

MÉXICO: ACTUALIZACIÓN CONSTITUCIONAL

José Francisco RUIZ MASSIEU
Diego VALADÉS

SUMARIO: I. *Educación*. II. *Población, salud y vivienda*. III. *Justicia*. IV. *Propiedad*. V. *Capítulo económico*. VI. *Nacionalidad*. VII. *Ciudadanía*. VIII. *División de Poderes*. IX. *Poder Legislativo*. X. *Poder Ejecutivo*. XI. *Poder Judicial*. XII. *Régimen de responsabilidades de los servidores públicos*. XIII. *Los estados de la federación y el régimen municipal*. XIV. *Trabajo y previsión social*. XV. *Atribuciones del Ejecutivo en materia económica*.

I. EDUCACIÓN

En su versión original el artículo 3º establecía que la enseñanza sería libre, con la característica de que la impartida en los establecimientos oficiales de educación tendría un carácter laico.

Señalaba también ese artículo que ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrían establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria y que las escuelas de este tipo, de carácter particular estarían sujetas a vigilancia oficial.

Finalmente, el artículo apuntaba la gratuidad de la enseñanza primaria en los establecimientos oficiales.

Como se puede ver, la libertad que el artículo 3º establecía, coincidía con el laicismo obligado por cuanto hace a los establecimientos oficiales. En segundo término, era bien clara la limitación para las corporaciones religiosas y para los ministros de los cultos, en el sentido de no poder establecer y dirigir escuelas de instrucción primaria, lo cual dejaba abierta la posibilidad para que establecimientos educativos de otro nivel sí pudieran funcionar bajo la dirección de ministros de algún culto religioso, o ser organizados por alguna corporación religiosa.

Es también importante subrayar que el Estado se reservaba el derecho de ejercer una supervisión oficial sólo sobre las escuelas primarias particulares.

Finalmente, la gratuidad de la enseñanza correspondía solamente a la de nivel primario impartida por el Estado.

Este artículo fue objeto de una reforma fundamental en 1934, a consecuencia de una iniciativa formulada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario.

Las características del artículo 3º, reformado en 1934, fueron las siguientes:

1. Se establece que la educación impartida por el Estado sería socialista, excluirá toda doctrina religiosa, combatiendo el fanatismo y los prejuicios, y creará en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

2. Se atribuye de manera exclusiva al Estado (Federación, estados y municipios) la facultad de impartir educación primaria, secundaria y normal, si bien podrían otorgarse autorizaciones a los particulares que desearan impartir esos mismos niveles de enseñanza de acuerdo con las normas que el propio artículo establecía.

3. Esas normas consistieron en:

A) Las actividades y la enseñanza en los planteles particulares deberían ajustarse a la disposición de acuerdo con la cual la educación debe ser socialista y excluir toda doctrina religiosa. Asimismo, esas actividades quedarían a cargo de personas que “en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad y una ideología acorde con este precepto”.

De acuerdo con lo anterior, se estatuye que las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones, que exclusiva o preferentemente realizaran actividades educativas, así como las asociaciones o sociedades ligadas de manera directa o indirecta con la propaganda del credo religioso, no podrían intervenir, en forma alguna, en las escuelas primarias, secundarias y normales, ni siquiera apoyándolas económicamente. A este respecto, ya el artículo 3º original, en su breve enunciado, señalaba que ninguna corporación religiosa ni ministro de algún culto, podría establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria y que, con relación a las escuelas primarias particulares, habría siempre una supervisión de carácter oficial.

B) La definición de planes, programas y métodos de enseñanza correspondería, en todos los casos, al Estado.

C) Para su funcionamiento los planteles particulares deberían contar con autorización expresa del poder público, el que, en cualquier momento y sin que contra sus resoluciones procediera recurso o juicio alguno, podría revocar esas autorizaciones. Con esto, como se comentará más adelante, se estableció una excepción expresa por cuanto hace a la procedencia del juicio de amparo.

