

# LAS REFORMAS AL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL

Mario MELGAR ADALID

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El periodo de la enseñanza libre (1821-1856)*. III. *La pedagogía del movimiento de reforma (1857-1917)*. IV. *La corriente revolucionaria y la educación socialista (1917-1940)*. V. *La educación al servicio de la unidad nacional (1940-1980)*. VI. *El periodo de la crisis y la modernización educativa (1982-1997)*. VII. *El contenido del artículo tercero constitucional*. VIII. *Las competencias en materia educativa y la centralización*. IX. *Las reformas al artículo tercero*. X. *La primera reforma (1934)*. XI. *La segunda reforma (1946)*. XII. *La tercera reforma (1979)*. XIII. *La cuarta reforma (1992)*. XIV. *La quinta reforma (1993)*. XV. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

México ha tenido, durante su historia como nación independiente, la sabiduría de asignar a la educación el relevante papel que ocupa y de traducir esta prioridad nacional en normas jurídicas que constituyen el derecho de la educación. Las normas que han regulado la educación mexicana, en particular las normas constitucionales, han tenido una nota en común, independiente del signo ideológico del gobierno que las haya emitido, y es que siempre han expresado las aspiraciones y necesidades del país.

La historia del país expresa de manera inequívoca la de la educación nacional, en tanto la educación refleja los anhelos nacionales. Si por unidad histórica entendemos aquel “conjunto de sucesos orgánicamente enlazados entre sí”,<sup>1</sup> podemos destacar cinco etapas principales del México independiente: 1) El periodo de la enseñanza libre (1821-1856); 2) La pedagogía del movimiento de Reforma (1857-1917); 3) La corriente revolucionaria y la educación socialista (1917-1940); 4) La educación al servicio de la unidad nacional (1940-1982), y 5) El periodo de la crisis y la necesidad de la modernización educativa (1982-1993).

1 Larroyo, Francisco, *Historia comparada de la educación en México*, México, Porrúa, 1978, p. 38.

Cada etapa de la historia de la educación nacional está caracterizada por una estructura jurídica bien delineada y corresponde a las ideas que sustentaron el periodo político correspondiente.

## II. EL PERIODO DE LA ENSEÑANZA LIBRE (1821-1856)

Esta etapa es la de los propósitos de integración e independencia nacional que surgen con el triunfo del movimiento independentista. Se postularon los caminos que debería seguir el país para alcanzar el progreso a partir del movimiento de independencia, pero tanto la agitación política como los conflictos internacionales, e incluso las guerras con potencias extranjeras (España y los Estados Unidos) así como las intestinas, impidieron que las medidas a favor de la educación se pusieran en práctica.

Este periodo se caracteriza por los intentos de organizar la vida pedagógica del país sobre la base del liberalismo, ideología triunfadora en la batalla por la identidad política del país, todavía dentro del marco de las relaciones Iglesia-Estado.

La legislación educativa de esta primera etapa, se encuentra enmarcada, paralelamente a los acontecimientos históricos, dentro de la Constitución de 1824, de las Leyes constitucionales de 1836, de las Bases Orgánicas de 1842 y del Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1856. El objetivo subyacente de estas cuatro legislaciones, fue el de promover la ilustración y la creación de centros educativos con un marcado sello centralizador y total.

## III. LA PEDAGOGÍA DEL MOVIMIENTO DE REFORMA (1857-1917)

En esta segunda fase de nuestra historia, logran imponerse las tesis liberales, pero frente a la crisis derivada de la guerra de Reforma, el esfuerzo de los diputados constituyentes se convirtió en un intento de formar nuevos ciudadanos para el futuro mediante la instrucción laica. La escuela básica sería en adelante, gratuita, obligatoria y laica, y su objetivo primordial el logro de la unificación educativa nacional en todos los rincones del país.

La manifestación más clara de este periodo la representa la doctrina del positivismo dentro del periodo porfirista, que sigue, ante todo, los principios del "Orden y progreso". Este momento comprende el primer gran esfuerzo educativo, encuadrado dentro de la paz porfiriana, que fue interrumpido por la Revolución en la primera década del siglo XX. Don Justo Sierra y el grupo del Ateneo de la Juventud representarían el fin del positivismo y el lazo ideo-

lógico necesario entre esta etapa y la educación de los gobiernos revolucionarios.

