



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**“ EL CONCEPTO DE GRATUIDAD EN EL ARTÍCULO
TERCERO CONSTITUCIONAL: UNA PROPUESTA LEGAL ”.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CANALES SALINAS LORENA SANDRA**

ASESOR: LIC. ENRIQUE MARTIN CABRERA CORTES

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO

2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres:

Lorena Salinas Ramírez y Fernando Canales Martínez.

A quienes agradezco infinitamente todo el apoyo que me han brindado a lo largo de mi existencia y espero que este paso más, dado por mi les proporcione felicidad a ambos.

"Gracias mama y papá."

A mis hermanas, con gran cariño:

Claudia Victoria, Miriam Magda y Nancy Elizabeth.

*A través de este breve mensaje espero que apoyen y guíen a sus hijos tanto como nuestros
padres lo hicieron con nosotras.*

A mis sobrinos , quienes tienen un gran camino por delante:

Jenny Fernanda, Ana Karen, Daniel Fernando, Perla Jazmín, Dana Lizette y Bruno.

*Espero que este trabajo de tesis les sirva de aliciente para comenzar y continuar sus estudios
con gran entusiasmo y un gran amor por el saber.*

A mi pareja:

Ezequiel Adrián García Flores,

Gracias te doy, por todos los consejos que me has proporcionado y que me han sido útiles para enfrentar los vaivenes de la vida, así como por haberme inculcado el respeto hacia los libros, dignos ejemplos de donde provienen los grandes conocimientos .

A mi asesor.

Licenciado Enrique Cabrera Cortés.

Gracias le doy, por la gran ayuda que siempre y en todo momento me brindo para realizar este trabajo de tesis.

A ti amiga:

Nashely Barrera García

Espero que nuestra amistad continúe por siempre, aunque nuestras vidas lleguen a tomar caminos distintos, recuerda que lo importante es "no" renunciar a nuestras metas pase lo que pase y luchar por cumplirlas.

Mis mas sinceros agradecimientos:

*A la "Universidad Nacional Autónoma de México",
así como a la
"Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Aragón"*

*por haberme permitido mi formación profesional, y por ser tan prodiga con todos y cada uno
de los alumnos que tenemos el honor de pertenecer a esta noble institución.*

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1.

LA EDUCACIÓN A TRAVÉS DEL TIEMPO.

1.1. Antecedentes internacionales de la educación.

| | |
|---|----|
| 1.1.1. La educación en el mundo clásico..... | 4 |
| 1.1.2. El cristianismo y la educación medieval..... | 9 |
| 1.1.3. Renacimiento..... | 10 |

1.2. Antecedentes en México

| | |
|--|----|
| 1.2.1. Época precolonial..... | 19 |
| 1.2.2. Época colonial..... | 21 |
| 1.2.3. México independiente..... | 25 |
| 1.2.4. La Constitución de 1917 y la nueva situación del país..... | 44 |
| 1.3. Breve reseña a las reformas al artículo tercero constitucional..... | 49 |

CAPITULO 2.

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL VIGENTE.

2.1. El principio de gratuidad en la educación pública.

| | |
|---|----|
| 2.1.1. Su base constitucional y leyes reglamentarias..... | 61 |
| 2.1.2. La doctrina..... | 72 |
| 2.1.3. La jurisprudencia..... | 84 |

| | |
|---|----|
| 2.2. La gratuidad, como un principio rector de la política educativa en México..... | 87 |
|---|----|

CAPÍTULO 3

HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA GRATUIDAD.

| | |
|--|-----|
| 3.1. Planteamiento del concepto de gratuidad, propuesta para su inclusión en el artículo tercero constitucional..... | 98 |
| 3.1.1. Alcances de la gratuidad..... | 100 |
| 3.1.2. Límites de la gratuidad..... | 103 |
| 3.2. Implantación de un financiamiento adecuado a las necesidades actuales de la demanda educativa, basándose en la gratuidad..... | 117 |
| Conclusiones..... | 131 |
| Bibliografía..... | 138 |

INTRODUCCIÓN.

Considerando al Derecho como un producto cultural, esto es, como un sistema de normas (leyes reglamentos, contratos decretos, etc.), constituidas por los hombres a través de los tiempos para regular la convivencia social y posibilitar el desarrollo humano en la paz y concordancia de las colectividades, es necesario observar que las normas crecen, se multiplican, se robustecen, se hacen más ricas en contenidos, conceptos y capítulos, año tras año en cada pueblo, según el grado y rapidez de su marcha cultural.

Ciertamente el Derecho evoluciona y se incrementa con el paso del tiempo, con la obra constante de los legisladores, en cantidad y calidad, por lo menos en cantidad, pues su volumen, digamos del siglo XIX al siglo XX, se ha multiplicado muchas veces, en todos los países. Pero hoy en día crece más rápidamente, al contacto con los nuevos problemas, con nuevos hechos sociales, o por nuevos principios teóricos.

Reflexionando lo anterior, con la idea de que el Derecho es un sistema de normas que permiten y facilitan la vida social, en suma el progreso cultural; y siendo la educación un hecho, un proceso mediante el cual la sociedad se apropia los bienes y valores de la cultura; Derecho y Educación se encuentran y conectan profundamente en la vida social de todos los tiempos.

Con base en lo antes expresado, en la presente investigación me doy a la tarea de realizar un estudio de la gratuidad educativa con la finalidad planteada de lograr la propuesta de un concepto de gratuidad aplicable a nuestro sistema de

derecho, pues, aún cuando, en el artículo tercero constitucional en la fracción cuarta se menciona que “Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”, no se especifica en que consiste la gratuidad.

Con la idea de tener una idea clara y concreta de la gratuidad en educación, es que propongo un concepto de gratuidad que permita esclarecer los alcances y límites de lo que se debe de comprender por esta palabra, y proponer su posible inclusión en el artículo tercero de nuestra Constitución, así como incluir la propuesta de un financiamiento acorde con las actuales necesidades de nuestro país.

Al plantear el concepto en cuestión, tomare en cuenta la propuesta educativa del Estado mexicano, que arranca desde el siglo pasado y se enriquece a lo largo de este siglo, además de considerar también el corte político-social de la Constitución que nos rige, con la finalidad de estar en las condiciones adecuadas de realizar la propuesta ya mencionada a lo largo de esta exposición.

En el primer capítulo recurro a los antecedentes internacionales, para tener un conocimiento de la manera en que se impartía la educación en un contexto fuera de nuestro país; para esta investigación elegí los siguientes: La educación en el mundo clásico (Grecia y Roma), el cristianismo y la educación medieval y el renacimiento.

En este mismo capítulo incluyo los antecedentes en México, con la intención de explicar el avance de la educación en nuestro país, así como presentar en que momentos históricos se abordó el tema de la gratuidad, por lo que considere pertinente incluir los siguientes tiempos de nuestra historia: La

época precolonial, la época colonial, México independiente y la constitución de 1917 y la nueva situación del país, así como una breve reseña a las reformas que se le han realizado al artículo tercero constitucional.

En el segundo capítulo, analizare el principio de gratuidad en la educación pública, en lo concerniente a su base constitucional y leyes reglamentarias; presentando también un enfoque doctrinario, para lograr reunir bases en la creación del concepto, tema de la investigación; incluyendo la jurisprudencia que existe en torno a la gratuidad; también incluyo un estudio de la gratuidad como un principio rector de la política educativa en nuestro país.

En el tercer capítulo, elaboro un planteamiento del concepto de gratuidad, así como la propuesta para su inclusión en el artículo tercero constitucional, y por ende, también determino sus alcances y límites, por último, una vez obtenido lo anterior, propondré la implantación de un financiamiento adecuado a las necesidades actuales de la demanda educativa sobre la base del concepto de gratuidad que haya elaborado.

La intención en esta investigación, es proponer un concepto de gratuidad en el artículo tercero constitucional, que tendría cabida en la fracción IV, misma que expresa que: “toda la educación que imparta el Estado será gratuita”, entonces, se tiene al principio de gratuidad, pero sin que esté sea explicado en un concepto, generándose así algunas interpretaciones encontradas con respecto al término de gratuidad, situación por la que propongo la creación del citado concepto y su inclusión en nuestro texto constitucional, tratando de estar acorde con la vieja idea de la educación como parte del pacto social, promesa de movilidad y patrimonio popular.

CAPITULO 1.

LA EDUCACIÓN A TRAVES DEL TIEMPO.

1.1 ANTECEDENTES INTERNACIONALES DE LA EDUCACIÓN

1.1. LA EDUCACIÓN EN EL MUNDO CLÁSICO.

Grecia.

Inicio este breve recorrido por la historia de la educación con el mundo griego, misma que se remonta a los más lejanos años de su época arcaica. Aún, a pesar de lo poco que ha sido posible conocer de aquellos años heroicos, gracias a los poemas homéricos puede vislumbrarse el aliento y carácter de estos pueblos, pues, existe naturalmente, en esta época arcaica un ideal de perfección a imitar. En la conducta de los dioses y de los héroes encuentra el antiguo pueblo griego el mejor modelo para perfeccionarse en la vida. Lo importante era destacarse sobre los demás, buscar el aprecio de todos por las propias proezas.

Juan Manuel Moreno, comenta en su obra: *Historia de la educación, edades antigua, media y contemporánea*, que: “la normativa política y educativa de Esparta es establecida por Licurgo en el siglo IX A. De J.C. Este legislador - que para algunos ni siquiera existió, pues su nombre solamente viene a significar la personificación de una política legisladora- se decía estaba inspirado por el

Dios Apolo. Haya o no existido, lo cierto es que las llamadas Leyes de Licurgo fortalecieron el poder de Esparta sobre los pueblos próximos de la Laconia.”¹

El esquema educativo de Esparta se caracterizó por la orientación al servicio de la vida militar. Juan Manuel Moreno, detalla en su obra mencionada anteriormente, que: “a las pocas horas de nacer, el niño espartano sufría una exploración de sus cualidades físicas, si era deforme o demasiado débil era despeñado aquel mismo día. La robustez de la raza era un detalle fundamental y comprensible, reparando en los fines políticos de este pueblo. Los niños considerados aptos para ser buenos soldados eran dejados con su familia hasta los siete años. A esa edad y en lo sucesivo comenzaban a depender de la ‘polis’ (pequeña ciudad, organizada de modo independiente). A partir de entonces, empieza ya para ellos la educación pública obligatoria; a los doce años, la educación adquiría mayor rigor hasta ser excesivamente dura, de los dieciocho años a los veinte eran agrupados en ‘kruptoi’ policías de la ciudad, y sus alrededores; de los veinte a los treinta años intensificaban sus entrenamientos convirtiéndolos en excelentes soldados, a partir de los treinta años, reciben plenos derechos civiles y pueden entrar a formar parte de la Cámara Popular.”²

De lo anteriormente citado, se llega a la comprensión que lo que se pretendía esencialmente con este tipo de educación, era endurecer los cuerpos y las voluntades. De las características de la educación espartana, se desprende que la misma tuvo un acusado acento militarista con el cultivo de la fuerza, para estar en concordancia con los fines de un Estado omnipotente que mantuvo una rígida y uniforme estructura social.

¹ Juan Manuel, Moreno. Historia de la educación, edades antigua, media y contemporánea. 4ª ed. Ed. Paraninfo. Madrid 1986. página. 59.

² Ibid. Página. 60.

En contraste, la educación ateniense se simboliza ante todo por la espiritualidad, junto a la plástica virtud de saber renovarse y evolucionar, en donde muy pronto surge el ideal de la formación completa del hombre al colocarse al mismo nivel la educación física y la intelectual.

No obstante lo anterior, y como lo asevera Juan Manuel Moreno: “la escuela ateniense tuvo un carácter privado, el Estado proporcionaba los locales y vigilaba e impulsaba su eficacia. El Estado ateniense respetó el derecho de la familia a la educación de los hijos. Esta venía obligada por las leyes a educar espiritual y corporalmente (música, letras y gimnasia) a sus hijos, cualquiera que fuese su clase social, si bien las desigualdades económicas influían en el grado de instrucción que recibían los niños, no rebasando de ordinario los hijos de los artesanos, los elementos de cultura, escritura y cálculo; en cambio, los de clase acomodada podían dedicarse a una completa educación del cuerpo y del espíritu.”³

La formación del hombre como persona en plena armonía y del ciudadano fiel al Estado serán dos finalidades precisas de la educación helénica que no dejaron sitio a una preparación profesional del educando, ni siquiera a una cultura con miras utilitarias; por lo que el trabajo manual gozaba de escasa consideración en un planteamiento educativo liberal en que el ocio del hombre libre, permitía integrarse a la política, a la filosofía, al arte, en una palabra, al cultivo de la persona. Así las cosas, hay que reconocer que el sistema educativo ateniense era de tipo aristocrático, ya que los hijos de familia humilde, al no poder disponer de esa holgura, necesaria para dedicarse al cultivo de la persona,

³ Ibid. Páginas. 68-69.

no pasaban del grado elemental por tener que subvenir mediante el trabajo manual a sus necesidades vitales.

Roma

Para realizar un estudio de la educación romana es menester considerar por lo menos las siguientes fases históricas:

A) La educación en los tiempos primitivos (753 a. de J.C. hasta el año 509), gobernada la ciudad por reyes. En esta fase se formaba a los individuos desde la propia familia, la cual, era la célula económica-política en la que se apoyaba la vida misma de la comunidad, y acepta de buen grado este cometido educador y lo realiza eficazmente durante muchos años, de tal modo que era una educación doméstica. La instrucción y educación que los jóvenes recibían de sus padres llegó a ser insuficiente debido a la creciente complicación que la evolución de la vida iba imponiendo, entonces aparecen las primeras escuelas elementales, llamadas ludi magister (ludi: plural de ludus: juego) o denominadas también litterator escuelas que enseñaban las primeras letras. El niño asistía normalmente desde los siete a los doce años; la instrucción suministrada era elemental: lectura, rudimentos de cálculo, aprendizaje de máximas con fundamento moral y un poco de literatura. La disciplina era severa en estas escuelas, las que, actuaban comúnmente en la vía pública o buscaban refugio en algún cobertizo o granero.

B) La educación en la época republicana (206 a. de J.C.). Durante este período, que fue un gobierno de tipo republicano, la educación sigue sin una

organización; continua la actuación familiar o la del litterator, con el avance del tiempo, los griegos que existían en Roma empiezan a crear escuelas de ciencias y artes, sólo tuvieron éxito las que fueron consideradas útiles por los romanos; por ejemplo, les interesó la gramática y la retórica, y por lo mismo aparecieron las escuelas del grammaticus, en la que, se intento abarcar todos los conocimientos en general, utilizando una dicción y comprensión del texto esmeradas. Comúnmente el maestro leía antes con inmejorable expresión lo que más tarde debería leer cada uno de los discípulos; y la del rhetor, que pretendía formar a los jóvenes en la elocuencia, preparando y pronunciando discursos y dándoles posibilidad de hacer una sugestiva carrera política.

C) La educación durante el Imperio, (29 a. De J.C.). Roma se extiende por la cuenca del mediterráneo y asimila la cultura griega; surgen las guerras civiles. El territorio conquistado es ya muy extenso. En esta etapa se van reafirmando las diferentes escuelas. Se confirma el establecimiento de cada grado de enseñanza - primaria, secundaria y terciaria (superior)- en cada uno de los tipos correspondientes al ludí magister, al grammaticus y al rethor.

D) La educación en la época decadente (siglo III D. de J.C.). Durante esta época comienza la decadencia del Imperio romano determinada tanto por el desorden interior como la presencia belicosa de los pueblos bárbaros. Estos acabarán por fin con él durante los últimos años del siglo IV. Con el debilitamiento de las reacias costumbres tradicionales, flaquearon los ideales y sentimientos que aquellos evocaban. Las escuelas cada vez ejercían menos influencia y menor capacidad para competir con las ideas del cristianismo y del escepticismo dominantes. Poco a poco fueron desapareciendo hasta su extinción casi total con la invasión de los pueblos del Norte.

1.1.2. EL CRISTIANISMO Y LA EDUCACIÓN MEDIEVAL.

El cristianismo representa un formidable fenómeno social que puede ser calificado de revolucionario porque no solamente puso en duda los valores sociales y políticos en que se sustentaba la estructura del poder, sino que los sustituyó. A la idea politeísta que los romanos heredaron de los griegos, el cristianismo, opuso la existencia del Dios único, ante la convicción hebrea de la alianza de Dios con el 'pueblo elegido', se universalizó la relación con la divinidad, basado en que todos los hombres son hijos de Dios; frente a los valores del poder político, económico y militar, surge el amor y la caridad cristiana; y el concepto de desigualdad social frente a los hombres, base del esclavismo se ve desplazado por la igualdad cualitativa del ser humano, sustentada en la dignidad. Esta nueva ideología religiosa trajo consigo la caída del Imperio y la organización religiosa más fuerte registrada por la historia: la Iglesia Católica.

La Edad Media es una etapa histórica de casi diez siglos que se sitúa entre la Antigüedad y la Época Moderna. Para caracterizarla se puede tomar como punto de partida la caída del Imperio Romano de Occidente en el año 476, el final de ésta, se sitúa en 1458, fecha de la toma de Constantinopla o Imperio Romano de Oriente por los turcos otomanos, aunque algunos la extienden hasta 1517, al inicio de la Reforma. La Edad Media comprende los períodos siguientes: a) La Alta Edad Media, que comprende desde la caída del Imperio Romano de Occidente, siglo V, hasta el siglo XII y se le denominó Esplendor Medieval; b) La Baja edad Media, abarca desde el siglo XII hasta la gestación de las monarquías nacionales, algunos autores hacen comprender en esta época al

Renacimiento y la época de los grandes descubrimientos geográficos, o sea, el siglo XV.

A lo largo de toda la Alta Edad Media, la Iglesia fomentó y sostuvo aparte de las escuelas monacales, las llamadas escuelas parroquiales y las escuelas catedralicias o episcopales. Estas últimas se establecían en los capítulos catedralicios con el fin principal de formar a los aspirantes al sacerdocio.

Al despertarse en el clero secular un ansia de saber, resulto insuficiente el recinto catedralicio. Surge esa realidad institucional, durante la Baja Edad Media, con fines esencialmente docentes en el ámbito superior, que se llamo Universidad, donde las enseñanzas dejan de darse en la Iglesia y se instalan en edificio propio. Esto es a comienzos del siglo XIII. Nace, pues, la Universidad como una prolongación de la escuela catedralicia, al organizarse corporativamente maestros y alumnos.

La mayoría de las universidades originalmente dependieron de la Iglesia como instituciones nacidas al amparo de las escuelas catedralicias. Aunque el poder civil los protegía también, no puede hablarse más que de un tipo de Universidad en cuanto organización, enseñanza, etc.

1.1.3.RENACIMIENTO.