4. Se determinó que las disposiciones antes referidas regirían también para la educación de cualquier tipo, o nivel impartida a los trabajadores y a los campesinos.

5. Se introdujo el concepto de obligatoriedad de la educación primaria.

6. Se facultó al Estado para retirar, discrecionalmente y en cualquier momento, el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en planteles particulares.

7. Finalmente, se atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de expedir 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 este servicio público, y a señalar las sanciones susceptibles de ser aplicadas a los funcionarios que no cumplieran o no hicieran cumplir las disposiciones correspondientes, así como a todos aquellos que las infringieran. Lo anterior, se aclaró, era con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República.

Esta reforma modificó sustancialmente el contenido original del artículo 3º e introdujo disposiciones difícilmente compatibles con el sistema constitucional vigente. En efecto, si bien la Constitución de 1917 contiene aspectos de derecho social que en su momento la pusieron a la vanguardia del constitucionalismo en el mundo, en ningún precepto es posible encontrar disposiciones que regulen un sistema de utilización social de los medios de producción que permitiera hablar de socialismo en México. Por el contrario, la Constitución consagra ampliamente, desde su texto original, el principio de la propiedad privada, con las modalidades de interés contenidas en el artículo 27 y que adelante se examinarán.

Por eso se llegó a decir:

Lástima y grande que la actual Constitución que determina las bases para la reglamentación legal del trabajo haya derivado hacia el socialismo, por una parte, y por otra, haya dejado incólumes algunas de las mal llamadas libertades del individualismo liberal.

Por otro lado, el laicismo del artículo 3º se convirtió en una terminante exclusión de toda doctrina religiosa como programa de la educación impartida por el Estado. Es evidente que libertad de enseñanza y laicismo de la educación son términos compatibles, supuesto que entrañan el respeto por las convicciones personales de la población y en especial de los educandos. Lo que resultaba incompatible con la natu-

raleza libre de la educación y con las propias garantías otorgadas a los mexicanos por el sistema constitucional, era el establecimiento de un sistema educativo encaminado a combatir convicciones de carácter religioso.

Se sabe que, además de las convicciones de carácter religioso, hay en México —y en buena medida debido justamente a la carencia de educación— problemas planteados por el fanatismo y los prejuicios, que en muchas ocasiones resultan un lastre para el desarrollo del país y que, incluso, pugnan con elementales formas de la vida civilizada. En especial, las prácticas rituales, origen y consecuencia de muchas supersticiones, han limitado durante décadas el desarrollo armónico de la sociedad en México. Es evidente que combatir este problema debió ser tenido en cuenta por los autores de la reforma. Empero, no se justifica, dentro del sistema constitucional entonces vigente, una reforma como la que se introdujo al artículo 3º, que dio lugar, en su momento, a graves enconos sociales y a la merma en la credibilidad de las instituciones jurídicas del país.

Otro aspecto de difícil sustentación es el que estableció que la educación impartida por el Estado permitiría “crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social”. Resulta evidente que la sola afirmación, tan categórica como ésa, reflejaba, justamente, el desconocimiento del universo y de la vida social.

La fracción I del artículo reformado, que facultaba al Estado para calificar la moral y la ideología de quienes impartieran educación, colocaba a México en los umbrales de la vocación totalitaria. Ciertamente, fue un proyecto de inspiración profundamente nacionalista y democrático el que llevó a concebir y a aprobar una reforma como ésta; pero sus resultados no fueron acordes con las motivaciones, y lejos de dar como fruto un texto compatible con las tradiciones liberales de México, lo que se produjo fue un híbrido con características tímidamente totalitarias, que condujeron a la pronta desaplicación y consecuente reforma del texto constitucional.