#### IV. LA CORRIENTE REVOLUCIONARIA Y LA EDUCACIÓN SOCIALISTA (1917-1940)

La Revolución mexicana surgió como la respuesta social violenta en contra del régimen político imperante, en los años finales del siglo XIX y los primeros del XX, que se caracterizaron por la imposición autoritaria y antidemocrática de Porfirio Díaz y el grupo de conservadores que lo mantuvo en el poder. Al triunfar el movimiento armado, los idearios políticos de la época —con un marcado sentido social y popular— adquieren un perfil jurídico en la Constitución de 1917:

La Revolución Mexicana no intentó borrar ninguna de las conquistas educativas del liberalismo republicano; por el contrario, las encaminó definitivamente al terreno de las realizaciones. Una vez sentadas las bases jurídicas para la organización y la orientación ética de la enseñanza pública del país, la tarea de la Revolución fue imprimir a la acción educativa del Estado un carácter popular y social, llevándose la escuela a todos los rincones del país y mejorando el nivel de instrucción de las masas.<sup>2</sup>

Don Francisco I. Madero, ante la convención de su partido, en agosto de 1911, fijó su posición respecto a la cuestión social, expresando que la pequeña propiedad: “no podría desarrollarse más que lentamente, pues tenía como principal base la educación del pueblo y como principal obstáculo la defectuosísima repartición de la propiedad”, con lo que se puede confirmar que la educación es uno de los principios básicos de la ideología revolucionaria.<sup>3</sup>

El gran logro de la Revolución mexicana fue el educativo. Se trata de realizaciones materiales, pero fundamentalmente conceptuales. La influencia de los intelectuales mexicanos en la concepción ideológica del movimiento político, determinó una acción a favor de la educación plural, social y popular a cargo del Estado. La Revolución mexicana debe su permanencia y presencia durante más de ochenta años a su liga con el proyecto educativo del país.

Una muestra inicial de lo anterior fue el Decreto del Congreso del 30 de mayo de 1911, en que se autorizó al Ejecutivo a establecer directamente en

<sup>2</sup> Documentos sobre la Ley Federal de Educación, México, Secretaría de Educación Pública, 1974, p. 12.

<sup>3</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1992*, 15a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 804.

todos los pueblos de la República, escuelas de instrucción rudimentaria, cuyo objetivo era el de “enseñar, principalmente a los individuos de raza indígena, a hablar, leer y escribir el castellano y a ejecutar las operaciones fundamentales y más usuales de la aritmética”.

La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 estableció en su artículo tercero, los puntos esenciales del proyecto social de la Revolución que sería la plataforma para sentar las bases actuales de la educación en el país. Como se desprende de su texto, el artículo tercero 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 la cabal comprensión del desarrollo educativo de México, 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, durante este siglo que está por extinguirse, por definir su proyecto histórico como nación.

El artículo tercero constitucional estableció las bases de la educación en México y es su eje normativo, habiendo sido objeto de reformas en varias ocasiones, que son la parte medular de esta colaboración y que se tratarán más adelante. El texto original del citado artículo contemplaba la enseñanza libre y laica, así como la prohibición de que corporaciones religiosas y ministros de algún culto, fundaran o dirigieran escuelas primarias, la condición de que escuelas primarias particulares se establecieran con vigilancia oficial, también y mantenía la impartición gratuita de la enseñanza primaria en establecimientos oficiales.

En la propia Constitución de 1917, en su artículo 73, fracción XXV, se facultó al Congreso para establecer escuelas en toda la República, subsidiadas por la Federación, así como para controlar y legislar sobre las mismas, sin menoscabo de la facultad de los Congresos estatales, de legislar en la materia en su esfera de competencia. En el artículo 123 se estableció, entre otras, la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores el servicio de escuelas.

En el mismo año de 1917, se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, encomendándose, como un acto de desconcentración, la educación elemental a los Ayuntamientos. Para el control de las escuelas del Distrito Federal se creó la Dirección General de Educación; sin embargo,

gracias a los esfuerzos, presión y talento del maestro José Vasconcelos se vio la necesidad de centralizar de nueva cuenta las actividades de la educación pública, creándose en el año de 1921 la Secretaría de Educación Pública, para darle unidad al proyecto educativo de la revolución.