El movimiento llamado renacimiento se inicia en Italia, siendo precursores Petrarca y Bocacio, desde mediados del siglo XIV y se extiende hasta los siglos XV, XVI y XVII, y se extendió a Francia, Alemania, Inglaterra, España y otros.

Es una nueva actitud y no una prolongación de la etapa anterior. Fue un periodo impreciso de transición entre la Edad Media y la Era Moderna.

Las causas del Renacimiento fueron religiosas, científicas y políticas. Se produjo una profunda transformación en todos los ordenes del pensamiento: artístico, literario, científico, filosófico, político; y sin embargo, no hay una filosofía renacentista que configure la unidad de un sistema general. Este movimiento es un nuevo sentido espiritual en la concepción occidental del hombre, de la vida y de la naturaleza. El humanismo renacentista devuelve el valor de la persona humana y el interés por el conocimiento de las Humanidades. Eran humanistas generalmente todos los hombres de letras que se dedicaban con afán a revisar la cultura grecorromana y consideran al hombre clásico como el prototipo a imitar. Se dio la búsqueda del laicismo o liberación de cualquier postura de tipo teológico, confesional o religioso, así como ataques violentos soportados hasta por el entonces venerado principio de autoridad.

En el plano pedagógico, humanismo se contrapone a realismo; García Hoz, en su Diccionario labor de pedagogía muestra la diferencia entre estos, “en el realismo es la realidad la gran maestra de la vida; en el humanismo, la humanidad o la cultura es el principal factor educativo.”⁴

La revolución religiosa del siglo XVI, que separó de la Iglesia Católica los países del centro y del norte de Europa creando otras iglesias cristianas (la luterana, la calvinista y la anglican) ha pasado a la historia con el nombre de Reforma protestante, inició en Alemania en el año de 1517 y que pronto se extendió a otras naciones como Francia y Suiza hasta alcanzar casi la mitad de

⁴ Vid. García Hoz. Diccionario labor, de pedagogía. Barcelona, 1964, Página. 774.

Europa. Fue una revolución religiosa y política, que pretendió destruir la unidad de la iglesia Católica, los principios seculares en los que descansa y proclamó la rebeldía en contra de la jerarquía, uno de los motivos de este movimiento, fue la conducta caótica y desenfrenada de las altas autoridades eclesiásticas. Se pueden destacar cuatro notas de dicha Reforma, que son: predominio del aspecto ético y religioso, busca su inspiración sobre todo en la Biblia; es social y popular y da origen a la educación pública.

Al llegar el movimiento reformista (rama despojada del tronco común, de la Iglesia) su principal representante, Lutero (1482-1534), formuló la universalidad y obligatoriedad de la instrucción elemental gratuita deduciendo que los Municipios y el Estado serían los encargados de sufragar los gastos de esta enseñanza popular para que fuera asequible a todos.

Como respuesta por parte de la Iglesia Católica a este movimiento, surgió la Contrarreforma, que tuvo como objetivos fundamentales: el reforzamiento espiritual del papado y de la iglesia de Roma, y la reconquista de países como Alemania, los Países Bajos, Dinamarca, Suecia e Inglaterra, que se habían pasado a la Iglesia reformada, aunque la reacción del papado fue tardía y sólo pudo detener el protestantismo en aquellos países donde aún no se había implantado; los demás permanecieron fieles al protestantismo.

En cuanto a la educación durante este periodo, la Iglesia Católica sin apoyarse en el Estado, promovió por su cuenta la organización de la enseñanza primaria popular y gratuita conservando la dirección religiosa

La enseñanza primaria ha existido siempre y en toda sociedad de alguna cultura, por lo que no procede hablar de creación de la enseñanza primaria, si bien de una organización de la misma para hacerla asequible a las clases populares que por escasez de recursos y medios no pueden proporcionársela por su cuenta. Juan Manuel Moreno destaca que: “La Iglesia Católica, desde su fundación, fomento siempre y en todo lugar el establecimiento de los cimientos necesarios para llegar a una organización de la enseñanza primaria popular tal como hoy existe.”⁵

A fines del siglo XVI y durante todo el XVII, numerosas congregaciones religiosas impulsadas por la caridad cristiana, fundaron instituciones escolares dedicadas a la enseñanza y educación de las clases menesterosas. Siendo ejemplos de lo anterior, las escuelas creadas en Alemania por Ernesto el Piadoso y, sobre todo, las dos congregaciones religiosas que convirtieron en espléndida realidad la educación popular europea: Las Escuelas Pías, fundadas por San José de Calasanz, a quién se le atribuye el indiscutible mérito de haber organizado la enseñanza primaria gratuita, siendo característica de su instituto la enseñanza popular, así como también la Escuela Cristiana de San Juan Bautista de Lasalle, quién comenzó su obra alojando en su propia casa a los maestros de sus escuelas para una mejor orientación y prepararles para el desempeño digno del cometido magisterial tan débilmente servido hasta entonces con la intención de mejorar sus escuelas gratuitas. Tenemos que este personaje, fue en Francia el más revolucionario organizador de la escuela primaria auténticamente popular y gratuita, además de otras innovaciones en la educación popular.

⁵ Juan Manuel, Moreno. Op. cit. Página. 244.

Las consecuencias de la Reforma fueron trascendentales, no sólo en el orden religioso, sino también en el político y social, engendrándose las guerras de religión más crueles y sangrientas que se han conocido y por un siglo paralizaron el desarrollo de Europa.

El movimiento económico, social, político y sobre todo cultural, a lo largo del siglo XVIII, se desarrolla en Francia, recibe el nombre de Ilustración o “Iluminismo”⁶, con repercusiones universales, que pretendió resolver con la razón los problemas del hombre, al mismo tiempo que proclamaba eliminar los vicios de la sociedad con los éxitos de la ciencia natural. Sus ideas se divulgaron entre todas las clases sociales, y constituyeron una crítica a las clases pudientes, descansa en los postulados espirituales establecidos por el Renacimiento, apurados en grado máximo, y viene a ser la confluencia de dos movimientos independientes y hasta contrapuestos del siglo XVII: el empirismo y el racionalismo. Se basa en el concepto de que la sociedad progresará hasta alcanzar la felicidad si el hombre recibe una educación conveniente, haciéndose ‘ilustrado’. El Iluminismo con sus ‘luces’ se presenta como una antítesis frente a las tinieblas y el pretendido oscurantismo de la Edad media, con la intención de combatir los errores y prejuicios atribuidos a la misma; es, ante todo, un movimiento cultural de propaganda y de divulgación, de crítica y de polémica, con ardor misionero de destrucción y renovación; se propone ilustrar e iluminar con la luz de la razón todos los problemas de su tiempo. Aborda con optimismo toda clase de cuestiones, con la presunción de que el hombre puede encontrar su solución valiéndose de la llave mágica de la cultura y compensar la

⁶ El iluminismo es a la vez, hijo de la nueva ciencia experimental (impulsada por las aportaciones de Galileo, Bacon, Copérnico, Kepler y Newton) y del racionalismo cartesiano. Pero termina de afirmarse con la influencia de Bayle y con la difusión del empirismo de Locke.

superficialidad de sus aportaciones con un sentido de universalidad, al querer extender la cultura a todas las clases de la sociedad.

Juan Manuel Moreno considera que: “las ideas sinceramente democráticas de algunos iluministas, referentes a esta universalidad de la cultura, no gozaron del consenso general. Muchos tienden a no superar el círculo de los ‘honnetes hommes’, a quienes pueden aprovechar de veras ‘las luces de la razón’. Voltaire llega a proscribir el estudio de los trabajadores, porque los que se dedican al trabajo manual no tienen ni razón ni tiempo para esa otra dedicación.”⁷ De acuerdo con lo anterior, se desprende que la Ilustración tiende a hacer de la burguesía la nueva clase dirigente, subordinando otros problemas a esta exigencia.

La Revolución Francesa es el acontecimiento más trascendental del siglo XVIII, y señalado de la historia universal en razón de las consecuencias que de él derivaron, y que llegan hasta nuestros días. No fue solamente política; fue también social, y afectó la vida religiosa, a las instituciones económicas y a los idearios de la educación. En su violento y destructivo proceso, fue creando las bases políticas de un nuevo concepto de instrucción pública.

Los hombres de esta Revolución no son, en general, teóricos de la pedagogía. No buscan tanto sentar un principio de como infundir un espíritu nuevo en la educación, ni aportar métodos nuevos, como tampoco completar la obra de pedagogos anteriores. Son políticos de la educación que tratan de organizar legislativamente, un vasto sistema de instrucción pública, con el

⁷ Juan Manuel, Moreno. Op. cit. Página 286.

pensamiento, que ‘después de hacer leyes había que hacer buenas costumbres’. Intentan remediar el descuido del antiguo régimen monárquico en materia educativa. El crecido analfabetismo, la indigencia de la enseñanza elemental (limitada al catecismo, lectura y escritura), la precaria situación de los maestros, son datos que prueban ese descuido anterior, y las ondas preocupaciones de los hombres de la Revolución, por remediar la situación.

El problema de la educación popular centra la atención de los políticos revolucionarios. Los Derechos del Hombre hubieran sido para el pueblo letra muerta sin la instrucción que, al poner a todos los ciudadanos en condiciones de ejercer los propios derechos, contribuye a eliminar la desigualdad entre ellos. De aquí el derecho de todo ciudadano a la educación, que tiene como consecuencia el deber del Estado de abrir escuelas para el pueblo con el fin de que cada ciudadano pueda gozar plenamente sus derechos, de acuerdo con el interés que debe tener el Estado para la elevación intelectual y moral del pueblo. La educación elemental sólo estaría al alcance de todos si fuese gratuita (no obligatoria necesariamente); además sería administrada por maestros seculares. Los principios más sobresalientes de la pedagogía de la Revolución son:

1-. “Todo ciudadano tiene derecho a la educación”.- La característica social de la Revolución quedó plasmada en este principio fundamental, que ponía al alcance de toda persona humana los bienes de la cultura. La extensión de este derecho alcanzaba al acceso de todos los grados superiores de instrucción por selección basada en el mérito. No cabe duda que la inclusión de este principio en la política educativa representaba un avance sobre cualquier otra política anterior. Tal declaración daba el golpe de gracia al carácter tan marcadamente clasista que hasta entonces había tenido la educación, a la que

sólo las clases pudientes tenían acceso, siendo el dinero que proporcionaba el derecho a instruirse y cultivarse. Hasta ese entonces, sólo las instituciones religiosas dedicadas a la enseñanza y contadísimas personas seculares parecían comprender este fundamental principio. Ellas con sus instituciones, constituyeron la realidad viva que posibilitaba el disfrute de este derecho para las clases humildes. Esta declaración comprometía al Estado con todas las consecuencias que de ella derivan.

2-. “El Estado debe abrir escuelas para el pueblo”.- Otro de los principios es el que hace referencia a la enseñanza como asunto del Estado; no es ya considerada como una institución caritativa, sino una función y una obligación públicas. Lógicamente, si todo ciudadano tiene derecho a la educación, será deber del Estado abrir escuelas para el pueblo. Surge así la necesidad de una escuela del Estado que sustituya al clero y congregaciones religiosas en la actividad educativa.

3-. “Moral autónoma frente a Religión”.- La Revolución partía del principio de que la ciencia basta para formar al hombre; en consecuencia, había que abolir la enseñanza religiosa, reduciéndola a un significado meramente racional, natural, terreno y mundano.

4-. “La educación elemental, gratuita, obligatoria y laica”. La Asamblea Constituyente (Constitución de 1791) sanciona la gratuidad de la enseñanza elemental con estas palabras “se creara y organizara una instrucción pública común a todos los ciudadanos y gratuita respecto a las partes de enseñanza indispensables para todos los hombres....”

Este principio de gratuidad era lógicamente, el requisito previo de la obligación escolar para la enseñanza elemental. La idea fundamental es que el Estado, además de asumir la misión de la enseñanza proporcionado los medios, imponga a las familias su obligatoriedad. Otro de los principios es que la escuela deberá ser “laica”.⁸ Con el criterio, de que si la ciencia bastaba para formar al hombre, habría que suprimir la enseñanza de toda religión.

1.2. ANTECEDENTES EN MÉXICO.

1.2.1. ÉPOCA PRECOLONIAL.

Después, de un breve recorrido por algunas de las épocas y lugares históricos, en relación con la educación fuera de nuestro país, me remito a los antecedentes mexicanos. Comenzando con la época precolonial, en el caso de los mexicas, tenemos que en el lapso de este periodo y respecto a la educación de los niños, ésta comenzaba desde el primer día de su nacimiento, ya que sus padres y los sacerdotes pronunciaban sendos discursos y profetizaban en torno a sus destinos, eran considerados, además, como pequeños adultos y estimados por sus padres como “joyas o plumas preciosas”.

Al crecer realizaban tareas caseras, la educación impartida en la casa estaba dividida por sexos, el padre enseñaba al hijo en sus deberes y la madre instruía a su hija en las labores propias de la mujer. Las artes y oficios eran transmitidos de padres a hijos, al alcanzar éstos la edad de entre seis y nueve

⁸ El laicismo fue el resultado inevitable de los postulados enciclopedistas y más concretamente de las doctrinas rousseauianas. Con idea de que si la ciencia bastaba para formar al hombre, habría que suprimir la enseñanza de toda religión, que podría “envilecer” a la persona.

años, eran enviados a escuelas especializadas donde fortalecían sus cuerpos y espíritus.

Dentro de la organización política y social de los aztecas existían dos tipos de instituciones o residencias de varones destinadas a la educación: el Telpochcalli, ‘casa de los jóvenes’ (consagrada a Tezcatlipoca, deidad guerrera), se localizaban en distintos barrios; acudían los jóvenes del pueblo. La edad adecuada para ingresar fluctuaba entre los seis y nueve años; algunas fuentes establecen que era a los doce años. En dicho centro, se impartían conocimientos de carácter técnico y militar, sin dejar de lado la instrucción en materias como religión y moral, historia, canto, danza y música, con especial énfasis en sus obligaciones como miembros de la sociedad; y el Calmécac, ‘residencia de sacerdotes’ (dedicada a Quetzalcóatl, rey-sacerdote Tolteca, asociado con el progreso social). En las que respectivamente se impartía enseñanza a los jóvenes pertenecientes a la clase media y a los mancebos de la clase acomodada de la sociedad. Era el centro náhuatl de educación superior, se difundían las doctrinas y conocimientos religiosos de más alto nivel, para formar la elite religiosa y líderes políticos y militares. En los barrios o calpullis más importantes en la ciudad de México-Tenochtitlan se contaba con un Calmécac, según fuentes documentales, en la ciudad existían al menos seis de estos centros educativos.

La educación en la mujer azteca, fuera de su casa se impartía por una sacerdotisa que les enseñaba las artes domésticas y religión. Casi todas las niñas dejaban la escuela para casarse, aunque algunas continuaban en escuelas especiales que las preparaban para sacerdotisas. Por lo anterior, puede afirmarse que la mujer tenía una participación restringida dentro de la vida política, en

consideración a que se dedicaba fundamentalmente a las labores domésticas, excepto cuando era designada reina o cacique.

El maestro Ignacio Burgoa, opina, que: “es de comprenderse que el régimen azteca y la educación oficial era de tipo clasista, y para apoyar su opinión incluye en su obra: *Las garantías individuales* la afirmación de Octavio A. Hernández: ‘la clase del pueblo, compuesta de los llamados matzahuales, tenía que permanecer en la ignorancia’, pues el régimen de esa época, les negaba las luces de la ilustración”.⁹

1.2.2. ÉPOCA COLONIAL.

El arribo de los españoles a México en 1519, frenó de manera brusca el desarrollo, tanto de los centros educativos indígenas como de las instituciones económicas, políticas y sociales existentes en “Mesoamérica”¹⁰. Por lo que, la cultura, la religión, los hábitos, la educación y las costumbres mesoamericanas se intentaron sustituir o erradicar definitivamente por parte de los conquistadores, con la intención de facilitar el sojuzgamiento ideológico y político de los naturales. Para lograr el objetivo de implantar los patrones culturales europeos, los españoles recurrieron al proceso de evangelización; tarea encomendada a los frailes franciscanos, principalmente, quienes desarrollaron ingeniosas técnicas educativas y de adoctrinamiento para extender en forma masiva la fe cristiana, impusieron una nueva educación que no respondió cabalmente a la política del Estado español, sino a los intereses de la Iglesia Católica, cuyos miembros, tanto

⁹ Ignacio, Burgoa. *Las garantías individuales*. México, Ed. Porrúa, S. A. 1995. Página. 432.

¹⁰ Mesoamérica constituye la región del continente americano, delimitada por los ríos Pánuco y Sinaloa, en el Norte, y la península de Nicoya en Costa Rica, por el Sur. Desde la época prehispánica cuenta con niveles de cultura similares e interrelación histórica.

del clero secular como regular, tomaron en sus manos la tarea de educar, primero a los naturales y más tarde a los mestizos, con el propósito primordial de convertirlos a la religión cristiana, por lo que la educación colonial, principalmente la de los primeros años, asumió el carácter de una verdadera cruzada religiosa. Pronto se establecieron algunas instituciones, todas ellas bajo el control del clero católico y de algunas ordenes religiosas.

Aun cuando el Estado español en ocasiones dispuso algunas medidas en materia educativa, estas no llegaron a ser determinantes en la organización y control de tan importante función, ni mucho menos logró que los peninsulares radicados en nuestro país las cumplieran.

Pero, al percatarse de la capacidad natural de los indígenas para asimilar rápidamente la lectura, la escritura y la lengua latina propició que los encargados de impartir la educación, los frailes mendicantes y las autoridades virreinales, contemplaran la posibilidad de fundar una institución de estudios superiores para los naturales. Con esta finalidad, por sugerencia de Fray Juan de Zumárraga y del Virrey Antonio de Mendoza (primer Virrey de la Nueva España), fue fundado el “Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco”¹¹, en 1536, destinado los hijos de la nobleza aborígen, con el fin de preparar sacerdotes que ayudaran a la evangelización. En un principio tuvo éxito en su labor, realizando en su recinto un amplio acopio de información sobre la vida e historia de los indígenas. Tiempo después, se prohibió la ordenación de indígenas como sacerdotes, reservándose esta función a los españoles. Su duración fue corta, a pesar de un desarrollo brillante, desapareció en 1576, en consideración a que para muchos

¹¹ El Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco, fue el primer instituto de educación superior creado en América.

sectores de la población peninsular educar a los naturales representaba una seria amenaza a los intereses de la Corona.

