por tanto, derecho condensado,²¹ el cual tiene relevancia hacia los profesores, directivos, materiales educativos, métodos de enseñanza, instalaciones, etcétera, cuya afirmación hubiera detenido el incremento constante que con su formulación principalista puede y debe tener.

2. *Constitucionalización del servicio profesional docente*

En segundo lugar, el fenómeno de la constitucionalización del derecho puede apreciarse en la regulación del servicio profesional docente. A partir de la reforma en comento, es la carta federal la que regula esta cuestión, disponiendo que el ingreso y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan, siendo nulos aquellos que no se hagan de esta manera.²²

El objetivo de esta constitucionalización es dignificar y reconocer la labor docente en nuestro país. Es tal la importancia de los profesores, que se ha determinado elevar a rango constitucional su noble tarea.

La evaluación que supone esta figura no obedece a un criterio punitivo, sino por el contrario, tiene por objeto fortalecer el proceso de enseñanza-aprendizaje, constituyendo un sistema de apoyo y formación continua que haga a los maestros mejores profesionales. En efecto, como indica Manuel Aragón, los principios constitucionales tienen una función orientadora de las reglas que se anudan a éstos.²³

Evaluar a los profesores debe servir para conocer sus fortalezas y debilidades. Por tanto, a la par de la evaluación se debe constituir un sistema de acompañamiento y formación continua, dirigido específicamente a sus áreas de oportunidad para hacerlos mejores profesionales.

²¹ Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, p. 53.

²² Textualmente dispone: “Artículo 3o. [...] III. [...] Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo”.

²³ Aragón, Manuel, *op. cit.*, p. 92.

3. *Participación social en la actividad educativa*

El tercer rasgo del neoconstitucionalismo, que también tiene relevancia en la reforma educativa, es la participación social. La formación es un asunto que nos concierne a todos y, por tanto, todos tenemos el deber y la responsabilidad de involucrarnos con la educación.

En la reforma educativa se ha establecido la participación de la sociedad en la elaboración de planes y programas de estudio, a quienes la Secretaría de Educación Pública debe escuchar,²⁴ además de considerarse también su opinión en las decisiones de cada plantel, debido a la autonomía de gestión de las escuelas.²⁵

Los principios de participación social han llevado a que en el ámbito administrativo se crearan los Consejos Técnicos Escolares, que se retomaron en el ciclo escolar 2013-2014, y buscan ser espacios de intercambio de experiencias entre maestros y directivos, así como instrumentos de apoyo. De este modo, existe la posibilidad de tomar mejores decisiones, producto de una dialéctica social.

4. *La participación del INEE y el INEGI en la función educativa*

El último rasgo del derecho constitucional contemporáneo al que me referí es la aparición de organismos constitucionales autónomos. En la reforma educativa se ha dotado al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, de autonomía constitucional.

Este Instituto ha seguido un camino similar al del Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Banco de México, pues ha pasado de ser un ente descentralizado de la Secretaría de Educa-

²⁴ Textualmente dispone: “Artículo 3o. [...] 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 preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. [...]”.

²⁵ A la letra dispone: “*TRANSTORIOS*. [...] Quinto. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de esta Constitución, el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos lo siguiente: [...] III. Las adecuaciones al marco jurídico para: a) Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno que corresponda con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta”.

ción Pública, posteriormente un no sectorizado, y finalmente un organismo constitucional autónomo.

Si queremos mejorar la educación, tenemos que saber cuáles son los retos para elaborar líneas de acción. Para que esta función trascendental del Estado se desarrolle de forma eficaz, transparente y sin sesgos políticos, se creó este nuevo organismo.²⁶

Con el mismo ánimo de conocer la realidad educativa, a otro organismo constitucional autónomo, como es el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, se le encomendó la elaboración de un censo de escuelas, maestros y alumnos, que permitirá tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo.²⁷

IV. REFLEXIONES FINALES

Estas consideraciones permiten entender que la reforma educativa del presidente Peña Nieto se inscribe en la vanguardia jurídica, además de ser de avanzada desde los puntos de vista político y educativo, ya que el tránsito a una regulación por medio de principios es un mecanismo efectivo para el

²⁶ El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación cumple con todas las características de un organismo constitucional autónomo, y por ello se le menciona con ese carácter y no como un organismo de relevancia constitucional. Al respecto, la Constitución determina su existencia (“La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”), su autonomía (“El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio”), sus funciones (“Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior”), así como el nombramiento de su órgano de gobierno (“La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal”).

²⁷ A la letra la reforma constitucional dispone: “*TRANSITORIOS*. [...] Quinto. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de esta Constitución, el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos lo siguiente: I. La creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa. Al efecto, durante el año 2013 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía realizará un censo de escuelas, maestros y alumnos, que permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, permita una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas”.

constante mejoramiento de la educación en nuestro país, sin la necesidad de constantes modificaciones constitucionales.

Esta reforma señala que todo mexicano tiene derecho a recibir educación de calidad y a tener las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional. A partir de este momento nuestra responsabilidad, tal y como lo sostenía Jorge Carpizo, es rendir homenaje a nuestra carta magna, haciendo de la justicia social la estrella polar que guíe a México y a los mexicanos.