Con la creación de esta dependencia del Poder Ejecutivo federal se fortaleció la enseñanza y en especial la rural e indígena, y quedó claro que el Municipio mexicano no estaba todavía en condiciones de desarrollar la encomienda constitucional que fijó el artículo 115.

Los debates del Constituyente de Querétaro llevaron a la propuesta de un artículo, el tercero, dedicado a la educación, que se discutió ya en la práctica, y se logró su primera aplicación dinámica bajo los regímenes de los presidentes Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, para rematar con expresiones más radicales durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas.

Con el presidente Cárdenas, se institucionaliza en el artículo tercero la parte medular del discurso oficial y de la ideología del grupo dominante: surge la educación socialista como la respuesta de la revolución triunfante a los reclamos populares de reivindicación social. Es el periodo del surgimiento de la educación popular y masiva, de la creación de importantes centros pedagógicos y de la omnipresencia del Estado en las funciones públicas y particularmente en las educativas. Se imponen por vez primera las ideas de una revolución social sobre las áreas rurales, y se unifican los planes educativos para toda la nación. Así, política educativa y estrategia de gobierno quedan relacionadas íntimamente, para dar paso a la formación de una ideología nacional. La educación se convierte en elemento central de la política gubernamental en tanto es el vehículo para la creación de una conciencia revolucionaria, nacionalista y popular como lo establece el discurso oficial y el de los intelectuales del país, aliados de la burocracia militar que gobierna entonces al país.

## V. LA EDUCACIÓN AL SERVICIO DE LA UNIDAD NACIONAL (1940-1980)

Una sostenida labor de alfabetización del pueblo, llevada a todas las zonas de la República, y una eficiente campaña de construcción y habilitación de edificios escolares, emprendida con el apoyo de grandes recursos financieros de carácter público y entonces, todavía de manera incipiente, a cargo de los particulares, cancelarían las divergencias educativas, en un intento de sentar las bases de una verdad única acerca del proyecto de país que condujera a la tan anhelada unidad nacional.

Es durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho cuando se da una nueva reforma al artículo tercero constitucional, mediante la cual se consolidan las bases para el dominio educativo del sector público y el agigantado crecimiento de la labor educativa del país en los regímenes subsiguientes. Se cancela la pretensión de imponer la educación socialista y se define con el más preciso sentido humanista el sentido, propósito y finalidad de la educación como el eje alrededor del cual giraron los demás proyectos nacionales.

Desde la reforma del artículo tercero del 30 de diciembre de 1946 hasta la fecha, el rasgo distintivo de la educación mexicana ha sido el de la expansión en todos sus niveles. Cabe destacar que el acelerado crecimiento demográfico de nuestro país en las últimas décadas, ha dificultado la tarea del aparato educativo del Estado, por lo cual la cooperación de los particulares, aunque limitada a ciertas escalas sociales y en ámbitos precisos, ha colaborado también en la solución de apremiantes necesidades de oferta educativa y ha generado una diversificación útil y necesaria.

## VI. EL PERIODO DE LA CRISIS Y LA MODERNIZACIÓN EDUCATIVA (1982-1997)

La crisis económica de los años ochenta tuvo un efecto inconveniente para las políticas de bienestar y desarrollo social. Esta etapa de modernización educativa está sustentada jurídicamente en dos últimas reformas al artículo tercero constitucional y en la expedición de la Ley Orgánica de la Educación.

## VII. EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL

El artículo tercero constitucional sienta las bases de la educación en México. Contiene todo un programa ideológico-político pues define conceptos como democracia, nación y el sentido de lo social. El texto establece además los criterios que deben orientar la educación impartida por el Estado —Federación, estados y Municipios— así como por los particulares, y por las universidades y las instituciones educativas superiores autónomas por ley. El texto expresa la filosofía política que adoptaron los gobiernos emanados de la Revolución mexicana.

El proyecto de artículo tercero presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro, confirmaba la libertad de enseñanza, como lo había hecho la Constitución de 1857, y establecía el laicismo y la gratuidad para los servicios educativos, impartidos en establecimientos oficiales.