Posteriormente, en la Nueva España surge la inquietud de establecer la máxima institución académica que existía en Europa: La Universidad. Fernando Solana, en su obra *Historia de la educación en México*, agrega que: “Fue el Franciscano Juan de Zumárraga, obispo de México, quien tomó la iniciativa de establecer en la Nueva España una Universidad. También le correspondió la fundación del Colegio de Tlatelolco, que tuvo gran importancia como antecedente de la Real y Pontificia Universidad. En ese Colegio la enseñanza no podía considerarse completa, al faltar dos de las principales ciencias de su época: La Teología y la Jurisprudencia. Estaba orientado fundamentalmente a la enseñanza del latín a los indígenas, también fue utilizado como un ensayo para determinar la necesidad y conveniencia de establecer otros establecimientos en México para impartir enseñanza de más elevado nivel académico. Esas circunstancias y la de estar destinada aquella casa exclusivamente para ellos, hicieron necesaria la creación de la Universidad, donde ya había todo y hallaban todos entrada.”¹²

En ocasión del Concilio de Mantua (1537), convocado por el Papa Paulo III, el obispo de México envió procuradores suyos para que ante el rey y ante el Papa expusieran la necesidad de establecer y fundar en esta ciudad una Universidad en la que sean todas las facultades que se suelen leer en las otras Universidades y enseñar, sobre todo, artes y teología.

¹² Fernando. Solana. *Et alios. Historia de la educación en México. Tema XV. La educación universitaria.* Ed. Sep/Fondo de Cultura Económica. México 1982. Página. 532.

También se le pedía al monarca, que hiciera merced de algún pueblo o pueblos, para cubrir los gastos (edificios, libros, salarios, etcétera) de la Universidad que fuese creada. La idea no era sólo fundar un centro de educación superior, sino a la vez de dotarlo del patrimonio adecuado para satisfacerlo autárquicamente. La Cédula Real que creó la Real y Pontificia Universidad de México está fechada en septiembre de 1551, la inauguración se verificó el 25 de enero de 1553, fue presidida por el segundo virrey de la Nueva España, Luis de Velasco. Si bien desde su fundación la Universidad fue conocida como Real y Pontificia, la bula que la confirió este último carácter no fue expedida hasta octubre de 1595 por el Papa Clemente VIII.

La Universidad surgió, como una institución real. En ella funcionaron cinco facultades: La de Artes, la de Teología, la de Cánones, la de Derecho y la de Medicina; además, se dieron cursos de náhuatl, otomí, griego y hebreo. La Real y Pontificia Universidad de México, formó a los hombres que la Iglesia y el Estado necesitaban para su representación hacia el interior de la sociedad. Así como también significó un centro importante de actividades científicas y literarias y un órgano editor fundamental de diversas ramas del saber.

La relación que se daba entre la Universidad y el Estado durante el periodo virreinal; consistía en la intervención del Virrey, principalmente, en el nombramiento del rector en circunstancias especiales. En el aspecto administrativo el Virrey tenía la potestad de vigilar el estado y el aumento de las rentas de la Universidad.

Las órdenes religiosas de frailes mendicantes impartieron educación en distintos niveles de enseñanza (educación elemental para la población en general

y los estudios superiores en la Real y Pontificia Universidad); pero solamente la Compañía de Jesús, orden religiosa que llegó a América en 1572, se ocupó de fundar colegios para dar educación superior a los criollos laicos. Durante sus 195 años de estancia en la Nueva España, se establecieron diversas instituciones educativas destinadas a la enseñanza para varones.

Al cerrar en la historia el capítulo de la Colonia, a pesar de los muchos errores y excesos a que la dominación extranjera dio lugar, hay que reconocer que también hubo aciertos, como el de haber llevado, tan temprano, los frutos de su cultura a sus conquistados, por el hecho de establecer, en todo el continente centros de enseñanza superior. Solana Fernando considera que: “Como consecuencia lógica, de los centros de educación superior habrían de surgir varios de los caudillos de la Independencia; como fueron el crisol de la cultura; tenían que ser también centros de la inquietud, porque el saber es inquietante.”¹³ Durante la llamada Colonia, la Universidad fue la institución más democrática a que dio lugar el sistema oligárquico imperante.

1.2.3. MÉXICO INDEPENDIENTE.

Raúl Bolaños Martínez considera que: “La guerra de independencia, fue iniciada como un proceso revolucionario por el cual los sectores humildes de la población novohispana pretendieron imponer un profundo cambio en la sociedad colonial, concluyó en 1821 con una contrarrevolución con el fin de proteger los

¹³ Fernando. Solana. et alios. Op. cit. Página. 541.

intereses de los grupos acomodados del país.”¹⁴ Esta situación determino que la Independencia no resolviera los más serios conflictos sociales de México, y que, al contrario mantuviera vivas las contradicciones de la sociedad colonial. Contra ellas y para darles solución, se desataron luchas constantes entre liberales y conservadores, conflictos que tipificaron el inicio de nuestra vida independiente y dieron forma a nuestra integración nacional, ya que participaron las fuerzas de reacción que pretendían mantener las viejas formulas coloniales y los grupos progresistas, cuyo objetivo primordial era convertir a México en una nación con nuevas rutas económicas y una organización política de un Estado moderno.

El Lic. Sergio Domínguez Vargas, sustenta que: “los antecedentes en materia educativa que los legisladores mexicanos tomaron de otros países, nos remontan a la indudable influencia que sobre nuestra República tuvieron la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, la que en su sección VIII del artículo I, al referirse a las facultades del Congreso, dice: ‘Promover el adelanto de las ciencias y de las artes útiles asegurando a los autores e inventores, por término limitado, la propiedad exclusiva de sus respectivos escritos o inventos’; la Constitución Francesa de 1793, en la Declaración de los Derechos del Hombre, señala en su artículo 22: ‘La instrucción es una necesidad común; la sociedad debe favorecer con todo su poder las progresos de la razón pública y poner la instrucción al alcance de todos los ciudadanos’ y la Constitución Española de 1812, en el artículo 131 de la misma, se señala, dentro de las facultades de las Cortes: ‘Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la monarquía y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias’; en su artículo 135 dice: ‘promover la

¹⁴ Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano, de las garantías individuales artículo 3º constitucional. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México 1990. Página. 14.

educación de la juventud conforme a los planes aprobados', entre otras disposiciones que determinan el control y uniformidad de la instrucción pública."¹⁵

Los antecedentes constitucionales e históricos vinculados con la educación en México, comienzan con la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Estuvo en vigor, en una primera etapa, desde su promulgación hasta la publicación de los decretos de Fernando VII, que desconocían y anulaban todo lo hecho por dichas cortes y se regresaba al sistema del antiguo régimen. Esto tuvo lugar en abril y mayo de 1814.¹⁶

Más tarde, en 1820, debido a un golpe militar del general Riego, vuelve a establecerse la vigencia de la Constitución y de todas las demás disposiciones dictadas por aquellas cortes. Esta etapa se le conoce como 'del Trienio Liberal' y abarca los años de 1820, 1821 y 1822, durante los cuales hubo en Madrid reunión de Cortes ordinarias.

Un poco paralelamente a tales sucesos, en México se proclamó la Independencia en 1821, pero entre los principios declarativos del Plan de Iguala, se volvía a inculcar la observancia de la Constitución de 1812, así como de todas las leyes anteriores, que no fueran contrarias a la recién declarada Independencia, ni a la forma de gobierno que se resolviera adoptar.

De manera que por haber estado vigente en México, el texto de 1812, merece ser tomado como punto de partida del constitucionalismo patrio, sobre

¹⁵ Ibid. Páginas. 53-55.

¹⁶ Vid. Los decretos correspondientes publicados en Decretos del Rey Don Fernando VII. Año primero de su institución al trono de las Españas, Madrid Imprenta Real, 1816, t. I, Págs. 1-9.

todo porque la declaración de su vigencia en los años posteriores a 1821, fue hecha ya por la voluntad soberana de las asambleas constituyentes mexicanas, como fue la Soberana Junta provisional Gubernativa de 1821, y los dos primeros Constituyentes de 1822-1823 y 1823-1824, respectivamente.

Mientras que, a México se le declaraba independiente de España, en el mes de septiembre de 1821. En España está en vigor la constitución de 1812 y las restantes leyes expedidas por las Cortes liberales de 1810-1813. Más aún como consecuencia de la vigencia de la mencionada constitución, en Madrid se reúnen las Cortes Ordinarias con toda normalidad en el año de 1820, en el del 1821 y en el de 1822. A las Cortes de 1820 y 1821 fueron todavía los representantes mexicanos como preveía dicha Constitución.

Las declaraciones de vigencia de las leyes coloniales se encuentran en la Constitución de Apatzingán de 1814, cuanto en el Plan de Iguala, Tratado de Córdoba de 1821, así como en sendos decretos de la soberana junta provisional Gubernativa de 1821; del llamado Primer Congreso Constituyente Mexicano y propio Segundo Congreso Constituyente.

Para el estudio de la educación durante este período, Raúl Padilla López indica que: “entre los años de 1812 a 1821, se cuenta con tres documentos básicos, el primero, es la misma Constitución que le dedica un título completo a la instrucción pública, del artículo 366 al 373; el segundo documento es el llamado discurso preliminar, un texto muy extenso que se puso a modo de explicación antes del articulado de la Constitución. En este texto se nos explica, entre otras cosas, efectivamente el contenido del Título dedicado a la materia educativa; y por último, se tiene un magnifico Reglamento de Instrucción

Pública expedido en 1821, regulando ya en detalle y desarrollando los principios establecidos en el Título citado. El Reglamento fue obra de las Cortes del Trienio Liberal.”¹⁷ Y es este último, en el que se hizo referencia a que la enseñanza pública sería gratuita. Puesto que el artículo 3 del reglamento de 1821 lo afirmaba con precisión. Decía lacónicamente:

“Artículo 3. La enseñanza pública será gratuita.”

Este artículo se complementaba con el artículo 1, ahí donde se supone que habrá enseñanza costada por el Estado, y esa enseñanza es la de carácter público. Además se complementaba con las previsiones del título XII del mismo reglamento dedicado íntegramente al tema de los fondos destinados a la instrucción pública.

Los artículos del título XII del Reglamento de Instrucción Pública de 1821 preveían lo siguiente:

“Artículo 125. Se encargará al gobierno que averigüe en cada Provincia a cuanto ascienden todos los fondos, de cualquiera clase que sean, destinados hoy a la enseñanza pública.”

“Artículo 126. Si después de reunidos en cada provincia todos estos fondos aun resultase un déficit para costear los establecimientos prescritos en este nuevo plan, el Gobierno, tomando los correspondientes informes, propondrá

¹⁷ Raúl, Padilla López. Et alios. Congreso Internacional sobre el 75 aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1993. página. 447.

a las Cortes el modo de cubrir dicho déficit, procurando en cuanto sea posible, arreglarse al plan general establecido para todas las contribuciones del Estado.”

“Artículo 127. Igualmente propondrá el Gobierno a las Cortes, el método que juzgue más oportuno para que los fondos destinados a la enseñanza pública sean administrados con economía, y con la posible independencia de los demás del Estado, a fin de que no sean distraídos a otros objetos, tomando siempre por base cuanto prescribe la Constitución acerca de la administración de fondos públicos.”

“Artículo 128. Se autoriza al gobierno para que, oyendo a las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos respectivos, destine universidades y escuelas en los edificios públicos que elija como más a propósito entre los pertenecientes a establecimientos o corporaciones suprimidas.”

“Artículo 129. La Dirección General de Estudios propondrá al Gobierno los medios que crea más convenientes para ir estableciendo sucesivamente en toda la Monarquía este plan de enseñanza.”

“Artículo 130. En ultramar, si algún particular o corporación, a falta de fondos del Estado propusiese dotar algunos de los establecimientos contenidos en este plan, se procederá, con acuerdo de la subdirección del respectivo territorio, a su elección, con tal que se arregle en todo el método prescrito.”

Para completar las descripciones de las previsiones relativas al financiamiento de la educación, cabe hacer referencia a los principios generales

insertos en la Constitución de 1812 sobre la materia de ingresos y egresos del Estado, tal como lo recomienda el artículo 126 arriba citado.

Esta materia quedó consagrada al amparo del Título VII, del artículo 338 al 355; en ellos se establece el principio de la obligación por parte de la Secretaría de Hacienda de elaborar cada año, el presupuesto de gastos, recogiendo de cada uno de los demás Secretarios de Despacho, el respectivo a su ramo.

A la vista de las necesidades a cubrir mediante la asignación de gastos, las Cortes decretaban las contribuciones para cubrirlos. De esta forma, pues, los gastos previstos para el financiamiento de la educación pública, son ponderados por el Gobierno y son integrados en el Presupuesto General de Gastos, para que sean debidamente aprobados por las Cortes y, en su caso, cubiertos por el sistema de contribuciones que ellas mismas decreten.

La referencia al Presupuesto General de Gastos del Estado, al que nos remite al artículo 126, arriba citado, reafirma el principio de que la educación es de ahora en adelante un servicio público.

Posteriormente y respecto del proceso de autodeterminación de independencia, que siguen las provincias de lo que se conocía como región del gran Anáhuac, cabe señalar que se encuentra debidamente documentada la declaración de vigencia de las leyes coloniales, para el interior de los nuevos estados. A modo de ejemplo, he aquí las declaraciones hechas en Jalisco:

A).-La primera declaración se insertó en el famoso Plan Provisional de Gobierno del 21 de junio de 1823, cuyo artículo decía:

“Artículo 18. El Estado se gobernará por la Constitución española y leyes vigentes, en todo aquello que no pugnen con el presente plan”.

El mismo Plan confirmaba a las autoridades establecidas hasta entonces, como sucedía con el jefe superior político, a quien se transforma en gobernador provisional (artículo 13); a las autoridades judiciales (artículo 16); y a las autoridades de los ayuntamientos y demás corporaciones civiles y militares (artículo 17).

B).-Cuando se instala el Primer Constituyente de Jalisco, se vuelve a formular una segunda declaración de vigencia de esas leyes españolas, lo cual sucede por el decreto del día 18 de septiembre de 1823, en su artículo 5.

Era preciso recordar estas declaraciones de vigencia para destacar que, una vez consagrada y establecida con firmeza la forma de federación en México, la materia educativa comenzó a recibir un doble tratamiento. Situación que aclara Raúl Padilla López, con el comentario siguiente: “En efecto, por un lado se creó el sistema de educación federal y por otro lado se creó el sistema de educación estatal. ¿De que forma este doble régimen jurídico afectó el sistema ya existente? No se le afectó en nada, porque el régimen en existencia quedó enteramente vigente bajo el llamado régimen interno de cada uno de los estados miembros de la Unión Federal, y en su caso del distrito y territorios federales.”¹⁸

¹⁸ Ibid. Páginas. 461-462

Este principio se reconoce en el texto de la Constitución de 1824, así fue como se planteó en esta etapa de transición de la colonia española a la vida independiente, y así es como se plantea este doble sistema jurídico para la educación en la Constitución mexicana de 1824.

La materia de educación se regula en la Constitución de 1824 como una facultad del Congreso de la Unión y se encuentra en el artículo 50, fracción I.

“Artículo 50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

I. Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados.”

Por lo anterior, se desprende que las disposiciones en materia educativa no se incluyeron en los capítulos de las garantías individuales, porque el legislador de aquel entonces no las tomó como tales.

De conformidad, con los principios del federalismo originario, la Federación podía y debía promover la ilustración y la educación pública; esta sería de carácter federal. Paralelamente al sistema federal, cada estado debía arreglar la educación con independencia de la federación y de los demás estados.

Así se hizo. El texto constitucional de cada Estado recogió estos principios, aceptando a las materias de educación como el régimen soberano interior. Su consagración siguió muy de cerca el modelo vigente en ese momento, que era el establecido por la Constitución de 1812 y en el reglamento de 1821, comentado anteriormente.

A modo de ejemplo, presento a continuación el caso del estado de Jalisco, su Constitución política fue promulgada poco después de que lo fuera la Constitución Federal: ésta es del día 4 de octubre. Aquélla del día 18 de noviembre, en su formación y estructura, siguió muy de cerca el ejemplo de la Constitución española de 1812, así pues, siguiendo esa misma estructura, la de Jalisco le dedica todo el título VI a la materia educativa.

Se establece el primer Plan General de Instrucción Pública de Jalisco, aprobado en el decreto de fecha 29 de marzo de 1826. Con respecto a los fondos, se estableció que los gastos de las diversas clases, debían ser sufragados por los ayuntamientos, por los departamentos, por los cantones y por el mismo erario estatal. Se estableció en el artículo 57 del Plan ya citado, que esta clase de gastos eran de lo ‘más indispensables’ y por ello el gobierno debía preverlos en sus presupuestos, a fin de que fueran aprobados oportunamente por el Congreso.

El análisis presentado anteriormente del estado de Jalisco, sirve para ejemplificar como fue planteado el doble sistema jurídico para la educación en la Constitución mexicana de 1824.

Por otra parte, el licenciado Sergio Domínguez Vargas aclara que: “En México, el desenvolvimiento de las normas jurídicas destinadas a la educación se

vio ligado a los combates ideológicos entre federales y centralismo, pugnando los centralistas por la implantación de un Estado fuerte y centralizado que hiciese posible la defensa del país ante cualquier agresión del exterior; por su parte, el federalismo veía en el modelo norteamericano el sistema de organización para México. De esta forma, al ser promulgada la Constitución de 1824, se prepara de acuerdo al ejemplo legislativo norteamericano y en los debates surgió el tema educativo, en consecuencia triunfo el federalismo. Con Guadalupe Victoria, al frente del Ejecutivo, encabezó el nuevo proyecto de Nación, esta constitución estuvo vigente hasta 1835.¹⁹

Hacia 1833 se intentó una reforma legislativa radical en materia educativa en el país. Así, surgió, un plan político de reformas, que proponían preparar al hombre del progreso cuya posición tendía hacia la libertad absoluta del pensamiento y prensa, a la abolición de los privilegios del clero y a la destrucción del monopolio educativo que conservaba la Iglesia.

El vicepresidente Valentín Gómez Farías, durante su breve paso por la presidencia, en ausencia del presidente Antonio López de Santa Anna, decidió organizar las tareas educativas del gobierno, con apoyo del Dr. José María Luis Mora y que comprendían la Reforma eclesiástica, que contemplaba la desamortización de bienes del clero; la reforma militar y la reforma educativa.

En esta última se llevaron importantes medidas; entre las cuales, se despojó al clero de la tutela educativa, fue creada la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito Federal y los territorios federales y que absorbía las funciones de la suprimida Universidad Real y Pontificia de México.

¹⁹ Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. Op. cit. Página. 55.

En esta Dirección General se concentraría todo el poder educativo adquirido por el Estado.

Con estas reformas, Gómez Farías creyó haber sentado las bases para combatir el analfabetismo, a la vez que lograba el control directo del Estado en materia educativa; sin embargo, la reacción de diversos sectores hizo que al volver Santa Anna al poder, quedaran derogadas las reformas propuestas. Lo que se hizo posteriormente en tal materia fue insuficiente, como consecuencia hubo un incremento mínimo de escuelas.

Los eventos que sucedieron en el país por esos años, hicieron necesaria la elaboración de una nueva Constitución. El interés por proteger el territorio nacional dio paso a la instauración de un régimen centralista consagrado por la ley.