Los aspectos novedosos de la reforma de 34, y que se inscribieron en una nueva tradición mexicana en el área de la educación, por contener principios compatibles con la estructura del Estado y que reforzaban su acción, son aquellos que establecen la obligatoriedad de la educación primaria, la potestad del Estado para autorizar el funcionamiento de planteles particulares de cualquier nivel de enseñanza, así como para retirarles, en cualquier momento, el reconocimiento de validez oficial a los estudios que en estos planteles se impartieran. Asimismo, fue importante facultar al Congreso de la Unión para unificar y coordinar la educación en toda la República y distribuir la enseñanza educativa entre la Federación, los estados y los municipios.

Importante fue la reforma introducida al artículo 3º en 1946, que suprimió la referencia a la educación socialista. En su iniciativa el presidente decía que había que contemplar la necesidad de extender la acción normativa de los preceptos relativos a la enseñanza hacia un campo que el texto de 1934 no enfocó de manera concreta: el de la educación para la defensa de la unidad nacional y el de la educación para el orden de la convivencia internacional. Uno y otro aspectos, decía la iniciativa, son por naturaleza inseparables. La conflagración en la que México participó, atestiguó, según decía el presidente en su iniciativa, “de manera dolorosa”, que la organización en la conservación de la paz no podía lograrse sin dos condiciones complementarias: la existencia de unidades nacionales invulnerables a la corrupción de corrientes tiránicas y agresivas como el nazifascismo, y el sentido universal de una democracia que hiciera imposible la acumulación de todo el poder de un pueblo en las manos de un dictador.

Estos conceptos de la iniciativa planteaban, muy claramente, lo que por otra parte caracterizó al gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho: su política de unidad nacional, por un lado y, por el otro, el de una activa participación en el seno de la comunidad internacional, de manera muy particular, de la comunidad latinoamericana, donde la presencia doctrinaria de México se dejó sentir.

Por lo demás, la tendencia hacia una “escuela de unidad nacional” la había anunciado el secretario de Educación Pública desde 1944.

El dictamen que sirvió de base a los diputados para conocer la iniciativa presidencial, señalaba que no era necesario que en el texto de la Constitución se estableciesen ataques directos a ningún credo religioso, ni siquiera que se hiciese una expresa reserva en el sentido de omitir de la enseñanza aquello que pudiera tener un contenido religioso; bastaba para esto, decía el dictamen, establecer en el proyecto del artículo 3º que la educación combatiría y lucharía contra los fanatismos y los prejuicios.

Así, en 1946, de nueva cuenta fue reformado el artículo 3º. Sin volverse a la redacción original sí se recuperó la tradición democrática que animó al Constituyente en 1917. Cabe destacar, por lo demás, que pocos preceptos constitucionales han alcanzado la precisión terminológica que caracteriza al artículo 3º en su texto vigente a partir de 1946.

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”.

Las características fundamentales de la reforma se pueden explicar así:

A) El criterio que orientará a la educación 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) La educación será democrática, considerando como democracia tanto a la estructura jurídica y al régimen político, como al sistema de vida “fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

C) La educación 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) Será propósito de la educación, igualmente, contribuir a la mejor convivencia humana.

E) Se autoriza a los particulares para impartir educación en todos sus tipos y grados, manteniendo el requisito de la autorización previa y expresa del poder público como en 1934. Contra la negativa o la revocación de esa autorización no procede recurso legal alguno.

F) Se excluyó a las corporaciones religiosas de intervenir en los planes donde se imparta educación primaria, secundaria y normal, así como la que se destine a obreros y campesinos.

G) Se mantuvo el concepto de obligatoriedad de la enseñanza primaria y se extendió el de gratuidad a toda la educación impartida por el Estado.

Como se puede ver, la reforma de 1946 revocó los aspectos socialistas de la introducida en 1934, recogió y amplió varios otros de esta última reforma y agregó conceptos nuevos dentro del sistema constitucional mexicano. De particular importancia resulta, en este caso, el concepto del estado social que aparece en el inciso a) de la fracción I.