El general Múgica propuso un texto más radical que el presentado por Carranza con el que eliminaba la intervención del clero en la educación. El texto reformado por los jacobinos fue el que prevaleció. Las características de la enseñanza consignadas en el original artículo tercero son las siguientes:

- La educación impartida en escuelas oficiales sería laica.
- La enseñanza primaria en escuelas particulares sería igualmente laica.
- Las corporaciones religiosas y los ministros de los cultos estarían impedidos para establecer o dirigir escuelas primarias.
- Las escuelas primarias particulares sólo podrían establecerse si se sujetaban a vigilancia oficial.
- Las escuelas oficiales impartirían enseñanza primaria en forma gratuita.

#### VIII. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA EDUCATIVA Y LA CENTRALIZACIÓN

La materia educativa, por sus características, está vinculada estrechamente al tema de la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Las fórmulas de asignación de las atribuciones públicas entre los gobiernos federal, estatales y municipales es una de las expresiones más precisas para definir el sistema federal.

En la versión original del artículo tercero de la Constitución de 1917 quedó plasmada la materia educativa, sin deslindarse competencias entre el poder federal y el de los estados. No obstante, en el artículo 73, fracción XXVII, se faculta al Congreso Federal “para establecer escuelas profesionales de investigación científica [...] y demás Institutos concernientes a la cultura superior de los habitantes de la República”, se dispuso además que tales atribuciones no serían únicas de la Federación. Al no retener la Federación ninguna facultad en exclusiva, perdía sentido, en ese momento, la existencia de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, por lo que se determinó su supresión en el artículo 14 transitorio de la propia Constitución.

Más adelante, José Vasconcelos, con una idea genial y audaz de la educación para ese momento, restauró el Ministerio de Educación suprimido por Carranza, pues consideraba que el plan educativo debería tener:

un organismo central y provisto de fondos para que exista la posibilidad de una acción educativa, extensa e intensa, capaz de influir en la vida pública. Y toca a este organismo generalmente llamado Ministerio de Educación, señalar las orientaciones generales técnicas y políticas de la enseñanza [...]. Inde-

pendientemente de que el Estado esté o no capacitado para educar, debe reconocerse la realidad de que sólo el Estado dispone o podría disponer de los fondos necesarios para un esfuerzo educativo de importancia.<sup>4</sup>

José Vasconcelos federalizó la educación pública. Concentró y centralizó los esfuerzos educativos en todo el país. Si bien la estrategia resultó útil en la primera etapa revolucionaria, tendría, más adelante como resultado, una concentración excesiva que dio lugar a ineficiencias y esquemas disfuncionales.

El 8 de julio de 1921 se reformaron la entonces fracción XXVII del artículo 73, para dotar al Congreso de nuevas facultades en materia educativa, y el artículo 14 transitorio, con el fin de excluir de su supuesto a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Por ello, el 5 de septiembre de 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública. La reforma al artículo 73 confirió al Congreso de la Unión la potestad de establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales aparte de las que originalmente le habían sido conferidas y de legislar en todo lo referente a dichas instituciones. La reforma reconocía a los estados las mismas atribuciones respecto de las escuelas que establecieran.

El 13 de diciembre de 1934 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la modificación a los artículos 3o. y 73, fracción XXV. Esta reforma permitió al Congreso de la Unión distribuir, unificar y coordinar la educación pública, por lo que la autonomía que habían tenido los estados, desde 1921 hasta 1934, para autodeterminarse en esta materia, quedaba a merced del gobierno federal, ya que éste sería el encargado de expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función educativa entre la Federación, los estados y los Municipios.

La centralización fue manifiesta, y opuesta al precepto original, pero todavía el Constituyente Permanente fue más allá, al disponer que las leyes del Congreso se encaminarían a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa, así como las aportaciones económicas correspondientes a tal tarea pública.