Después de varios giros ideológicos en el Gobierno Federal, en 1843 se presentó un nuevo proyecto constitucional conocido como 'Las Bases Orgánicas', en cuyo artículo 134 se asentaba: "Son facultades las asambleas departamentales crear fondos para establecimientos de instrucción y fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos".

Es hasta el Congreso de 1856-1857, que el grupo liberal logra instaurar un régimen federalista, que reclamaba para sí las funciones educativas, quitando todo el monopolio de la educación a la Iglesia Católica y reclamando la libertad de enseñanza. El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 estipulaba en su artículo 38: "Quedan prohibidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones. La enseñanza privada es

libre, el poder público no tiene más intervención que la de cuidar que no se ataque la moral, más para que el ejercicio de las profesiones científicas y literarias se sujetaran, los que a ello aspiren, a lo que determinen las leyes generales acerca de los estudios y exámenes”.

Este texto no resultaba suficientemente exacto en su redacción, pues si bien la Iglesia concentraba buena parte de la educación en el país, de ninguna manera se podía hablar de monopolio. Asimismo, se estipulaba que la educación privada era libre, pero no se dejaba claro el tono que seguiría la educación pública. Además, no existía consenso entre los diputados acerca del término de “libre enseñanza”. Estas confusiones derivaron en enconados debates en el Congreso Constituyente de 1857. En lo que todos estuvieron de acuerdo, moderados y radicales era que la educación representaba un renglón de primera importancia para el futuro del país, por lo que acordaron consagrarlo como artículo 3° y no perdido entre otros artículos.

Las diferencias de opinión en los debates iban en aumento y los artículos relacionados con la libertad educativa se confundían con la libertad de culto y de expresión. Finalmente se impuso la tesis de que el Estado sólo controlaría los planes pedagógicos y los títulos para el ejercicio de una profesión determinada.

Así, es como fue consagrado el artículo 3°, en el cual, se enuncia el principio de libertad de enseñanza, quedando su redacción en la siguiente forma: “La enseñanza es libre. La ley determinara que profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos se debe expedir”.

La redacción escueta del artículo 3 de la Constitución de 1857 no basta para entender el magnífico planteamiento que entraña ese mismo principio de la libertad de enseñanza a que dicho artículo se refiere. Es preciso explicarlo recurriendo al debate.

A la luz de las ideas del debate se puede dar una cabal explicación del principio de la libertad de enseñanza, idea central del constituyente de 1857. Esta libertad debe entenderse; primero, como un derecho del individuo al fácil y libre acceso a la educación; segundo, como un derecho de la familia para poder escoger la opción que más le convenga para sus hijos; en tercer lugar, hace referencia a la libertad de enseñar sin limitación alguna dentro de los sistemas formales así como en sistemas informales; en cuarto lugar, esta libertad alude a los derechos de la sociedad y el Estado en esta materia.

Al respecto, Fernando Solana, señala que: “los importantes cambios que los hombres de la Reforma imponían al país para lograr el progreso nacional dieron pie a que los conservadores lanzaran el ‘Plan de Tacubaya’ (17 de diciembre de 1857) y que para principios del año siguiente hicieran estallar una guerra de contrarreforma; llamada así porque su propósito principal fue invalidar la Constitución recién promulgada y, como consecuencia, impedir la aplicación de las reformas. Desde luego no ignoramos que a esta guerra se le ha llamado de Reforma, probablemente porque en el transcurso de ella se promulgaron las leyes reformistas expedidas por Juárez en el puerto de Veracruz, sin embargo, pensamos, sin restarles importancia, que estas leyes sirvieron para fortalecer y ampliar la reforma iniciada en el año de 1856 y concretada en la Carta Constitucional de 1857, y cuyo merito fundamental fue separar definitivamente la Iglesia del Estado. No obstante la consideración anterior, creemos que en tanto

se alcanza un criterio uniforme al respecto, será preferible dar el nombre de Guerra de los tres Años a ese conflicto.”²⁰

El triunfo de los liberales en la Guerra de los tres años permitió a Juárez regresar a la ciudad de México para tratar de organizar el gobierno nacional mediante una serie de disposiciones tendientes a sanear la administración pública y a conformar de manera definitiva las instituciones políticas. Existían dos problemas urgentes a resolver: 1) la pacificación de los grupos rebeldes y 2) la difícil situación económica nacional, y para tratar de resolver esta última, el Congreso expidió el 17 de julio un decreto por el cual suspendía por dos años el pago de la deuda exterior. Esta disposición sirvió de pretexto para que algunas naciones europeas acordaran intervenir en nuestro país. Con España e Inglaterra se resolvió formalmente el conflicto, no así con Francia la cual ocupó al país a mediados de 1863, urdiendo la imposición de un gobierno extranjero con Maximiliano de Austria a la cabeza.

Por lo que, la transformación realizada en la Constitución de 1857, no repercutió en el terreno de los hechos debido a las dificultades existentes para la reimplantación del régimen federal y dicha Constitución, esto es, por la Guerra de Tres Años. La contienda militar hizo que la educación, al igual que en otros rubros, estuviera desatendida. A pesar de que, Maximiliano de Austria intentó organizar el gobierno y reglamento lo relativo a la educación mediante un amplio documento de 172 artículos, dado a conocer el 27 de diciembre de 1865 con el nombre de Ley de Instrucción Pública.

²⁰ Fernando Solana. et alios. Op. cit. Página. 26.

Raúl Bolaños Martínez, explica que: “Con esta ley, como con muchas otras, Maximiliano entró en conflicto con las fuerzas reaccionarias que habían luchado para que viniera a México, pues en ella era visible la inspiración liberal e imitación de los modelos educativos franceses, lo cual, no cumplía con los fines de los conservadores.”²¹

Por lo mismo, durante la Intervención Francesa y el Imperio, la vida educativa mexicana atravesó una de las épocas más tristes e infecundas de su historia, los muchos años de lucha desquiciaron todas las actividades, desde la economía hasta la educación, en esta última, la crisis era notoria, a pesar de los esfuerzos llevados a cabo para atenderla.

Dice el autor Fernando Solana, que: “Con el presidente Benito Juárez (1867-1872), se inició el período científico; quien designa como Ministro de Justicia e Instrucción Pública, al Licenciado Antonio Martínez de Castro, éste a su vez le confirió a Gabino Barreda, presidido por una comisión encargada de establecer las bases para reformar la educación en México; para ello, se expidió la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal y territorios, el reglamento correspondiente fue publicado el 24 de enero de 1868.”²²

Esta ley declaraba obligatoria y gratuita la instrucción primaria elemental, tenía como objeto promover la educación laica, hacía explícita la educación secundaria y reglamentaba la educación universitaria. Dicha ley fue modificada el 15 de mayo de 1869, en ella se mantuvieron la obligatoriedad y la gratuidad, con lo que la instrucción elemental adquiría las características de obligatoria,

²¹ Fernando Solana, et alios. Op. cit. Página. 27.

²² Ibid. Página. 555.

gratuita y laica que conserva hasta nuestros días, y sirvió de base junto con su reglamento para transformar los sistemas educativos de la mayor parte de las entidades federativas.

Con la muerte de Juárez en 1872 se cerró un importante capítulo de la historia nacional. En 1872, Sebastián Lerdo de Tejada se hizo cargo de la presidencia, quién en materia educativa se propuso hacer realidad el laicismo, para lo cual dictó en 1874 una nueva ley cuyo artículo 4° que prohibía la enseñanza religiosa en los planteles oficiales e imponía en su lugar la enseñanza de una moral laica.

La gestión de Lerdo de Tejada, fue de grandes conmociones políticas y dentro del partido liberal se produjo una escisión, provocada en buena medida por las ambiciones del sector militar que, después de haber desempeñado un papel decisivo en el triunfo del régimen republicano frente al Imperio, buscaba ocupar niveles de mayor poder en la política nacional.

Al triunfo de la revuelta de Tuxtepec (1876) y como consecuencia de la llegada del general Porfirio Díaz al poder, la educación, a la que ya se le puede llamar pública, presentó características bien definidas. Pues bien, durante el porfiriato, la orientación política y social de la enseñanza, fue obra de un grupo de “positivistas”²³, conocidos como los científicos. El resultado de este movimiento de ideas progresistas, en el terreno educativo, dio sus frutos, al existir un especial interés en la instrucción. Justo Sierra y Joaquín Baranda estuvieron al frente del programa educativo.

²³ El positivismo comprende, de manera simultánea, una teoría de la ciencia y una reforma de la sociedad, es decir la ciencia y sus aplicaciones constituyen en la realidad, el medio para organizar la vida social.

En 1905 el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública presidido por Justo Sierra, se transforma en Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Con la colaboración de grandes educadores, los que, imprimieron en las nuevas generaciones un ímpetu transformador y de cambios esenciales para la reconstrucción del país. Como la promulgación de la Ley Constitutiva de la Escuela de Altos Estudios, el 22 de septiembre de 1910, fecha en que se inauguró la Universidad Nacional de México, fungiendo como orador principal Justo Sierra.

El historiador Juan Broom, en su obra: *Esbozo de historia de México* sostiene que: “en el porfiriato, la enseñanza era inaccesible para la mayoría de la población. No obstante el incremento de las escuelas básicas, en 1910 sólo una cuarta parte de los niños en edad escolar asistía a las aulas, y el 70% (según algunos autores, el 84% de los mexicanos era analfabeta. La Iglesia gozo de mayor libertad y privilegios para impartir la enseñanza y abrir escuelas para niños y jóvenes de clase acomodada. Tendió a proporcionar mayor escolaridad a los grupos en el poder, a expensas de la ignorancia de las mayorías.”²⁴

En 1910, estalló el movimiento revolucionario, encabezado por Francisco I. Madero, obreros y campesinos tomaron las armas con la intención de lograr, además de mejores condiciones de vida, también la justicia social. Esta última se vio reflejada en la necesidad de popularizar la educación y ponerla al alcance de los sectores marginados.

En 1911, al vislumbrar el triunfo de los revolucionarios, Porfirio Díaz, en un intento de mantenerse en el poder, envió al Congreso de la Unión una

²⁴ Juan, Broom. *Esbozo de historia de México*. Ed. Grijalbo, México 1998. Página. 241.

Iniciativa de Ley, para el establecimiento de escuelas de instrucción rudimentaria fue autorizada el 30 de mayo de 1911, con Francisco León de la Barra como presidente provisional. En estas escuelas se pretendía impartir y difundir entre los analfabetas, el dominio de la lectura, escritura y operaciones aritméticas elementales.

Juan Broom, también señala que: “al caer el gobierno porfirista, más del 80% de la población era analfabeta y sólo tenían un buen nivel académico la Universidad Nacional, algunos centros de investigación y pocos institutos en los Estados.”²⁵

Durante el gobierno maderista, con Jorge Vera Estañol, Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, quien impulso a la educación elemental con las escuelas rudimentarias, situación que fue reforzada por José María Pino Suárez, quien como vicepresidente, también ocupó este ministerio y apoyó los programas de alfabetización. Desafortunadamente, en febrero de 1913, el proyecto de Francisco I. Madero fue interrumpido con el golpe de Estado, llevado a cabo por generales porfiristas, con Victoriano Huerta entre ellos y que culminó con la renuncia y asesinato del presidente y vicepresidente.

Victoriano Huerta llegó al poder rechazado por la mayoría de los revolucionarios maderistas, situación que ocasionó una nueva guerra civil encabezada por Venustiano Carranza, con la bandera constitucionalista, enarbolada en el Plan de Guadalupe.

²⁵ Id.

Mientras la lucha se llevaba a cabo, Huerta trataba de justificar su gobierno y con Vera Estañol, nuevamente en el Ministerio de Educación, realizó campañas alfabetizadoras, a efecto de disminuir el problema de la educación rural en el país. El movimiento armado se intensificó hasta el triunfo de las fuerzas revolucionarias; en agosto de 1914 se disolvió el Ejército Federal y Huerta salió del país. En 1913, el proceso educativo tuvo drásticas interrupciones que aumentaron en 1914, al estallar la lucha de facciones que culminó en la Convención de Aguascalientes, realizada en octubre del mismo año. De esta se derivaron nuevos enfrentamientos armados, ahora entre el gobierno carrancista y el convencionista, quedando el sistema educativo marginado.

1.2.4. LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LA NUEVA SITUACIÓN DEL PAÍS.

Al concluir la lucha armada, era necesario empezar la reconstrucción del país, en este tema mencionare lo acaecido en materia educativa. Para agosto de 1916, Carranza dominaba la situación política y militar. Inicialmente solo planteo reformar la Constitución de 1857, pero en el transcurso de los debates, en diciembre de 1916, las discusiones y proyectos propuestos por jacobinos y reformistas dio como resultado la elaboración de una nueva Constitución.

Carranza, con el fin de plantear el proyecto de Constitución, recogió en sus términos el artículo 3° de la Constitución de 1857 (el antecedente inmediato del texto Constitucional de 1917), el cual, expresaba que la enseñanza será libre y dio origen a uno de los debates más ricos en el Congreso Constituyente de 1917

y fue uno de los primeros que se dan en el mismo y mostró las posiciones ideológicas de los constituyentes.

El proyecto del artículo 3° que preparo para su discusión Venustiano Carranza fue el siguiente:

Artículo 3. “Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos”.

En este proyecto se expresaba la libertad de enseñanza sin taxativa y la laicidad de la enseñanza impartida en los establecimientos oficiales y la gratuidad de la educación en las escuelas oficiales de primaria superior (como se identificaba a los últimos años de la primaria). En la obra *“los derechos sociales del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones”*, se explica que: “La Comisión que reviso el proyecto entendía por enseñanza laica aquella ajena a toda creencia religiosa, es decir, la enseñanza neutra ‘que transmite la verdad y desengaña del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico’, como rezaba el dictamen que modifiqué el Proyecto de Carranza y únicamente reconoció la prevención de la libertad de enseñanza, añadiendo que también sería laica la educación primaria elemental y superior impartida en los establecimientos particulares. La Comisión de la Constitución se integro con los diputados Múgica, Román, Recio, Monzón y Colunga y de inmediato se pronunció en contra del proyecto de Carranza, con el razonamiento de que ‘El

clero es el enemigo más cruel y tenaz de las libertades' y su doctrina ha sido y es que los intereses de la Iglesia están antes que los intereses de la patria..²⁶

La nueva Constitución adoptó algunos postulados de la de 1857 acerca de la enseñanza, relativo a su carácter gratuito, laico y obligatorio y la intervención del Estado en la enseñanza privada. La idea de respetar la autonomía de los Estados de la Federación en la conformación interna de la educación siguió la línea trazada por las Constituciones de 1824 y 1857.

El artículo 3° fue uno de los que surgió en el Congreso Constitucional de 1916-1917, como una garantía social indispensable para el progreso de una Nación en desarrollo.

El artículo fue aprobado por 99 votos contra 58 y fue redactado en los siguientes términos:

“Artículo 3°. La enseñanza es libre, pero será laica la que sé de en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria”.

La materia del artículo tercero fue, sin duda, la materia más extensamente debatida. Los oradores creyeron que era el tema más importante de todos, pues

²⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LV Legislatura. Los derechos sociales del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. 4 ed. Tomo II. Ed. Porrúa, México 1994. Páginas. 115 y 116.

expresaron su sentir en torno a este artículo, las frases siguientes: Mágica - momento solemne, el más grande de los que ha pasado la revolución, Rojas lo calificaba de -suprema importancia, la lucha parlamentaria más formidable. Así fue en efecto, la lucha parlamentaria más formidable, pero no tenía relación alguna con los motivos sociales de la revolución. Al contrario, como expresa Raúl Bolaños, que “se estaba abriendo paso hacia la beligerancia religiosa, tal como se escenificaría años más tarde en la guerra cristera.”²⁷

Se hizo énfasis en lo ideológico, en lo que tiene de opinable la educación y se perdió de vista lo básico y esencial: enseñar a leer, a escribir y a contar, como se había propuesto desde la Constitución de 1812, precisamente para habilitar a toda la población en el ejercicio de sus derechos de ciudadanía; fijar con precisión la forma de su financiamiento; aceptar la libertad con amplitud, de manera que el Estado sólo vigile ciertos extremos relativos al ejercicio de ciertas profesiones, etcétera.

Una vez concluida la etapa del diseño de los idearios políticos de la Revolución los conceptos adquieren un perfil normativo en la Constitución de 1917. La Revolución Mexicana se convierte en norma jurídica.

En el Texto original del artículo 3° de la Constitución de 1917, quedo plasmada la materia educativa, sin determinarse ninguna distribución específica de competencias entre el Poder Federal y los Poderes Estatales. Sin embargo en el artículo 73 fracción XXVII de la Constitución se facultaba al Congreso Federal: “Para establecer escuelas profesionales de investigación científica... y

²⁷ Raúl. Padilla López, et alios. Congreso Internacional sobre el 75 aniversario de la promulgación de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit. Página. 477.

demás Institutos concernientes a la cultura superior de los habitantes de la República”, disponiéndose además que esas facultades no serían exclusivas de la Federación. Al no retener ésta ninguna facultad en exclusiva, perdía sentido la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas artes, por lo que se determinó su supresión.

José Vasconcelos tuvo una visión genial a semejanza, como lo afirma Samuel Ramos: “de educadores de los pueblos de América como Sarmiento o Andrés Bello; él restauró el Ministerio de Educación suprimido por Carranza, pues consideraba indispensable que el plan de educación tuviera un organismo central y provisto de fondos para la existencia de la posibilidad de una acción educativa, extensa e intensa, capaz de influir en la vida pública. Toca a este organismo, señalar las orientaciones generales técnicas y políticas de la enseñanza. Independientemente de que el Estado este o no capacitado para educar, debe reconocerse de que sólo el Estado dispone o podría disponer de los fondos necesarios para un esfuerzo educativo de importancia”.²⁸

José Vasconcelos federalizó la educación pública centralizando los esfuerzos educativos del país. Aunque, si bien la concentración resultó ser útil en la primera etapa revolucionaria, su exceso tuvo como consecuencia ineficiencia y trabas burocráticas.

En el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924); en el año de 1921 se reformó la entonces fracción XXVII del artículo 73 constitucional, y también el artículo 14 transitorio, a fin de retirar a la Secretaría de Instrucción Pública y

²⁸ Samuel, Ramos. Obras completas II. Hacia un nuevo humanismo, veinte años de educación en México. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1990. Páginass. 80-81.

Bellas Artes de la relación de dependencias que suprimió la Constitución de 1917. En consecuencia, se creó, el 5 de septiembre, la Secretaría de Educación Pública.

Por la reforma al artículo 73 constitucional, se confirió al Congreso de la Unión la facultad 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, se reconocía idéntica potestad a los Estados respecto de las escuelas que establecieran.

Las reformas anteriormente comentadas constituyeron el primer paso hacia la modificación del sistema federal instaurado por la Constitución de 1917.