En opinión de Ignacio Burgoa, que compartimos, siguiendo el principio de la separación entre la Iglesia y el Estado, el artículo 3º declara a la educación impartida por el Estado ajena a cualquier doctrina religiosa, lo que no equivale a coartar la libertad de creencias que consagra el artículo 24 constitucional y para José Ángel Ceniceros lo que se hizo fue redefinir la filosofía social que ha de seguirse en la escuela, conservando la construcción de 1934 en cuanto a la muy

importante definición de la facultad del Estado para determinar la actividad educativa.

Aspecto de particular importancia es el que reviste la fracción II de la reforma de 1946, y según la cual

Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y de cualquier tipo o grado destinada a obreros y a campesinos), deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público.

La misma fracción agrega textualmente, reproduciendo en este sentido la idea que ya había campeado en la fracción IV del artículo 3º modificado en 1934, que dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno. Apunta Alfonso Noriega que la interpretación oficial que se ha dado a esta disposición es en el sentido de que el concepto juicio abarca al de amparo y que, por lo mismo, en contra de las resoluciones de la Secretaría de Educación, negando o revocando la autorización para impartir educación en los términos que se establecen en dicha fracción, es improcedente y debe ser desechado de plano.

En opinión del mismo autor, que comparto,

Se trata de un nuevo aspecto en que resulta incomprensible y contrario a nuestro sistema jurídico, el que determinados actos de las autoridades queden eliminados del control del Poder Judicial y, en consecuencia, se puedan cometer por dichas autoridades violaciones a las garantías individuales, sin que sus actos puedan ser enjuiciados a través del juicio de amparo.

Otra reforma crucial al artículo 3º fue la concerniente a la autonomía universitaria. La necesaria reglamentación constitucional de la vida universitaria fue planteada desde 1933 por Alfonso Caso. En 1976, el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, doctor Guillermo Soberón, presentó al presidente de la República un proyecto de adición a la Constitución federal. Este proyecto estaba referido exclusivamente a la regulación de las relaciones laborales entre la universidad y su personal. Por otra parte, la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior también ha sostenido reiteradamente la necesidad de elevar la autonomía universitaria al nivel de norma constitucional.

El proceso normativo de la autonomía universitaria en México culminó cuando en octubre de 1979 el presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa para adicionar el artículo 3º constitucional con una nueva fracción VIII. Mediante esta reforma, aprobada por el poder constituyente permanente, la autonomía universitaria adquirió el carácter de una garantía constitucional.

Nueve son los elementos característicos de la reforma introducida al artículo 3º:

1. Se establece el compromiso permanente del Estado para respetar “irrestrictamente” la autonomía de las instituciones de educación superior, para que se organicen, administren y funcionen libremente.

2. Se precisa que la autonomía no constituye una forma de extraterritorialidad.

3. Se procura fortalecer a las instituciones y a identificarlas con los intereses de la colectividad nacional.

4. Se establece la responsabilidad de las instituciones ante sus propias comunidades y ante el Estado en lo que se refiere al cumplimiento de sus fines y a la utilización adecuada de los recursos destinados a esos mismos fines.

5. Se define el marco jurídico de las relaciones laborales, estableciéndose que éstas deberán realizarse en términos compatibles con la autonomía y con los fines de las instituciones de educación superior.

6. Se determinan los elementos para que las instituciones de educación superior procuren su propia superación académica de acuerdo con los objetivos de independencia científica y tecnológica que el país procura.

7. Se definen como fines de las universidades y de las demás instituciones de educación superior —a las que la ley otorga autonomía— educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de libertad de cátedra e investigación y libre examen y discusión de las ideas.

8. Se faculta a las instituciones mencionadas para determinar sus planes y programas sin injerencia de ninguna entidad, grupo o persona ajena a los intereses de la propia comunidad.

9. Se faculta, asimismo, a esas instituciones para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, con lo cual quedan superadas las preocupaciones de las casas de estudio en el sentido de que se pudieran llegar a implantar, por la vía de contratos colectivos de trabajo, cláusulas de exclusión para el personal académico.