La reforma anterior ha sido considerada como una de las más radicales en nuestro sistema competencial. Al no haber establecido la exclusividad federal en la impartición de la enseñanza, sino la concurrencia, se determinó que sería el Congreso General el que debería legislar, y que por ley federal se definirían las aportaciones económicas que correspondería dar a la propia Federación,

<sup>4</sup> Ramos, Samuel, *Obras completas II. Hacia un nuevo humanismo. Veinte años de educación en México*, México, UNAM, 1990, pp. 80-81.

estados y Municipios. Con lo que se invadió la autonomía local y se creó una dependencia de estos últimos con respecto de lo que definía la primera. El maestro Felipe Tena Ramírez expresó que:

La reforma del 34 a la fracción XXV del artículo 73, se erigió, por lo tanto, sobre una base pragmática, que no se decidió por la federalización total de la enseñanza, pero tampoco demarcó en la Constitución el área de la autonomía de los Estados. El vasallaje de estos últimos, que lo reciben todo a discreción de la Federación, aparece más humillante si se mira la facultad del Congreso al señalarles las aportaciones económicas con que deben contribuir al servicio público de la enseñanza, mediante lo cual (el Gobierno Federal) interviene autoritariamente en los presupuestos de los Estados.<sup>5</sup>

Este último aspecto de la reforma, más que modificar el régimen federal, lo desnaturaliza.

## IX. LAS REFORMAS AL ARTÍCULO TERCERO

El artículo ha sido reformado en varias ocasiones y las enmiendas han dejado huella por la importancia nacional del tema. El artículo original contemplaba, como se ha señalado, la enseñanza libre y laica, así como la imposibilidad de las corporaciones religiosas y ministros de los cultos de establecer o dirigir escuelas primarias. Se estipulaba además que las escuelas primarias particulares deberían funcionar con vigilancia oficial y la enseñanza primaria en establecimientos oficiales sería gratuita

## X. LA PRIMERA REFORMA (1934)

La primera modificación al texto original fue publicada en *Diario Oficial de la Federación* de 13 de diciembre de 1934. En la enmienda se imprimió un contenido ideológico, al establecer la educación socialista a cargo del Estado. Esta reforma tomó como base primordialmente, una iniciativa formulada por el Comité Ejecutivo Nacional, del Partido Nacional Revolucionario, que la totalidad de los diputados hizo suya. Parte del texto alusivo señalaba:

La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela

<sup>5</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 22a. ed., México, Porrúa, 1987, pp. 401-402.

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.

La reforma del régimen de Lázaro Cárdenas reguló con detalle la enseñanza a cargo de particulares. El texto constitucional señalaba los requisitos profesionales, morales y hasta ideológicos de los particulares interesados en impartir educación. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preponderantemente realizaran actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no podrían intervenir en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrían tampoco apoyarlas en forma económica. Se añadieron cuatro fracciones sobre la facultad del Estado de intervenir en la formulación de planes y programas de enseñanza.

El funcionamiento de planteles particulares encargados de la educación primaria, secundaria, normal y la de cualquier tipo y grado, destinada a obreros y campesinos, estaría sujeto a una forma de concesión del servicio público. La Constitución define esta concesión como autorización, la que debería ser, en cada caso, previa y expresa. Estarían sujetas a la discrecionalidad del Estado de revocarlas en cualquier tiempo, sin que contra tal resolución procediera juicio o recurso alguno. El Estado podía así retirar, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

Se conservó la gratuidad de la enseñanza primaria impartida por el Estado, pero se añadió su obligatoriedad. Además, como se mencionó líneas arriba, la primera reforma que estableció que el Congreso de la Unión, con el fin de coordinar y unificar la educación en toda la República, expediría las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los Municipios, así como para fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público. Esta reforma recibió fuertes críticas de la academia y del foro político, por su sentido centralizador.

## XI. LA SEGUNDA REFORMA (1946)

La segunda reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 30 de diciembre de 1946, y modificó casi totalmente el contenido del artículo tercero. Se trató propiamente de una contrarreforma a la propuesta cardenista. En realidad se logró con la reforma evitar lo dogmático y excluyente del texto cardenista y su incongruencia con los demás preceptos de la Constitución. Por ello se suprimió la parte ideológica de la reforma anterior. Se estableció que la educación impartida por el Estado tendería al

desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, fomentando el amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional, la independencia y la justicia.

Se conservó el sentido laico, pero se reforzó el concepto, al afirmar que garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio en que se orientaría a la educación impartida por el Estado, se mantendría por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa, basado en los resultados del progreso científico, en lucha contra la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Adicionalmente, se agregó que el proceso educativo sería 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.