En el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924-1928), José Manuel Puig Casauranc ocupó la Secretaría de Educación. En este periodo se dio preferencia a la enseñanza rural y agrícola y a la educación técnica elemental.

En lo que respecta a la Universidad Nacional, ésta había funcionado desde mayo de 1910 como una dependencia del Ministerio de Instrucción Pública, presidido por Justo Sierra, pero en 1929, después de un arduo movimiento estudiantil, se le concedió la parcial autonomía y se convirtió en lo que ahora conocemos como Universidad Nacional de México. Sin embargo, en agosto de 1933 el Congreso de la Unión expidió la Ley que otorgo plena autonomía a la Universidad, creando el Consejo Universitario, como órgano supremo de la misma.

Lo anterior, representa un paso a la consolidación del proyecto educativo de la Revolución. Y, por fin se logró la primera aplicación del artículo tercero bajo los regímenes de los presidentes Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles.

1.3. BREVE RESEÑA A LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 3º CONSTITUCIONAL.

En 1931, siendo presidente de la República Pascual Ortiz Rubio, Narciso Bassols se encargó del ramo de Educación Pública y continuó con la política educativa revolucionaria, esto es, se reglamentaron las bases de la Secretaría, se crearon las escuelas fronterizas y se planteó la posibilidad de reformar el artículo tercero, dándole una orientación socialista; esfuerzo que culminó al modificarse por segunda ocasión el texto del propio artículo durante el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas (1934-1940). En éste se dio el surgimiento de la educación popular masiva, aparecen centros pedagógicos importantes y el Estado es omnipresente en las funciones públicas y en particular en las educativas. Se materializan también las ideas de una revolución social sobre las áreas rurales, y se unifican los planes educativos en todo el país. Así, política educativa y estrategia de gobierno quedan relacionados íntimamente para dar paso a la formación de una ideología nacional vinculada a las propuestas revolucionarias.

Después del trámite parlamentario el 28 de noviembre de 1934 se declaró reformado el artículo 3º y la fracción XXV del artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, fue publicado en el Diario Oficial el 13 de diciembre de ese mismo año. Se modificó totalmente el texto original y se imprimió un contenido ideológico a la educación, al

establecerse que la educación impartida por el Estado sería socialista; por primera vez se regularon las actividades educativas a cargos de planteles particulares, fijando los requisitos profesionales, morales e ideológicos que los solicitantes deberían de cumplir. Las corporaciones religiosas, los ministros de cultos, las sociedades o asociaciones ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso no podrían intervenir en forma alguna en las escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrían apoyarlas en forma económica.

Se añadieron cuatro fracciones y se incluyeron facultades públicas respecto a la educación, tales como: formación de planes y programas de enseñanza a cargo del Estado; autorizaciones a cargo del poder público para el funcionamiento de planteles particulares, facultad discrecional del Estado para retirar en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

La reforma conservó la gratuidad de enseñanza primaria impartida por el Estado, pero añadió que sería obligatoria. Por último, 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 fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio y señalar las sanciones aplicables a funcionarios que no cumplieran las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infringieran.

También, se otorgó al Congreso de la unión la facultad de distribuir, unificar y coordinar la educación pública, por lo que la autonomía que habían

tenido los estados de 1921 hasta 1934 para autodeterminarse en esta materia quedaba a merced del gobierno federal ya que sería el encargado de expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios.

La centralización es manifiesta, y opuesta al precepto original, pero todavía fue más allá, al disponer que las leyes del Congreso se encaminarían no solamente a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la tarea educativa, sino también a fijar las aportaciones económicas correspondientes al servicio público educativo.

Esta reforma ha sido considerada como una de las más radicales en nuestro sistema de distribución de competencias. No obstante, no estableció la exclusividad federal en la impartición de enseñanza, sino la concurrencia, se determino por otra parte que la misma sería materia a legislar por el Congreso General y que por ley se definirían las aportaciones económicas correspondientes a la propia Federación, estados y municipios con lo que se invadió la autonomía local de los estados y se creó una dependencia de estos últimos, respecto de lo que defina la primera. Es decir, al otorgarse al Congreso de la Unión las facultades para unificar y coordinar la educación en toda la República, la educación dejó de ser exclusivamente materia de régimen interno de cada estado y pasa a ser una materia de la concurrencia de facultades.

Aún cuando diversas corrientes propugnaban por modificaciones al artículo tercero, éste no se reformo de inmediato, es con el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), con quien se da la segunda reforma al artículo 3º constitucional y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de

diciembre de 1946. Siendo modificado de nueva cuenta y casi totalmente su contenido. La incongruencia de los postulados de la educación socialista con los principios de la Ley suprema, propició la necesidad de una modificación radical en la cuestión ideológica, conservando ciertas líneas formales de la enmienda de 1934.

Al ser suprimido el contenido ideológico de la reforma anterior, se estableció que la educación impartida por el Estado (Federación, estados y municipios) tendería al desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, fomentando el amor a la patria, la conciencia de solidaridad internacional, la independencia y la justicia.

Se conservó y reforzó el sentido laico de la enseñanza. Se confirmaron algunos de los principios ideológicos que rigen la educación desde 1917. Garantizada la libertad de creencias, el criterio que orientaría 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. Se definió constitucionalmente a la democracia no sólo 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.

Otros conceptos que contiene esta reforma fueron ratificar el carácter nacional de la educación en cuanto sin hostilidades ni exclusivismo, está debería tender a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la 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 a la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el 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 individuos.

Ahora bien, esta reforma recogió el principio de la redistribución de competencia entre Federación, los estados y los municipios, correspondiente al Congreso de la Unión, de hacer la distribución efectiva en esos tres niveles, así como regularla para que sea uniforme y haya la coordinación deseada. También se recoge el principio de la obligatoriedad de la educación primaria; se amplía el principio de la gratuidad “a toda la educación que el Estado imparta”. Subsisten las prohibiciones en contra de las religiones y sus corporaciones y ministros de culto. Y el Estado se reserva discrecionalmente la facultad para otorgar la validez a los estudios hechos en planteles particulares.

La tercera modificación tuvo origen durante el mandato del presidente López Portillo (1976-1982), quién envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma al artículo 3º constitucional después de consultar a las instituciones autónomas de educación superior a las que la ley había conferido tal carácter. La autonomía universitaria se había otorgado a distintas instituciones por leyes estatales o municipales. “No le correspondió a la Universidad Nacional ser la primera institución en obtener la autonomía. Como ejemplo tenemos: desde 1917, año en que se expidió la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la Legislatura del Estado de Michoacán decretó la organización de la Universidad de Michoacán, cuya Ley reglamentaria declaró la educación superior como independiente del Estado. La legislatura de San Luis Potosí

concedió autonomía a la Universidad de ese estado mediante una ley orgánica”.²⁹ Más adelante la Universidad Nacional obtuvo su autonomía en 1929, a partir de una Iniciativa de Ley del presidente Emilio Portes Gil, con la expedición de la Ley Orgánica de la Universidad de México, no obstante fue una autonomía precaria pues el presidente de la república intervenía en el nombramiento del rector y estaba prevista la participación de un representante de la Secretaría de Educación Pública. De lo anterior, se desprende que la autonomía universitaria se había otorgado a distintas instituciones por leyes estatales o federales, más no así en la Constitución, esto motivo la tercera modificación al artículo 3º constitucional que fue publicada el 9 de junio de 1980, consistente en la adición de una nueva fracción, la VIII, con la siguiente redacción:

“Las universidades y las demás instituciones de la 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 a los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y de 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 de las universidades y de las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tanto su personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del Artículo 123 de la Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo

²⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LV. Legislatura. Op. Cit. Página. 123.

especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que dicha fracción VIII se refiere”.

Mediante esta reforma, se incorpora a la autonomía universitaria el carácter de garantía constitucional. La adición constitucional contiene varios elementos que integran el marco normativo de las universidades y demás instituciones autónomas, como son las siguientes:

- La autonomía no es una forma de extraterritorialidad.

- Las instituciones tienen la responsabilidad ante sus propias comunidades y ante el Estado de cumplir con sus fines y utilizar adecuadamente los recursos que dispongan.

- Las relaciones laborales están sujetas a un marco jurídico específico y deben ser compatibles con la autonomía y con los fines de las instituciones de educación superior.

- Se definen los fines de las universidades y de las instituciones de educación superior autónomas como son educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de libertad de cátedra e investigación y libre examen y discusión de ideas.

- Se faculta a las instituciones para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico.

Concluyendo, en esta reforma se adiciono el párrafo VIII al artículo 3, consagrando los principios de la autonomía universitaria y de libertad de cátedra fundamentalmente, introduciéndose en el sistema educativo federal y en el estatal, novedosos conceptos sobre su capacidad de autogobierno interno de esta clase de universidades autónomas, así como sobre la libertad de formulación de sus programas y planes de estudio y todo lo relativo a su administración académica.

La cuarta reforma al artículo 3° fue publicada el 28 de enero de 1992, tuvo lugar durante el régimen del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

Esta reforma enmarcada en un proceso constitucional de nuevas relaciones del Estado con las Iglesias, por efecto de las reformas previstas en el artículo 130 especialmente. Deroga la prohibición de que las corporaciones religiosas, los ministros de cultos, las sociedades por acciones que exclusivamente realizaran actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, pudieran intervenir en forma alguna en los planteles en que se impartía educación primaria, secundaria, normal o la destinada a obreros o campesinos.

La fracción I se reformo y conservó la primera parte hasta entonces vigente que establece que la educación que imparta el Estados será laica, ajena a cualquier doctrina religiosa, y de acuerdo a la garantía del artículo 24 constitucional se mantendría ajena por completo de cualquier doctrina religiosa. Con lo cual se derogo la obligación de los particulares de impartir educación laica, tratándose de educación primaria, secundaria, normal o de cualquier tipo destinada a obreros y campesinos. La reforma estableció que los planteles

particulares dedicados a impartir primaria, secundaria, normal deberían impartir educación con apego a los mismos fines y criterios contenidos en el primer párrafo del artículo 3° y la fracción II además de cumplir con los planes y programas oficiales.

La quinta y más reciente reforma al artículo 3° constitucional, fue creada al igual que la anterior durante el régimen salinista, y fue publicada en el Diario Oficial el 5 de marzo de 1993, el cual, establece que:

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado- Federación, estados y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.”

La exposición de motivos de la iniciativa expresa que la reforma pretende precisar el derecho al acceso a la educación. Por ello establece, por una parte, el derecho de los mexicanos a recibir educación y por la otra, la obligación correlativa del Estado de impartirla en los términos que el propio texto señala.

Adicionalmente, esta reforma amplió la obligatoriedad del Estado de impartir hasta la enseñanza secundaria, al precisar el derecho de todo individuo a recibir educación, en congruencia con el principio de universalidad contenido en el artículo primero de la Constitución. Esta prevención se encuentra contenida en una adición consecuente con la fracción I del artículo 31, para establecer como obligación de los mexicanos hacer que sus hijos concurran a las escuelas a obtener, además de la primaria, la educación secundaria, sin importar la edad.

Las fracciones I y II se conservan en los mismos términos que estableció la reforma de 1992. Se conserva el principio de laicidad para la educación impartida por el Estado y los criterios orientadores de la educación preescolar, de la primaria y también de la secundaria, ahora obligatoria.

La fracción III establece que el ejecutivo Federal determinara los planes y programas de estudio para la educación primaria secundaria y normal para toda la República. Para el ejercicio de esta facultad el Ejecutivo Federal puede considerar la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.

La fracción IV en vigor (como antes lo hacía la fracción VII) puntualiza que toda la educación que el Estado imparta será gratuita. La disposición se relaciona con el proemio del artículo 3° cuando prevé que al estado (Federación, estados y municipios) le corresponde impartir la educación preescolar, primaria y secundaria.

Esta reforma adiciona una nueva fracción -la V- que incorpora al texto constitucional la obligación del Estado de promover todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo del país, incluyendo a la educación superior, y de manera tácita modalidades como la educación para adultos, la educación especial y la indígena. Esta modificación ajusta la terminología utilizada en el texto anterior.

El término grados hacia referencia a tipos y niveles de educación, y se utiliza el de “modalidades” para la forma escolar o extraescolar. Esta fracción

incorpora la obligación del Estado de apoyar la investigación científica, tecnológica y alentar el fortalecimiento y difusión de la cultura mexicana.

Otra de las enmiendas relevantes a este artículo es la relativa al régimen a que están sujetas los particulares que imparten educación. Se estableció en congruencia con los principios de legalidad y de audiencia el derecho de los particulares de disponer de un medio de defensa jurídica en relación con los actos administrativos que nieguen o revoquen la autorización previa que deben obtener o bien les retiren el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares.

La propia fracción VI conserva la obligación de los particulares que impartan educación primaria, secundaria o normal de ajustarse a los fines y criterios establecidos en el segundo párrafo y en la fracción II del mismo artículo, así como cumplir con los planes y programas oficiales a que se refiere la fracción III.

Y, la derogación de la última parte de la fracción tercera que establecía la improcedencia de los juicios o recursos intentados por los particulares en contra de las resoluciones del poder público que negaran o revocaran las autorizaciones para impartir educación primaria, secundaria o normal, resulto congruente con el principio de legalidad que protege la Constitución.

Esta última reforma derogó el régimen especial de la protección estatal a que estaba sujeta la educación a cualquier tipo y grado destinada a obreros y que estuvo vigente desde 1934, por lo tanto, se canceló el principio constitucional de

tutelar a las clases desprotegidas que en materia educativa consignó la reforma socialista de 1934.

Actualmente la educación constituye una función social a cargo del Estado, ya sea que la imparta directamente, en forma descentralizada o a través de los particulares, quienes requieren previa autorización y deben ajustarse a la finalidad y criterios previstos constitucionalmente.

Como se puede apreciar del enunciado breve y lacónico de la Constitución de 1857, se paso al enunciado amplio de hoy, y que se le dio forma conforme se fueron elaborando en su tiempo todas y cada una de las cinco reformas que ha sufrido el artículo tercero constitucional.

CAPITULO 2.

ANALISIS DEL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL VIGENTE.

2.1 EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN LA EDUCACIÓN PUBLICA.

2.1.1. Su base constitucional y leyes reglamentarias.

El artículo tercero constitucional vigente establece las bases constitucionales de la educación en México. Como se desprende del texto, el cual, constituye un programa ideológico que define nociones importantes como lo democrático, lo nacional o lo social; el actual artículo tercero constitucional, se encuentra en los siguientes términos:

“Artículo 3°. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, estados y municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.

La educación que imparta 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.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchara contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será 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;

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

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 primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita,

V. Además de impartir educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en los planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII. 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 de discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley 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 con los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

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

A continuación, presentare un breve análisis del actual artículo tercero constitucional, resultado de la quinta y más reciente reforma, publicada el 5 de marzo de 1993 al artículo en cuestión, en confrontación con la cuarta reforma constitucional, publicada el 28 de enero de 1992:

Del artículo anteriormente transcrito, encontramos que los dos primeros párrafos de este artículo constituyen lo que era el primer párrafo del texto anterior, incorporando las siguientes innovaciones:

a) Con la frase “Todo individuo tiene derecho a recibir educación”, se incluye dentro de la garantía social de este artículo, de una manera expresa, una garantía individual, tratando de incorporar de este forma una tradición liberal a la social. El deseo de incorporar dicha garantía se encuentra en la exposición de motivos de la reforma constitucional, la cual considera que la educación no se encontraba, en la parte dogmática de la Constitución, como un mandato a la autoridad para ejecutar o permitir que se realizara una conducta determinada, ni tampoco se precisaba a los beneficiarios de esta obligación estatal. En consecuencia, era necesario establecer de forma explícita el derecho de los mexicanos para recibir educación.

b) Al hacer mención de que la educación que imparte el Estado será preescolar, primaria y secundaria, se deja de fuera a la educación superior. El investigador Francisco Javier Dorantes Díaz opina que: “Sin embargo, no se puede olvidar que el Estado tiene la obligación de seguir apoyando la educación superior en todas su modalidades. Asimismo, con esta disposición se afirma el compromiso gubernamental de proporcionar servicios educativos suficientes para que toda la población pueda cursar los ciclos escolares anteriormente referidos.”³⁰

³⁰ Francisco Javier, Dorantes Díaz. Un nuevo artículo tercero constitucional. “Alegatos”, núm. 28, México, 1994. Página. 523.

c) La educación primaria y secundaria con carácter obligatorio; aquí se incorpora a la fracción V del artículo 3º anterior, que establecía solamente a la educación primaria con ese carácter, es decir, la educación básica se extiende hasta la secundaria. Cabe aclarar, que en la exposición de motivos se determina que no se puede dejar de ofrecer las mismas oportunidades de trabajo a personas que únicamente hayan terminado la educación primaria, por lo tanto, esta reforma no debe provocar una discriminación en materia laboral.

d) Finalmente, el segundo párrafo es el texto, salvo algunas modificaciones mínimas, del primer párrafo del artículo anterior.

Igualmente, el investigador Dorantes Díaz considera que: “Lo que se destaca de esta parte es una posible dificultad interpretativa en lo referente al carácter gratuito de la educación universitaria, así como la incorporación de la garantía individual de acceso a la educación que obliga al Estado de abstenerse de expedir resolución o realizar acto alguno que impida a los mexicanos tener las mismas oportunidades educativa.”³¹

En la fracción I del actual artículo 3º se respetó la característica de la educación laica. En el mismo sentido la fracción II no sufrió modificaciones considerables.

En lo concerniente a la fracción III, en su primera parte, se encuentra configurada por el contenido de la fracción IV del artículo anterior a la reforma. Lo que es nuevo de este apartado es lo relativo a que se escuchara la opinión de

³¹ Id.

los distintos sectores sociales involucrados en la educación, es decir, el sector público, el sector privado y el sector social.

La fracción IV es idéntica a la fracción VII del artículo anterior, y puntualiza que toda la educación impartida por el Estado seguirá siendo gratuita. Dicha disposición se relaciona con el proemio del artículo en comento cuando prevé que el Estado –Federación, estados y municipios- le corresponde impartir la educación preescolar, primaria y secundaria.

En cuanto a la fracción V toda ella es nueva y hace una diferenciación entre impartir educación, que tiene relación con la fracción inmediata anterior, relativa a que solamente la educación impartida por el Estado será gratuita y con el párrafo primero que determina hasta que nivel se goza de la obligación estatal de impartir la educación. En cuanto la obligación del Estado de promover todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo del país, incluyendo a la educación superior, y de manera tácita modalidades como la educación para adultos, la educación especial e indígena. Esta modificación se ajusta a la terminología utilizada en el texto anterior. El término grados hacía referencia a tipos y niveles de educación, y se utiliza el de “modalidades” para la forma escolar o extraescolar. Por lo tanto, destaca también de esta fracción que la educación universitaria no será impartida por el Estado. Lo más relevante es lo relativo al fortalecimiento de la difusión de la cultura, labor que se realiza a través de diversos organismos públicos y que por primera vez tiene cabida en forma expresa en nuestro texto constitucional.