La reforma de 1946 se atribuye al secretario de Educación Pública y escritor Jaime Torres Bodet. Indica que la educación sería nacional, en cuanto, sin hostilidades ni exclusivismos, debía atender a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica, a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; contribuyendo a la mejor convivencia humana; de aprecio a la dignidad de la persona y la integridad de la familia; la convicción del interés general de la sociedad en cuanto al cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de los derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, sectas, grupos o de individuos.

Esta reforma fue un anticipo mexicano, según lo ha definido el maestro Antonio Martínez Báez, a otros documentos políticos en escala mundial. En efecto, la reforma de 1946 no estatuye una norma, sino que define la democracia en tanto estructura jurídica y forma política, así como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Igualmente previene el criterio nacional de la educación y confiere a la educación la noble tarea de contribuir a la integridad de la familia, a la dignidad de la persona y al interés general de la sociedad.

Dos años más adelante de la reforma constitucional mexicana, estos agregados se incluyeron en la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Así lo expresa este texto internacional: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto de los derechos fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos”.

## XII. LA TERCERA REFORMA (1979)

En octubre de 1979, después de consultar la opinión de las instituciones públicas de educación superior, el presidente José López Portillo envió al Congreso de la Unión la iniciativa para adicionar una nueva fracción VIII al artículo tercero constitucional que, con ciertas precisiones incorporadas por las cámaras de Diputados y Senadores se volvería texto constitucional. Esta enmienda se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* 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 desprende 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 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 tercero constitucional expresamente establece que: “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía”. 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 multitudinaria fracción VIII del artículo tercero 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, 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 estatalezca 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, con el 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 normaran 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 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”.

Se añadió una nueva fracción, en estos términos:

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 patrimonio. Las relaciones laborales tanto de su 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.

### XIII. LA CUARTA REFORMA (1992)

En enero de 1992 se reformó la Constitución General de la República para configurar una nueva situación jurídica de las Iglesias. Se trataba de un replanteamiento de temas de la agenda nacional: libertad de creencias, separación Estado-iglesias y educación pública laica.

La cuarta reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 28 de enero de 1992. La fracción I se dividió en dos. Se derogó la fracción IV que establecía: “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, normal y la destinada a obreros y campesinos”. Se modificó además la antigua fracción III, que decía: “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 inicial I y II del presente artículo y, además deberán cumplir los planes y los programas oficiales”; para pasar a ser la nueva fracción IV, con la siguiente redacción: “Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior”.

La reforma aprobada por el Constituyente Permanente en 1992, estableció que la educación impartida por el Estado sería laica. Por otra parte, hizo posible que los particulares pudiesen ofrecer adicionalmente educación religiosa. Al suprimirse esta prohibición, se reconoció implícitamente el derecho de educación religiosa en los planteles particulares. Asimismo, el derecho de las comunidades religiosas y de los ministros de los cultos, de enseñar en estos planteles y de crear, dirigir y administrar instituciones educativas en todos los niveles y grados.

#### XIV. LA QUINTA REFORMA (1993)

El titular del Ejecutivo federal presentó a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, una iniciativa de modificación al artículo tercero constitucional. En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, propone se incluya el derecho de todo mexicano a recibir educación, y la obligación del Estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria a quien lo solicite. Se establecía además que la educación primaria y secundaria serían obligatorias.

También incluyó la propuesta, facultades para el Ejecutivo federal con el fin de que determinara los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, y asegurar así el pleno cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución.

Por otro lado, el texto anterior consideraba que la educación de todo tipo y grado que se impartiera a obreros y campesinos, debería quedar por ese sólo hecho, sometida a una situación jurídica particular. No obstante, con el ensanchamiento de la enseñanza, tanto obreros y campesinos, como sus hijos, han tenido acceso creciente a la educación, sin que se haga necesario mantener un régimen especial. En consecuencia, la iniciativa propuso dar tratamiento de igualdad a los obreros y campesinos respecto de los derechos y obligaciones que en este sentido disfrutaban los demás miembros de la sociedad.

Otro aspecto considerado por la iniciativa, se refiere al régimen de autorizaciones otorgadas a los particulares, para impartir educación primaria, secundaria, normal, y la destinada a obreros y campesinos. Las autorizaciones podían ser negadas o revocadas, sin que contra tales resoluciones procediera juicio o recurso alguno. La iniciativa consideró reconocer el derecho de la ciudadanía de acudir al Poder Judicial para solicitar la revisión de la legalidad de los actos de las autoridades. En efecto, los particulares se encontraban en un Estado de indefensión frente a las resoluciones de las autoridades, lo que afectaba el Estado de derecho que debe prevalecer en una sociedad democrática. Se propuso suprimir la última parte de la fracción III, y agregar que para poder impartir educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberían obtener previamente autorización expresa del poder público, con la adición de que dicha autorización debería hacerse, con apoyo en las disposiciones legales aplicables.

La iniciativa de reforma propuso agregar además que el reconocimiento de validez oficial que confiere el Estado a los estudios que se realicen en planteles particulares, se otorgaría y podría ser revocado, de conformidad con los términos que fijara la ley.

La reforma fue enmendada por la Cámara de Diputados y sujeta al trámite de aprobación por parte de la mayoría de las legislaturas de los estados. Se publicó en *Diario Oficial de la Federación* de 5 de marzo de 1993.

En el curso del Congreso Constituyente de Querétaro se discutió, en lo que constituyó tal vez el mejor debate para conocer las posiciones políticas e ideológicas de los grupos contendientes, si la primaria obligatoria debería incluirse en el capítulo de las garantías individuales o en el relativo a las obligaciones de los gobernados. La percepción del Constituyente fue la de hacer recaer en los padres de los educandos la obligación de hacer que sus hijos menores de quince años estudiaran la instrucción primaria.

En la enmienda de 1934 se estableció que la enseñanza primaria sería obligatoria. No se estableció si se trataba de una obligación únicamente del Estado,

o de una obligación de los estudiantes de cursar la primaria, o si bien solamente se trataba de consignar en el artículo tercero la mención contenida desde el texto original en el artículo 31, que contiene el catálogo de obligaciones de los mexicanos, entre las que se encuentra, la de hacer que sus hijos estudien primaria. Es claro que la reforma pretendía, en primer término, establecer de manera expresa, en el texto constitucional, el derecho a la educación como derecho fundamental de todos los mexicanos.

El texto anterior no señalaba quién era el beneficiario de la obligación estatal de impartir educación, por lo que la reforma expresa ahora el derecho de los mexicanos a recibirla.

Otro aporte de la reforma es el ensanchamiento de la obligatoriedad de la educación primaria a la educación secundaria. La reforma recogió con buen tino lo que dictan las condiciones y el propio desarrollo social y cultural del país.

La reforma señala que el Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria, en los términos de las leyes aplicables. La obligación de los padres se concreta a la primaria y secundaria y no a la preescolar. Lo anterior para evitar que los padres no pierdan la facultad de dar a sus hijos en forma directa la educación inicial o en los planteles públicos o privados que consideren adecuados, como parte de nuestras tradiciones liberales más acendradas. La obligación del Estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria no lo debe distraer ni relevar de su compromiso respecto de los demás tipos y modalidades educativas, incluyendo la enseñanza superior, así como apoyar las actividades relacionadas con el desarrollo y difusión de la cultura, la ciencia y la tecnología.

Es de destacarse las obligaciones derivadas de la reforma. Una, la de todo individuo, no tan sólo de todo mexicano, como originalmente preveía la iniciativa, de educarse en los niveles de primaria y secundaria. La otra, la de los mexicanos de hacer que sus hijos acudan a las escuelas a recibir educación primaria y secundaria. No obstante, la falta de su cumplimiento no debe conllevar a situaciones que justifiquen tratos discriminatorios para mexicanos sin estos estudios. La reflexión es importante en el terreno laboral, pues la falta de educación primaria o secundaria no puede ser invocada para justificar despidos. Los niveles de educación no deben convertirse en requisitos para obtener trabajo, disfrutar derechos políticos o ejercer la patria potestad sobre los hijos.

Otra aspecto sobresaliente de la reforma consiste en cancelar el régimen jurídico especial a que estaba sujeta la educación que se impartía a obreros o campesinos y que fue introducido en 1934. Bajo el amparo de la igualdad

jurídica se considera que obreros y campesinos mexicanos no deberían quedar sujetos a normas tutelares particulares.