La fracción VI, en la oración con la que da inicio, se encuentra redactada en términos similares a la fracción III del artículo anterior, que hacía referencia a

la facultad que tienen los particulares para impartir educación en todos sus tipos y modalidades. Este último término sustituye a la palabra grados, considerando, que el termino modalidades está empleado de una manera más correcta toda vez que grado se utiliza para referirse a una estructura interna de los tipos y niveles educativos, en tanto que modalidades alude a la manera escolar o extraescolar de prestar el servicio educativo. Respecto a la segunda oración, relativa a la facultad del Estado para otorgar y retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en los planteles particulares, es idéntica a la función de la anterior fracción V.

Aquí cabe destacar que fue suprimida la última parte de la fracción III que preveía que contra estas resoluciones, no procedía juicio o recurso alguno. Lo anterior, tiene como consecuencia que ahora las resoluciones que nieguen o revoquen la autorización para impartir educación a los particulares, pueden ser impugnadas de forma legal; en la exposición de motivos se indica que esto será necesario, ya que en todos los casos se debe revisar la legalidad de los actos de autoridad. Con esta reforma se pretende dar fin al supuesto estado de indefensión que afectaba a los particulares que imparten educación. Sin embargo, es necesario destacar que este estado de indefensión no se encontraba, ya que el artículo 3º constitucional, por su interés social, era considerado una excepción jurídica.

Lo que cambio de lugar pero no de contenido fueron la última oración del inicio de la fracción VI que era parte de lo que anteriormente era la fracción III, el inciso a), de esta fracción que era anteriormente la fracción IV, y el inciso b) que formaba parte de la fracción III.

Las fracciones VII y VIII no sufrieron modificaciones, simplemente la fracción VII era la VIII y la fracción VIII era la IX. Este cambio se debió a la fusión de lo que era la fracción VI en la actual fracción VII.

Las características originales de educación laica, gratuita y obligatoria, no han sido modificadas en el texto actual del artículo 3° constitucional. En sentido estricto no ha sido modificada su finalidad principal y se respetó esta decisión política fundamental.

Por otra parte, se incorporaron al texto constitucional cuestiones novedosas, tales como: A) la fusión entre una garantía individual y la garantía social de educación; b) la aclaración expresa de que la educación universitaria no será impartida por el Estado, el cual simplemente la alentará; c) la obligatoriedad de la educación se extiende a la secundaria; d) además de la difusión cultural que anteriormente se refería únicamente a las universidades, en el texto actual se amplía a obligación del Estado; e) se hace referencia expresa a la participación en igualdad de circunstancias a los distintos sectores de la sociedad.

En esta última parte del análisis, cito la opinión que tiene de esta última reforma al artículo tercero constitucional el investigador Francisco J. Dorantes Díaz, y es la siguiente: “Lo que no resulta válido de esta reforma, es el simple cambio de lugar de diversas fracciones; en términos generales, se puede considerar que el rumbo de este artículo trata de ser más liberal, razón por la cual esta reforma se puede considerar más con fines políticos que por su calidad. Se pretende así, respetando los principios básicos y tradicionales de la educación, el dar una dinámica propia del llamado liberalismo social. Al parecer, lo que más afectó esta reforma, al fondo de la decisión política fundamental en materia

educativa, fue la atribución del Poder Ejecutivo de controlar, para beneficio del pueblo mexicano, las diversas dificultades que pudieran presentarse sobre este tópico.”³²

Por lo que respecta a Ley General de Educación, reglamentaria del artículo tercero constitucional. Publicada en el Diario oficial de la Federación el 29 de julio de 1993; con referencia a la gratuidad de la educación, es el artículo 6° el que hace referencia a este principio básico de la educación, el cual se encuentra redactado en los siguientes términos:

“Artículo 6. La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo.”

El artículo anterior se encuentra relacionado con el artículo tercero constitucional fracción IV, el cual expresa “Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”, que a su vez se relaciona con el primer párrafo del mismo artículo, cuando se refiere quien es el encargado de impartir la educación y hasta que nivel, y que se encuentra en los siguientes términos “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, estados y municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.” Aunque en nuestro marco constitucional no se hace mención de las donaciones a que se refiere el artículo 6° de la Ley general de la Educación.

³² Ibid. Página. 524.

De igual manera que en el texto constitucional, en la legislación educativa no se encuentra un concepto que defina la gratuidad de la enseñanza, solamente se aclara que es el Estado –Federación, estados y municipios- el encargado de impartir la educación y que únicamente comprende el nivel básico (preescolar, primaria y secundaria) y es, por lo tanto, considerada hasta este nivel gratuito.

Respecto al financiamiento de la educación, se le dedica todo el capítulo II, sección III de la Ley general de Educación, el cual consta de cuatro artículos, que son los siguientes:

“Artículo 25. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.”

“Artículo 26. El gobierno de cada entidad federativa, de conformidad con las disposiciones aplicables, proveerá lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades, que en términos del artículo 15 estén a cargo de la autoridad municipal.”

“Artículo 27. En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores de esta sección, el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional.

En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública.”

“Artículo 28. Son de interés social las inversiones que en materia educativa realicen el Estado, sus organismos descentralizados y particulares.”

2.1.2. La doctrina.

“Todas nuestras constituciones, desde la de Apatzingán del 24 de octubre de 1814 hasta la de 1857, fueron inspiradas en las constituciones políticas de los Estados Unidos de Norteamérica y Europa; creándose así un constitucionalismo eminentemente político para arreglar las funciones del gobierno y garantizar los derechos del hombre frente al Estado.”³³

³³ Alberto, Trueba Urbina. La primera Constitución política y social del mundo. Teoría y proyección. México, Porrúa, 1971. Página. 38.

“La libertad, la propiedad, la seguridad de los individuos frente al Estado, son derechos del hombre reconocidos en las constituciones puramente políticas, consolidadas por influjo del individualismo jurídico.”³⁴

La constitución de 1857, fiel a la tradición histórica, cerro el ciclo de las constituciones puramente políticas. La Constitución era la expresión del derecho político, que solo concebía al individuo y al Estado, no le interesaban la sociedad ni los derechos sociales; Trueba Urbina manifiesta en su obra: *La primera constitución política y social del mundo*, que: “En México existía un verdadero desajuste entre la ley fundamental y la realidad social, por efecto de la subsistencia de las constituciones meramente políticas y el abuso de un gobernante –Don Porfirio Díaz-, que al amparo de este tipo de Ley constitucional logró imponer una dictadura por largos años.”³⁵

De acuerdo con el autor Alberto Trueba Urbina, en su obra ya citada acerca de que: “Las epopeyas trágicas y gloriosas se estereotipan en nuestras Leyes fundamentales, al proclamar, desde 1810 hasta 1857, la emancipación política, la libertad del yugo de la Iglesia, el robustecimiento de la nacionalidad y de los derechos individuales; y a partir de la Constitución de 1917, la liberación de masas, con un establecimiento de derechos sociales pero débiles, en particular a favor de obreros y campesinos. Por lo que, el ciclo de las constituciones puramente políticas termina con la constitución de 1857, y la nueva etapa de las constituciones político-sociales se inicia con nuestra carta magna de 1917, en dinámica proyección universal.”³⁶

³⁴ Ibid. Página. 40.

³⁵ Id.

³⁶ Ibid. Página. 58.

Alberto Trueba Urbina, en la obra ya mencionada, opina que: “La primera revolución político-social de este siglo esencialmente burguesa, pero con resplandores sociales es, sin lugar a dudas, la de México. Nuestra Revolución no solo se preocupó por el hombre abstracto, cuyos derechos consagraba la Carta Política de 1857, aun cuando en ocasiones resultaba letra muerta, sino reafirmó tal declaración de derechos, reproduciéndolos en el capítulo de “Garantías Individuales”. Pero también, antes que otras, estructuró, nuevas normas sociales para tutelar y reivindicar al hombre como integrante de grupos humanos, de masas, económicamente débiles, consignando derechos y garantías para el hombre social, para obreros y campesinos; es por esto la primera constitución del mundo que formuló, al lado de los derechos individuales, una nomina de derechos sociales, es decir, creó un régimen de garantías individuales y sociales, con suprema autonomía unas de otras. En consecuencia, por su sistematización es el primer código político-social del mundo. Sus fuentes políticas están en constituciones anteriores, pero los nuevos derechos económicos y sociales en beneficio exclusivo de obreros y campesinos tienen como fuente la revolución mexicana en sus manifestaciones sociales.”³⁷

Por lo tanto, cuando las constituciones políticas se complementan con la inclusión de derechos sociales, dejan de ser exclusivamente políticas para convertirse en políticos-sociales.

Trueba Urbina, define a las Constituciones de la siguiente manera: “Las constituciones o leyes fundamentales son estatutos que organizan política y socialmente al Estado, expresan el sentimiento y necesidades de los pueblos, sus mejores ideales de reivindicación y encauzan su soberanía dentro del orden y la

³⁷ Ibid. Páginas. 50-51.

legalidad; identifican al gobierno y al pueblo en diáfana conjugación de intereses nacionales, aseguran el ejercicio normal de las instituciones públicas y garantizan los derechos inalienables del hombre-individuo y del hombre-social.”³⁸

Una vez, mencionada la forma de como nuestra Constitución de 1917 paso a ser político-social, es menester, hacer mención respecto a la connotación que se le da a la palabra “garantía”; tanto en derecho privado como en derecho público, con la finalidad de diferenciar uno de otro y así comprender el porque las garantías constitucionales se encuentran englobadas dentro del derecho público.

En el ámbito jurídico existe primero la noción de la garantía en el derecho privado; “Siendo todo aquello que se entrega o se promete, para asegurar el cumplimiento de una oferta, que puede ser lisa y llana o supeditada a la satisfacción de algún requisito.”³⁹ Esa connotación expresa también el carácter accesorio de la garantía respecto de un acto principal e incluye los dos aspectos de la garantía, uno en interés de quien ofrece, y otro en interés de quién acepta, por lo que es el pacto accesorio mediante el cual se asigna determinada cosa al cumplimiento de una obligación, por ejemplo: la fianza, por el cual un tercero se obliga directamente con un acreedor a pagar por su deudor, si este no lo hace; la prenda, que pone en manos del acreedor una cosa, para que se pague con su precio la cantidad que el deudor no pago oportunamente y la hipoteca, que afecta un inmueble al cumplimiento de una deuda.

³⁸ Alberto, Trueba Urbina. Loc. cit.

³⁹ Luis, Brazdresch. Garantías constitucionales. Curso introductorio. Sata ed., Trillas, México, 1998 (2da reimpresión) 2000. Página. 11.

En derecho público la noción de garantía es totalmente diferente de las anteriores, y comprende básicamente una relación subjetiva, pero directa, entre la autoridad y la persona, no entre persona y persona. Esa relación tiene como origen, la facultad soberana de imponer el orden y regir la actividad social, además, en la necesidad de que las personas no sean atropelladas en sus derechos humanos por la actuación de la autoridad.

En el Diccionario de la Real Academia Española se define de esta manera el vocablo garantía: “acción o efecto de afianzar lo estipulado.”⁴⁰ El empleo del sinónimo afianzar, hace confuso u obscura la definición, pero si resalta que la noción de garantía implica un acto principal (lo estipulado), y un acto accesorio (el afianzamiento del acto principal, implícitamente con el propósito de que sea cumplido).

Los conceptos anteriores se refieren a los actos entre particulares, y pueden aplicarse tanto a cosas como a hechos.

En derecho público la noción de garantía es totalmente diferente de las anteriores, y comprende básicamente una relación subjetiva, pero directa, entre la autoridad y la persona, no entre persona y persona. Esa relación tiene como origen, la facultad soberana de imponer el orden y regir la actividad social, además, en la necesidad de que las personas no sean atropelladas en sus derechos humanos por la actuación de la autoridad. Por lo cual, los derechos del hombre son derechos públicos, puesto que están incorporados a la Constitución, que las instituye en beneficio de las personas y a cargo de las autoridades, como

⁴⁰Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. 19º ed., Ed. Espasa – Calpe, S.A., Madrid – España, 1970, p 676.

limitaciones en el ejercicio de los órganos gubernativos en general, y cuya satisfacción importa teóricamente al interés social como al individual.

Las garantías configuran una relación constitucional, que en un extremo tiene al Estado en general y particularmente a todos y cada uno de sus órganos gubernativos, y en el otro extremo están todas y cada una de las personas que se encuentran en el territorio nacional y que por su sola condición humana son titulares de dichas garantías; sin embargo esa relación obliga únicamente a las autoridades, pues les impone en el ejercicio de sus facultades las restricciones que propiamente comprenden las garantías, en tanto que las personas no necesitan dar ni hacer absolutamente nada para disfrutar plenamente de dichas garantías, por supuesto dentro del marco de los respectivos preceptos constitucionales.

Luis Brazdresch, en su obra titulada *Garantías constitucionales*, considera que: “El propósito de las garantías constitucionales, es que al ser instituidas buscan proteger el ejercicio de los derechos humanos; y, en atención a la naturaleza y significado de esos derechos, se concluye que su institución tiende a la formación y mantenimiento de un clima de libertad y seguridad, en el que se asienta y desarrolla nuestro régimen de derecho, todo en conjunto propicia el progreso de los individuos y de la sociedad.”⁴¹

Y, también el autor citado en el párrafo anterior hace una distinción de las garantías constitucionales, y menciona que en conjunto tienen implícitas las siguientes características:

⁴¹ Luis, Brazdresch. Op. cit. Página. 30

“A) Son unilaterales, por cuanto están exclusivamente a cargo del poder público, a través de distintos órganos y dependencias que desarrollan las funciones de gobierno; el poder público que los instituyó es quién debe responder de su efectividad y por lo mismo es el único obligado como sujeto pasivo de la garantía, a hacerla respetar para que los derechos del hombre en sus distintas manifestaciones queden a salvo de la inobservancia total o parcial de la ley; en tanto que las personas no tienen que hacer absolutamente nada para que sus derechos les sean respetados, basta con que su actuación no traspase el marco establecido para cada garantía en la Constitución.

B) Son irrenunciables, no puede renunciarse al derecho de disfrutarlas.

C) Son permanentes, como atributo implícito del derecho protegido, pues mientras ese derecho existe, cuenta con la garantía como un derecho latente, listo para accionar en caso de afectación de dicho derecho, o sea, la garantía se actualiza cuando ocurre un acto de autoridad que prescinde de las limitaciones impuestas por la soberanía al ejercicio de las funciones públicas, como un obstáculo originario e imperioso de la actuación de las autoridades en sus relaciones con los particulares.

D) Son generales; porque protegen a todo ser humano.

E) Son supremas; porque se encuentran plasmadas en nuestra constitución, que es la ley máxima, y por ende tienen la preeminencia definida en el artículo 133 del ordenamiento legal anteriormente citado.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

F) Son inmutables; tal y como están instituidas en la Constitución, así deben acatarse, no deben ser variadas ni alteradas, en más ni en menos, ni por una ley secundaria, ni federal, ni estatal pues sería necesaria una reforma constitucional con los requisitos del artículo 135, para alterar su contenido o alcance. En particular el artículo 15 prohíbe los convenios o tratados que alteren las garantías y los derechos humanos establecidos en la Constitución; corresponden estas al derecho público y por lo mismo no están sujetas a decisión de particulares; pues constituyen parte esencial del orden jurídico constitucional, que interesa directamente a la sociedad y cuyo mantenimiento es forzoso para los individuos, en beneficio de la comunidad.”⁴²

Por lo tanto, la mención incluida en el artículo 1° de la Constitución que ese cuerpo de leyes otorga a los habitantes de la República, las garantías consignadas en los preceptos siguientes, no quiere decir, que la misma conceda graciosamente a los habitantes del país los derechos humanos a que se refieren los preceptos siguientes, sino que propia y racionalmente el contenido de tal artículo expresa que la ley suprema garantiza el disfrute de los derechos humanos y algunos de otra clase especificados en los artículos del 2 al 29, en circunstancias y con los requisitos detallados en los mismos; esto es, que el otorgamiento de garantías que expresa el artículo 1° de la constitución de 1917 no es más que el compromiso fundamental de la soberanía popular que expidió esa constitución, de garantizar los derechos del hombre de que tratan los citados artículos constitucionales. Como afirma Luis Brazdresch en la obra de su autoría ya mencionada con anterioridad, que: “En resumen, teórica y prácticamente el reconocimiento de los derechos del hombre viene a ser la condición indispensable para el debido y correcto agrupamiento de los humanos en

⁴²Ibid. Páginas.31-32.

sociedad, y las garantías que el Estado debe otorgar a esos derechos del hombre son la condición también indispensable del progreso de los individuos, el cual es a su vez indispensable para que se produzca el progreso social.”⁴³

Brazdresch explica en su obra ya citada anteriormente que: “La obligación del Estado de reconocer y respetar los derechos humanos es reciente, pues, en cuarenta siglos de existencia histórica de la especie humana, es hasta los últimos tiempos que se ha instituido la obligación del Estado de reconocer y respetar estos derechos.”⁴⁴Y, también nos aclara que: “Antiguamente se decía que los derechos del hombre eran meras instituciones de derecho natural, y muchos juristas filósofos postulaban que por esa razón debían ser respetados, aun cuando las leyes escritas nada dispusieran sobre el particular; en la evolución del derecho positivo, que no reconoce más derechos que los concretamente especificados en la ley, casi siempre los derechos humanos fueron desconocidos; pero desde finales del siglo XVIII, debido al triunfo de las ideas liberales en las instituciones políticas, los ordenamientos fundamentales gubernativos generalmente admiten y reconocen la existencia y el carácter obligatorio de esos derechos y establecen las garantías de su ejercicio.”⁴⁵

En resumen, por su carácter de seres dotados de razón, los hombres son dignos de respeto para su persona y las actividades que realicen, cuando estas sean honestas y adecuadas a la satisfacción de sus necesidades naturales y a la realización de su destino, por tanto, tienen derechos inmanentes a la vida, libertad, igualdad, propiedad, educación, etcétera, que son los derechos básicos para el desarrollo, prosperidad y felicidad de los humanos dentro del ambiente

⁴³ Ibid. Página. 26.

⁴⁴ Ibid. Página. 15.

⁴⁵ Id.

que les toque vivir; esos derechos cobran importancia sólo cuando los hombres viven y desarrollan su actividad en un medio social, y el ejercicio de tales derechos alcanza protección contra los abusos o los errores de las autoridades gubernativas únicamente cuando las instituciones políticas y el sistema legal establecidos los tienen reconocidos y garantizados.