La enmienda más relevante, desde el punto de vista jurídico, es la relativa a la educación privada. Las formas que la Constitución establece para conceder servicios educativos a particulares son la autorización y el reconocimiento de validez oficial. La reforma canceló la facultad que la Constitución otorgaba al Estado para negar o revocar las autorizaciones otorgadas a los particulares, sin que contra tales resoluciones —expresaba el texto constitucional— procediera juicio o recurso alguno.

En cuanto al reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares, la Constitución establecía que el Estado podría retirar discrecionalmente y en cualquier tiempo dicho reconocimiento. La doctrina criticó la fórmula anterior pues la consideró injusta y “de improcedencia constitucional del juicio de amparo”. En cuanto a la atribución del Estado para que retire discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares, el tratadista Ignacio Burgoa escribió que el desconocimiento de validez oficial de estudios debería afectar únicamente a las instituciones particulares, pero no a las personas que hubiesen realizado estudios, pues si ocurriera “se estaría en presencia de un indiscutible caso de retroactividad”.

La reforma consigna que el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares, en los términos que establezca la ley, con lo que se confiere a los particulares de un medio jurídico de defensa, con relación a los actos de autoridad para el otorgamiento o retiro de autorizaciones o reconocimientos de validez oficial de estudios. Esta reforma evita el estado de indefensión en que se encontraban los particulares que impartían educación y a los que se les podía negar o revocar las autorizaciones sin que contra tales resoluciones procediera juicio o recurso alguno, o bien retirarles discrecionalmente y en cualquier tiempo el reconocimiento de validez oficial.

La última reforma al artículo tercero tiene varias vertientes:

- Se establece la obligatoriedad de todo individuo a recibir educación.
- Se establece la obligación correlativa del Estado mexicano para impartir educación preescolar, primaria y secundaria.
- Se establece la obligación de cursar la educación secundaria.
- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades.
- Se cancela la facultad constitucional, de dudosa validez constitucional, por estar en contra de las garantías de audiencia y de legalidad que la

propia Constitución establece, de que el Estado pudiera negar o revocar las autorizaciones otorgadas a los particulares, sin que contra tales resoluciones procediera juicio o recurso alguno.

- Se establece que en los términos de ley, el Estado podrá otorgar y retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. El artículo vigente da facultad discrecional al Estado para retirar el reconocimiento de validez oficial.
- Se cancela la mención y el tratamiento especial a la educación de cualquier tipo y grado, otorgada a obreros y campesinos.
- Se modifica el artículo 31 constitucional, para establecer que es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos, menores de quince años, concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener educación primaria y secundaria.

La reforma establece también que el 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 ahora la posibilidad de considerar la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales —en una clara referencia al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación— involucrados en la educación.

La última reforma adiciona una nueva fracción, la V. Con ella incorpora al texto constitucional el compromiso del Estado de promover todos los tipos y modalidades distintas a la educación preescolar, primaria y secundaria, necesarios para el desarrollo del país, agregando expresamente la educación superior y en forma tácita a modalidades como la educación para adultos, la educación especial y la indígena.

Final y congruentemente con la obligación establecida de todos los individuos de cursar los niveles de primaria y secundaria se suprime la fracción I del artículo 31, el límite de edad —quince años— relativo a la obligación de los mexicanos de hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas para obtener educación primaria y secundaria.

La última reforma al artículo tercero ratifica la enorme importancia que para el futuro de un país tiene la educación, y confirma también el carácter fundamental de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para incorporar en su texto los anhelos y reclamos sociales.

## XV. BIBLIOGRAFÍA

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 6a. ed., México, Porrúa, 1970.
- CISNEROS FARIÁS, Germán, *El artículo tercero constitucional: análisis histórico, jurídico y pedagógico*, México, Trillas, 1970.
- LARROYO, Francisco, *Historia comparada de la educación en México*, México, Porrúa, 1978.
- MELGAR ADALID, Mario, *Educación superior, propuesta de modernización*, México, FCE, 1994.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Régimen de las relaciones colectivas de trabajo en las universidades públicas autónomas*, México, UNAM, 1984.
- RANGEL GUERRA, Alfonso, “La autonomía universitaria en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, *Deslinde*, México, UNAM, núm. 153, septiembre, 1982.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., México, Porrúa, 1981.
- VALADÉS, Diego, “Derecho de la educación”, *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, LGEM, 1983, t. II.