Entonces, tenemos que el artículo primero de nuestra constitución de 1917 consigna: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que esta Constitución otorga” esas garantías están especificadas en los siguientes artículos, hasta el 29, preceptos que de manera expresa, y a veces con múltiples detalles, determinan los hechos y los derechos que teóricamente son designados como derechos del hombre o derechos humanos, y que nuestra Constitución admite; pero no se debe entender que los individuos tienen tales derechos meramente porque la propia Constitución se los otorga, pues véase que el precepto expresa claramente que garantías y no derechos; y, de acuerdo con Luis Brazdresch de que: “las garantías son realmente una creación de la Constitución, en tanto que los derechos protegidos por esas garantías son los derechos del hombre, que no provienen de ley alguna, sino directamente de la calidad y atributos naturales del ser humano”⁴⁶; esto es, hay que distinguir entre derechos humanos, que en términos generales son facultades de actuar o disfrutar; y garantías, que son los compromisos del Estado de respetar la existencia y el ejercicio de esos derechos.

Una vez realizado un somero análisis de nuestra Constitución así como del significado de las garantías constitucionales, tenemos que el artículo tercero constitucional original; forma parte de la justicia social, misma que es definida

⁴⁶ Ibid. Página. 12.

por el investigador Enrique Sánchez Bringas, en su libro *Derecho Constitucional*, como: “el sistema ideológico por virtud del cual la organización del Estado se funda en un constante mejoramiento económico, social y cultural de la población.”⁴⁷ Asimismo, menciona en el mismo libro que: “Es en materia educativa donde se percibe con mayor objetividad la cualidad expansiva del derecho social porque a partir del texto original relativo a la educación, libre, laica y gratuita se desarrollo el contenido vigente que se traduce con la síntesis ideológica de la Nación al consagrar la filosofía antropocéntrica de la educación basada en los derechos humanos, la integridad de la familia, el nacionalismo, el amor a México, la conciencia de solidaridad internacional, la democracia integral y la dignidad del hombre.”⁴⁸

En el artículo 3° constitucional se establece el derecho de todo individuo a recibir educación por parte del Estado. Consecuentemente, la Federación, los estados y los municipios, asumen la obligación de impartir educación básica a toda la población de acuerdo a las siguientes bases, clasificadas por Sánchez Bringas:

“1.- Educación humanista; la educación debe tender a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar en él valores como el amor a la patria, la integridad de la familia, la conciencia de solidaridad internacional, la dignidad de la persona, la fraternidad, la convivencia humana, la igualdad de derechos de todos los hombres, la independencia nacional y la justicia; evitando la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

⁴⁷ Enrique, Sánchez Bringas. *Derecho constitucional*. 2° ed., Ed. Porrúa. S. A, México, 1995. Páginas. 585.

⁴⁸ Id.

2.- Educación laica; sin menoscabo de la libertad que todo gobernado tiene de creer o no creer en principios religiosos, la educación debe ser laica. Para estos efectos, se entiende que los conocimientos que se impartan y los valores que formen al educando deben prescindir de cualquier doctrina religiosa.

3.- Educación objetiva; Este imperativo constitucional obliga al Estado a garantizar que la impartición de la educación se basa en los conocimientos científicos evitando la formación de prejuicios, mitos y dogmas.

4.- Educación gratuita; el ordenamiento constitucional impone al Estado la obligación de impartir educación gratuita en todos los niveles del sistema educativo nacional.

5.- Educación concesionada; el precepto contempla la posibilidad de que el servicio público educativo pueda ser impartido por los particulares pero bajo la vigilancia del Estado que esta en posibilidad de dejar sin efectos las autorizaciones cuando los particulares violen los principios establecidos para tal fin.

6.- Educación básica; fue ampliada, comprendiendo ahora el preescolar, la primaria y la secundaria.

7.- Educación superior; fue reglamentada la existencia de las universidades y de otras instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía. El artículo 3º fracción VII determina las bases de organización y los objetivos de esas instituciones. Esos objetivos consisten en educar, investigar y difundir la cultura a través del respeto a la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas con base en la autonomía que les permita fijar

las bases del ingreso promoción y permanencia del personal académico, además, el ordenamiento faculta a esas instituciones para administrar libremente su patrimonio.”⁴⁹

2.1.3. La jurisprudencia.

La Suprema Corte de Justicia con relación a la gratuidad en la educación ha emitido las tesis siguientes:

Enseñanza primaria.

Al establecer el artículo 3º constitucional, que en las escuelas oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria quiere decir que nada podrá cobrarse a los alumnos o a sus legítimos representantes, como remuneración por la enseñanza que ahí se les dé; pero de ninguna manera, que no se cobren impuestos que se dediquen al sostenimiento de la enseñanza primaria, pues para que esta sea gratuita, es indispensable que el Estado decrete y perciba impuestos que le permitan cumplir con esa obligación.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. XVIII, p. 1028.

En la anterior jurisprudencia nos encontramos ante una descripción de gratuidad en la educación y nos aclara como es que opera la misma; se tiene como base la fracción IV del artículo tercero constitucional, en el que se especifica que “toda la educación que el Estado imparta será gratuita” relacionado con el párrafo primero del mismo precepto en lo concerniente a que “ el Estado –Federación, estados y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria”, pues bien, se comprende que dicha gratuidad sólo se

⁴⁹ Ibid. Pág. 592.

aplica a la educación elemental -preescolar, primaria y actualmente la secundaria- y esta jurisprudencia aclara que aunque no se deberá de pagar de manera directa por los alumnos o sus legítimos representantes la enseñanza que sea impartida en las escuelas oficiales, si se realiza un pago, pero de manera indirecta con los impuestos, para que de esta manera, sea destinada una parte de los egresos del arca pública a los gastos que por tal obligación estatal se deriva.

Esta jurisprudencia, da pauta a comprender el significado que tiene la palabra gratuidad, aunque en esta sólo hace referencia a la enseñanza primaria y no así a la enseñanza preescolar y secundaria, por ser anterior a la reforma de 1993, como actualmente se encuentra previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero no afecta en nada la idea que nos da de la gratuidad en la enseñanza y fue determinada en la misma, de la siguiente manera: "... quiere decir que nada podrá cobrarse a los alumnos o a sus legítimos representantes, como remuneración por la enseñanza que ahí se les dé; pero de ninguna manera, que no se cobren impuestos que se dediquen al sostenimiento de la enseñanza primaria, pues para que esta sea gratuita, es indispensable que el Estado decrete y perciba impuestos que le permitan cumplir con esa obligación." Por lo anterior, esta jurisprudencia sienta la base para la elaboración del concepto de gratuidad propuesto en este trabajo.

Universidades autónomas. No existe norma constitucional que establezca el derecho de inscribirse a ellas sin pago alguno.

Para que proceda el juicio de amparo es indispensable la demostración de que se tiene interés jurídico, por el que no puede entenderse cualquier interés de una persona o de un grupo, sino sólo aquel que se encuentra legítimamente protegido, o sea que esta salvaguardado

por una norma jurídica; conforme a estas ideas, si se impugna una ley de inconstitucional, debe existir como presupuesto previo para que el juicio proceda, que el derecho que se estima vulnerado por esa ley se encuentre salvaguardado por la propia Constitución. Ahora bien, si se reclama la Ley Orgánica de una Universidad Autónoma, en cuanto en algunos de sus preceptos se establecen cuotas de inscripción y colegiaturas, para que una persona pueda ingresar a ella y seguir los cursos correspondientes, sería indispensable que en el propio texto fundamental se garantizara el derecho de todo gobernado a realizar en forma gratuita estudios universitarios, lo que no ocurre en nuestro sistema jurídico, pues en ninguno de sus preceptos constitucionales se establece esa prerrogativa. El artículo 3 que regula el sistema educativo nacional, en el texto anterior al vigente, coincidente en esencia al actual, prevenía en su fracción VII (actualmente IV), que toda la educación que imparta el Estado será gratuita, hipótesis diversa a la contemplada en la entonces fracción VIII (actualmente VII), que señalaba las bases de la educación en las universidades y demás instituciones de educación superior a las que ley otorgue autonomía, respecto de las cuales determina, entre otras reglas, “que tendrán la facultad de gobernarse a sí mismas, establecerán sus planes y programas y administrarán su patrimonio”, con lo que se advierte que resultan ajenas a la hipótesis de la fracción anterior, que se circunscribe a los establecimientos educativos que de modo directo maneja el Estado a través de la dependencia gubernamental que tiene esa función dentro de sus atribuciones. Por consiguiente, carecen de interés jurídico para promover el juicio de amparo en contra de una ley como la que se alude, las personas que se consideran afectadas porque estiman tener la prerrogativa constitucional de no debérseles cobrar ninguna cuota por las universidades autónomas.

Amparo en revisión 303/94. Enrique Burruel Villegas y otros. 23 de mayo 1994. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitron. Secretario: Romero Vázquez.

Retomando el contenido de la anterior jurisprudencia, en la cual se señala que la hipótesis de gratuidad no se refiere a la universidad autónoma, sino que “se circunscribe a los establecimientos educativos que de manera directa maneja el Estado a través de la dependencia gubernamental que tiene esa función dentro

de sus atribuciones”, por lo tanto, se exige a la educación universitaria del alcance del concepto de gratuidad.

2.2. La gratuidad, como un principio rector de la política educativa en México.

Para obtener una idea más clara de lo que se encuadra en esta apartado. Es menester hacer por un lado, una referencia conceptual por separado de los términos; gratuidad, política y educación. Y, el camino a seguir será el partir en primer lugar, con los significados etimológicos hasta llegar, a las ideas más abstractas sobre tales palabras. Y por el otro, se hace mención en forma conjunta de las nociones que existen respecto de lo que es política educativa.

Respecto a la palabra “gratuidad”, por la raíz que la compone, proviene de la familia de palabras, compuesta por el lexema “grat” y que a saber son gratis, gratisdato, gratuito, gratuitamente, grato, gratitud. Y que para nuestro estudio solo analizaremos el significado de las palabras: gratuidad y gratuito

El *Diccionario de la lengua española*, define de la manera siguiente a la palabra gratuidad: “f. Calidad de gratuito.”⁵⁰

Por lo tanto, nos remite a revisar el significado de la palabra gratuito (ta), en el *Diccionario Sopena*, encontramos la definición de esta palabra: “proviene del latín gratuitus; gratis concensusus; ultro, o gratuitus tributus, a, um. // fig.

⁵⁰ Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. Loc. Cit.

sin motivo, gratuitus; vanus; hacer un insulto gratuito, gratuito lacessere aliquem.”⁵¹

El *Diccionario de la lengua Española*, define a la palabra gratuito (ta) de la siguiente manera: “(Del latín gratuitus) Adj. De balde o de gracia. // 2. Arbitrario, sin fundamento. Suposición gratuita; acusación gratuita.”⁵²

Y el *Diccionario del Español Usual en México*, lo define de la forma siguiente: “Ad. 1. Que no requiere pago, que se obtiene sin dar algo a cambio: entrada gratuita, libros gratuitos, atención médica gratuita. 2. Que es arbitrario y sin fundamento: una afirmación gratuita, una agresión gratuita.”⁵³

De las definiciones anteriores, se desprende que, la gratuidad de la enseñanza, entendida está, como el derecho y posibilidad de que los alumnos puedan acudir a los centros que ofrecen enseñanzas regladas sin necesidad de tener que abonar directamente a los mismos cantidad alguna como contraprestación a su escolarización. Este principio sólo puede hacerse efectivo mediante una cobertura estatal suficiente, apoyada, a su vez, en un sistema tributario equitativo.

La defensa de la gratuidad de la enseñanza supone la aceptación de dos consideraciones fundamentales: por un lado, que la enseñanza constituye una inversión social; del otro, el respeto al libre desarrollo de la personalidad del ser humano. Hoy resulta indudable que las inversiones económicas que realiza un

¹ Diccionario Sopena, español-latin. Ed. Ramón Sopena, S.A. Barcelona España 1985. Página. 385.

² Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. Loc. Cit.

³ Diccionario del Español Usual en México. Ed. El Colegio de México, México, 1996, Página. 257.

país para elevar el nivel cultural y educativo de sus ciudadanos reportan un notable beneficio social para toda la colectividad.

Pero, junto a esta consideración de rentabilidad, se afirma también actualmente la necesidad de que toda persona ha de tener la oportunidad de desarrollarse a través de un eficiente sistema educativo. Por ello, frente al hecho de que sólo puedan acceder a los bienes culturales quienes poseen medios económicos para abonar directamente a su coste, se defiende la idea de que todo ciudadano ha de poder recibir enseñanza con independencia de sus posibilidades económicas.

Dado que el principio de gratuidad se aplica a todos los ciudadanos dentro del mismo país, se atribuye al estado la defensa de la misma. Para lograrlo se presentan en el *Diccionario de las ciencias de la educación* tres opciones diferentes: “la generalización de la enseñanza pública gratuita; el mantenimiento en exclusividad de centros privados totalmente subvencionados por el Estado, o la compaginación de la iniciativa pública con la privada, ambas sostenidas por los organismos públicos, permitiendo así la supervivencia de instituciones escolares públicas y centros de enseñanza privados.”⁵⁴

La gratuidad de la enseñanza se entiende teóricamente a lo largo de todos los niveles del sistema educativo de un país, Pero, como se explica en el Diccionario mencionado en el párrafo anterior, acerca de que: “cuando las posibilidades económicas no lo permiten, se suele regular a la misma por niveles, convirtiendo en gratuitos generalmente sólo los niveles obligatorios, como

⁵⁴ Diccionario de las ciencias de la educación. 3era reimpresión.V. I A-H. Ed. Santillana, S.A. México 1983. Pág. 701.

sucede en nuestro marco constitucional. La fórmula más difundida para hacer efectivo este principio de la gratuidad en la enseñanza es la de liberar a los alumnos, padres o tutores, del abono de cantidad alguna a las propias instituciones educativas, siendo el propio Estado o los organismos públicos quienes corran con los costes.”⁵⁵

Esta es la situación en que se encuentran los niveles de escolarización básica en la mayoría de los países. También se menciona en el Diccionario citado en el párrafo anterior, lo siguiente: “Para paliar la no-gratuidad de otros niveles superiores se acude a fórmulas indirectas para conseguir la gratuidad, utilizando la desgravación fiscal, los subsidios directos a padres o tutores, y el sistema de becas o ayudas al estudio. Esta última solución se halla particularmente extendida en niveles medios y superiores, cuyo acceso suele ser selectivo: en el otorgamiento de becas no sólo se tienen en cuenta criterios económicos, sino también el rendimiento académico de los estudiantes.”⁵⁶

Una vez, desglosado los términos gratuito y gratuidad; continuo con el estudio, respecto a la palabra política, que tiene su origen del griego politiké, femenino de polotikos, político, polis, ciudad.”⁵⁷

Con la finalidad de esclarecer la etimología anterior, cabe citar lo expuesto en el *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*: “político, del latín politicus. Tomado del griego politikos perteneciente al gobierno, propiamente relativo a la ciudad (derivado de polis ciudad). En la Grecia antigua donde las

⁵⁵ Id.

⁵⁶ Id.

⁵⁷ Francisco, Larroyo. Diccionario Porrúa de Pedagogía y ciencias de la educación. 1° ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1982. Página. 476.

ciudades eran, independientes, se confundían los conceptos de ciudad y Estado.”⁵⁸

Por otra parte, en el *Diccionario de la Real Academia Española*, se define: “Política, es un sustantivo femenino que significa: 1. Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados. 2. Actividad de los que rigen o aspiran a regir asuntos públicos.”⁵⁹

En el *Diccionario de política*, encontramos una explicación acerca de este término y es el siguiente: “El término política ha sido transmitido por influjo de la gran obra de Aristóteles, titulada *Política*, que debe ser considerada como el primer tratado sobre la naturaleza, funciones, divisiones del Estado y sobre las varias formas de gobierno, predominantemente, en el significado de arte o ciencia del gobierno, es decir, de reflexión sin importar si con intenciones meramente descriptivas o incluso prescriptivas, sobre las cosas de la ciudad.”⁶⁰

Por siglos se ha empleado el término política, para indicar obras dedicadas al estudio de aquella esfera de actividad humana que de alguna manera hace referencia a las cosas del Estado.

Con Maquiavelo (1469 – 1527), la política se diferencia de la moral y de la religión, considera que ambas formaban parte de la política en leyes, descubriendo así el sentido moderno de la misma en su camino para su científicidad. “La escisión entre política y moral, era afirmada (por Maquiavelo)

⁵⁸ Joan, Corominas. Breve Diccionario Etimológico de la lengua castellana. 3º ed., 1973, 1º reimpresión, Ed. Gredos, Madrid, España, 1976. Página. 466.

⁵⁹ Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, Op. cit, Página. 1045.

⁶⁰ Norberto y Nicola, Bobbio, Matteucci. Diccionario de política. 1º ed. Ed. Siglo XXI editores, trad. Del italiano al español por Raúl Crisafio, Alfonso García, España, 1982, Página.1240

y el Estado podía realizarse y desenvolverse fuera de la realidad y de la ética las cuales en lugar de dominar la actividad política estaban a ella subordinada y debían servir a sus fines.”⁶¹

Por otra parte, Serra Rojas, en su obra *Derecho administrativo* considera que: “la política es, una actividad social que tiene por objeto investigar los medios de que se vale el Estado para alcanzar determinados fines. La política es su mas elevada concepción es una actividad necesaria, en la que coinciden todos los aspectos de la vida social, y porque a través de ella los pueblos se enfrentan a sus problemas y preparan el porvenir.”⁶²

Por su parte, Francisco Larroyo, opina que: “la palabra Política, alude a tres ideas diferentes, bien que en nexo íntimo. En primer lugar, la política es, la teoría de la esencia y unciones del Estado así como de los actos de los miembros de éste (política como ciencia). En segundo lugar, se entiende por política la lucha por la conquista, conservación e incremento del poder, o bien la pugna a favor de causa o tendencia dentro de la vida del propio Estado (política como lucha). Una tercera acepción del vocablo, se refiere a la acción del ciudadano como miembro activo de un partido político (política de partido).”⁶³

A continuación, delimitare el concepto de educación, a partir de su significado etimológico y gramatical.

⁶¹ Rafael, Sánchez Vázquez, Rafael. *Derecho y Educación*. Ed. Porrúa, S.A. México, 1998, Página. 5.

⁶² Rafael, Serra Rojas. *Derecho administrativo*. ed., Porrúa, S.A. México, 1975, Páginas. 67 y 68.

⁶³ Francisco, Larroyo. *Diccionario Porrúa de pedagogía y Ciencias de la educación*, 1º ed., Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1982, Página. 476.

Al respecto, Blanquez Fraile, considera que: “La etimología de la palabra educación, deriva del latín educativo que significa enseñanza, disciplina, formación espiritual.”⁶⁴

Por su parte, Larroyo estima que a la etimología de la palabra educación deriva del latín educadere, a su turno, de educere, llevar conducir.”⁶⁵

En lo que respecta a las acepciones gramaticales incluyo las siguientes, obtenidas del *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*: “La palabra educación es un sustantivo femenino que, ‘significa acción y efecto de educar’. Por lo tocante al término educar, este es un verbo transitivo que tiene los siguientes sentidos: 1. Dirigir, encaminar, adoctrinar. 2. Desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven por medio de preceptos, ejercicios, ejemplos, etcétera.”⁶⁶

Desde otra perceptiva, Sánchez Vázquez, considera que: “el análisis etimológico pone de manifiesto que educación proviene, fonética y morfológicamente de educadere (conducir, guiar, orientar); pero semánticamente recoge, desde el inicio también, la versión educere (hacer, salir extraer, dar a la luz). La educación fácticamente, es en principio un proceso de inculcación/asimilación cultural, moral. Básicamente, es el proceso por el cual las generaciones jóvenes se incorporan o asimilan el patrimonio cultural de los adultos. Es fundamentalmente, proceso de aprendizaje necesario y legítimo para la supervivencia humana, ya que el hombre se ve obligado a aprender las

⁶⁴ Agustín, Blanquez Fraile. *Diccionario Latino-Español*, 4º ed., m Ed. Ramón Sopena. S.A., Barcelona, España, 1961, vol. I, Página. 616.

⁶⁵ Francisco, Larroyo. *Op cit.*, Página. 207..

⁶⁶ *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, *Op. cit.*, Página. 503.

respuestas para vivir, lo que al mismo tiempo le hace ser de un modo u otro. La educación es, por tanto, una realidad histórica (no natural) producida por el hombre y vinculada a su contexto sociocultural. Así se explica la enorme riqueza semántica del concepto y la dificultad para sintetizarla.”⁶⁷

Hablar de educación, es referirse a ella como una institución social, como sistema educativo; asimismo, es referirse a un proceso, en el que existe comunicación entre dos o más personas y hay posibilidades de modificaciones recíprocas. La educación es también considerada como un subsistema social global y, por lo mismo es un reflejo de éste, pero goza de suficiente autonomía para a su vez, influir sobre la sociedad y propiciar un cambio. No es un fenómeno aislado sino que se inserta en la superestructura social, recibe todas las influencias que emana de la superestructura productiva y de la sociedad globalmente considerada cuya reproducción asegura. A su turno, y por el mismo no se trata de un determinismo mecánico sino de una relación dialéctica, posee la capacidad de contribuir al cambio social.

Ahora bien, una vez de haber hecho referencia por separado de los conceptos de política y educación, es preciso conceptualarlos de manera conjunta. Y así tenemos, según nos recuerda Sánchez Vázquez, en su obra *Derecho y educación*, que para Platón: “la educación es el elemento más importante de su Estado ideal, pues de acuerdo con él es el Estado quien debe dirigir y regular la educación con el objeto de lograr ciudadanos más capaces.”⁶⁸

⁶⁷ Rafael, Sánchez Vázquez. Op. Cit. Página. 7.

⁶⁸ Rafael, Sánchez Vázquez. Op. Cit. Página. 15

Por otro lado, Sánchez Vázquez, también incluye en su obra la idea de Aristóteles, respecto a la educación y es la siguiente: “la educación es lo más importante dentro de la estructura política del Estado y, por lo tanto el Estado deberá legislar sobre la educación para que esta sea homogénea y general para todos los ciudadanos, también considera que el cuidado de la educación deberá ser asunto de la comunidad y no de la iniciativa privada. Hasta llegar, a estimar que la actividad educativa tenga el carácter de servicio público.”⁶⁹ En consecuencia, esto hace suponer una marcada participación por parte del Estado en los asuntos educativos.

Por su parte, Lorenzo Luzuriaga, estima: “Esta finalidad política de la educación desaparece en la historia hasta que vuelve a surgir en los tiempos modernos, sobre todo en el siglo XVIII con los reyes del despotismo ilustrado y con la Revolución Francesa. Empero, la finalidad política de la educación se acentúa y desarrolla principalmente durante el siglo XIX. Y así, citando por un lado, a Fichte con sus célebres “Discursos a la nación alemana”. En ellos comienza por afirmar: El único medio que propongo para salvar la existencia de la nación alemana es la transformación completa de la educación vigente hasta hoy. Esta educación, debe ser dada por el Estado, y por el otro, cita a Hegel, el cual afirma que sólo en el Estado tiene el hombre existencia racional. Toda educación se endereza a que el individuo no siga siendo algo subjetivo, sino que se haga objetivo en el Estado.”⁷⁰

El concepto de política educativa en la obra: *Política Educativa de México* de Gómez Navas, es el siguiente: “La política educativa surge como un aspecto

⁶⁹ Id.

⁷⁰ Lorenzo Luzuriaga. Pedagogía, 14^o ed., Ed. Losada, S.A. Argentina, 1979. Páginas. 117 y 118.

de la política general que realiza el Estado en una época y lugar determinados. Hablar de política educativa es referirse a la intervención del Estado en la educación. El campo de la política educativa es muy amplio y complejo; comprende no sólo la acción educadora sistemática que el Estado lleva a cabo a través de las instituciones docentes, sino también toda la acción que realice para asegurar; orientar o modificar la vida cultural de una nación.”⁷¹

Teniendo en cuenta a los conceptos anteriormente vertidos cabe señalar a una serie de elementos que le dan contenido y forma al concepto de política educativa. Y así, encontramos que: La educación es un hecho social que se presenta de manera constante y permanente a través de nuestro proceso histórico. Y en el momento en que surgen tanto el Estado como el Derecho, éstos se encargan de controlar, regular y dirigir, la actividad educativa mediante normas educativas y claro está, teniendo en cuenta previamente, a los fines del Estado en que se esté desarrollando la actividad educativa. Es decir, la política educativa está en función de los valores y fines políticos del Estado que la implante. Por ejemplo, “la política educativa de un Estado liberal o neoliberalista, jamás, podrá compartir con los valores y fines educativos dentro de un Estado socialista o de economía dirigida ya que tienen ideologías diferentes, el primero se inclina por los valores y fines individualistas, en cambio, el segundo se interesa por los valores y fines transpersonalistas.”⁷²

Por lo tanto, la política educativa esta compuesta de principios, objetivos y fines que orientan la acción educativa a nivel estatal y, en cierta medida, también a nivel de las instituciones privadas. Esencialmente se trata de directrices que

⁷¹ Leonardo, Gómez Navas. Política Educativa de México I. Ed. Patria, S.A., México, 1968, p. 19.

⁷² Rafael, Sánchez Vázquez. Op. cit., p. 16.

señala el gobierno para el sector de la educación en el marco de su política general, partidista o nacionalista, es decir los criterios y la orientación que deben inspirar los fines, la estructura, la organización, los contenidos, la generalización, la duración, la formación de docentes, la financiación, etcétera; de cada nivel y aspecto del sistema educativo, dentro del marco de la Constitución, de la reforma educativa o de los planes de desarrollo educativo existentes, entre otros y según cada caso. Su vigencia suele ser breve porque el ritmo de cambio es generalmente similar al de los cambios políticos y de gobierno.

También las organizaciones intergubernamentales definen y orientan las grandes directrices aconsejables de la política educativa a través de resoluciones aprobadas por los Ministerios de educación de sus Estados miembros en conferencias regionales o mundiales.

CAPITULO 3.

HACIA UNA CONCEPTUALIZACION DE LA GRATUIDAD.

3.1 PLANTEAMIENTO DEL CONCEPTO DE GRATUIDAD, UNA PROPUESTA PARA SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL.

Partiendo de la idea de que la gratuidad en educación es un principio general del derecho, contenida en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 3º fracción IV; y, tomando en cuenta que en el lenguaje jurídico suelen confundirse muchas veces los principios con las normas, es pertinente hacer la distinción entre estos dos vocablos. Juan Carlos Cassagne, en su obra: *Los principios generales del derecho en el derecho administrativo*, considera que: “Esto obedece a la influencia que se ha tenido de la concepción normativista del derecho que simplifica el fenómeno jurídico reduciendo el marco de las fuentes del derecho a la ley positiva.”⁷³

Mientras que las normas responden a una cierta estructura lógica, donde tanto la proposición jurídica constituida por el supuesto de hecho que de ella determina como su consecuencia, se encuentran formuladas “con similar propósito de precisión”, los principios aparecen con un margen de indeterminación y abstracción que los lleva a requerir siempre de un acto

⁷³ Juan Carlos, Cassagne. *Los principios generales en el derecho administrativo*. Ed. Abeledo-Perrot, Argentina, 1988. Página. 25.

posterior que los precise en una formulación más detallada, como su incorporación al derecho positivo.

A su vez, el dinamismo potencial que caracteriza a los principios generales del derecho es, por demás evidente y esto es lo que hace que se conviertan en la principal fuente de un derecho que, como el educativo, se encuentra en un proceso de adaptación a la realidad sobre la que elabora sus soluciones. Y curiosamente, esa elasticidad que se predica del derecho positivo, cuya potencia normativa se considera prácticamente interminable, es la que cabe reconocer a los principios generales del derecho. Pero entendiendo bien que esa aptitud para expandirse no lleva en sí la idea de cambio constante, sino la de la permanencia de los principios e instituciones fundamentales no obstante su adaptación a una realidad en continuo movimiento. Esa estabilidad propia de los principios puede limitar y corregir los efectos de la inestabilidad de las leyes, como, por ejemplo: hallando nuevas soluciones jurídicas no previstas en el ordenamiento.

En torno al principio de gratuidad en educación, conforme con lo investigado, es que ha existido una carencia histórica y constitucional, en la cual, sea explicado y delimitado, situación que aún prevalece, por lo que me he propuesto elaborar un concepto de gratuidad, con la finalidad de que en esté concepto se logre especificar y nos lleve a comprender los alcances y límites de este principio, mismo que presento a continuación:

Artículo 3.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación.....

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita, “en la comprensión de que nada podrá cobrarse a los alumnos o a sus legítimos

representantes, como remuneración de la enseñanza que ahí se les imparta; aunque para que tal cometido sea cumplido, es indispensable que el Estado decrete y perciba impuestos de manera creciente, en términos reales, que le permitan cumplir con esta obligación.”

He de precisar que para formar este concepto recurrí a las fuentes del derecho, que a entender de la mayoría de los autores han trazado una distinción entre fuentes formales y fuentes materiales. Serían las primeras, aquellas que se encuentran dotadas de fuerza de obligar por mandato de un determinado ordenamiento constitucional- legislativo; son las segundas, aquellas que careciendo de fuerza de obligar por disposición de autoridad, aportan el contenido socio-cultural, las conductas concretas que resultan obligadas. Asimismo, la fuente de conocimiento jurídico (material) sirve al científico del derecho, mientras que la fuente jurídica formal (fuente del derecho positivo) proporciona al sujeto jurídico la norma que debe regular su actividad.

Como clasificación de las fuentes más generalizada, tenemos: la costumbre, la jurisprudencia, la doctrina y los principios del derecho.

3.1.1 Alcances de la gratuidad.

Una vez elaborado el concepto, es menester detallar los alcances del contenido del mismo. Pues bien, tenemos que la educación ejerce por sí sola, una profunda movilidad social. En los países pobres o en desarrollo es la esperanza de condiciones humanas de mayor rango, de ahí que una de las formas de hacer tangible la democracia, la cual, se encuentra definida en la constitución en su

artículo tercero, fracción II, inciso a); de la siguiente manera, “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.” Es, por ello, que mediante el acceso gratuito a la educación, se hace plausible la democracia.

El derecho de los mexicanos para recibir educación, exige como garantía constitucional la obligación de los padres para enviar a sus hijos a recibir la educación básica, situación ya prevista en nuestra Constitución en el artículo 31.- “Son obligaciones de los mexicanos. Fracción I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas y privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar en los términos que establezca la ley.”

Y, respecto a la obligación del Estado de impartir la educación, prevista en el párrafo primero del artículo tercero constitucional, en correlación con su fracción IV, que establece: “toda la educación que imparta el Estado será gratuita”, con la aclaración ya hecha con anterioridad, de que existe una carencia de norma, que especifique el significado que en el tema educativo tiene tal palabra, por lo tanto, al crearse un concepto de gratuidad que especifique a este vocablo, se podría cerrar la norma jurídica: derecho, obligación y sanción.

En consideración a que la Constitución mexicana, otorga el derecho a la educación a todo individuo, como un reconocimiento a un derecho humano universal. Igualmente importante es que tal educación debe estar cargada de valores sociales trascendentales, como el 1) el desarrollo armónico, 2) patriotismo, 3) solidaridad internacional, 4) independencia, 5) justicia, 6) libertad de creencias, 7) científicismo, 8) contra la ignorancia y sus consecuentes

servidumbres: fanatismo y prejuicios, 9) democrática, como un sistema de vida basado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, 10) nacionalismo, que defienda la independencia política, económica y cultural, 11) promueva la convivencia, con el aprecio a la dignidad de la persona, la integridad de la familia, el interés general de la sociedad, con los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando privilegios.

Por lo que, en esta parte del texto constitucional, se hace una exposición axiológica⁷⁴ amplia, al considerar que la educación no sólo será un medio funcional para la economía, a través de capacitar para el trabajo y su productividad, sino sobre todo para su funcionalidad social. No es una educación neutra, sino cargada de elevados valores sociales.

Aunado con lo anterior, el desarrollo al que se debe aspirar a comienzos del presente siglo XXI exige cambios en los comportamientos que sólo pueden ser producto de la educación. En consecuencia, considerar a este concepto propuesto en el cual se propone no reducir el monto del presupuesto, como un factor estratégico del desarrollo, que haga posible asumir el aprovechamiento de las oportunidades que se abren día con día en la ciencia, la tecnología y la cultura. Toda vez, que en la actualidad, se requiere de la investigación y uso de nuevos medios, como los computarizados, y métodos que hagan posible, enfrentar los retos de una demanda creciente de educación de calidad, para todos y durante toda la vida. Además, considerando, que la educación es un proceso continuo y de largo plazo que no puede circunscribirse a periodos gubernamentales.

⁷⁴ Axiología: Teoría de los valores morales.

También, se lograría un desarrollo educativo sustentable, para que las próximas generaciones tengan garantizado el acceso a la educación, y enfrentar el rezago, ampliando la cobertura de los servicios educativos, elevando su calidad, introducir las innovaciones que exige el cambio. Pues, los recursos financieros han sido y serán siempre insuficientes para la gran tarea educativa; pues, para que se cumpla con el papel clave de la educación en el desarrollo nacional se hace necesario destinarle recursos suficientes, con la convicción de que habrán de reportar beneficios sustanciales para la sociedad.

3.1.2 Límites de la gratuidad.

El límite estriba en que los alumnos o sus legítimos representantes no tengan que abonar directamente cantidad alguna como contraprestación a su escolarización, como se menciona en el concepto de gratuidad propuesto; aunque para que sea gratuita, se requiere que el Estado decrete y perciba impuestos que le permitan cumplir con dicha obligación.

Es menester proporcionar una explicación de los impuestos, mismos que forman parte de las especies de las “contribuciones”⁷⁵, y encuentran su fundamento y justificación jurídica en la propia Constitución, comprendida en el artículo 31, fracción IV, constitucional que establece la obligación de “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan

⁷⁵ Vid. “La clasificación de las contribuciones los ingresos tributarios son los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, así como las accesorios que tengan su origen en situaciones tributarias”. Luis Humberto, Gutiérrez Delgadillo. Principios de derecho tributario. 3 ed. Trillas; México, 1995, Página. 64. Y por la naturaleza de la presente tesis sólo presento un breve análisis de los impuestos.

las leyes”. El ejercicio del poder tributario y la actuación de las autoridades en materia de contribuciones deben seguir los lineamientos establecidos en la propia Constitución, estas reglas básicas por tener su origen en la norma fundamental de nuestro sistema jurídico, se conocen como Principios Constitucionales de la Tributación y se derivan del artículo citado anteriormente.

En los impuestos el presupuesto de hecho está representado por cualquier actividad de contenido económico que el Estado, a través del Poder Legislativo, considere suficiente para que al efectuarse se genere la obligación.

El Licenciado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, sostiene en la obra de su autoría, *Principios de Derecho tributario*, que existen dos criterios principales para distinguir los impuestos directos e indirectos: un criterio basado en la repercusión de los impuestos y un criterio que llamaremos administrativo:

“Según el criterio de la repercusión, los impuestos directos son aquellos en los que el legislador se propone alcanzar inmediatamente al verdadero contribuyente; suprime a todo intermediario entre el pagador y el fisco, de manera que las calidades de sujeto pasivo y pagador del impuesto se confunde.

En los impuestos directos el sujeto percutido es también el sujeto escindido; no ocurre la traslación de impuestos a un tercero. Se identifica el sujeto obligado con el sujeto pasivo, como en el impuesto sobre la renta.

En cuanto a los impuestos indirectos, según el criterio de recuperación, el legislador no grava al verdadero contribuyente, sino que los grava por repercusión. Las calidades del sujeto del impuesto y pagador son distintas. El

legislador grava al sujeto a sabiendas de que éste trasladará el impuesto al pagador.

En los impuestos indirectos el sujeto que está legalmente obligado a pagar el impuesto, el sujeto pasivo, traslada el impuesto a un tercero, sujeto pagador, quién es el que verdaderamente los paga.

Desde el criterio administrativo, los impuestos directos son los que recaen sobre las personas, la posesión o el disfrute de la riqueza, grava situaciones normales y permanentes, son relativamente estables y pueden recaudarse según listas nominativas conocidas como padrones de los contribuyentes, mientras que los impuestos indirectos son aquellos que se reciben en ocasión de un hecho, de un acto, de un cambio aislado, o accidental, por lo que no pueden formarse listas nominativas de los contribuyentes.

No es posible administrar los impuestos indirectos por medio de listas o de padrones de los contribuyentes debido a que estos impuestos se dan de manera disfrazada, de tal forma que el sujeto pagador no siente el impacto del impuesto.

Por lo que hace a los impuestos directos, estos se dividen en:

- A) Personales.
- B) Reales.

Los impuestos personales son aquellos en los que se toman en cuenta las condiciones de las personas con carácter de sujetos pasivos. Por ejemplo, el impuesto sobre la renta a las personas físicas. Los impuestos reales recaen sobre

impuesto sobre la renta a las personas físicas. Los impuestos reales recaen sobre la cosa objeto del gravamen sin considerar la situación de la persona que es dueña de ella y que es sujeto del impuesto, como en el impuesto predial.

Los impuestos indirectos, por su parte, se dividen en:

- A) Impuestos sobre los actos.
- B) Impuestos sobre el consumo.

El impuesto sobre los actos es aquel que recae sobre las operaciones que son parte del proceso económico. Los impuestos sobre el consumo se establecen al realizarse la última fase del proceso económico que se está gravando y cuando se realizan operaciones destinadas al consumo.”⁷⁶

Una vez expuesto en forma breve el tema de los impuestos, Para mejor comprensión de este concepto, hago la presente aclaración de que manera es que el Estado interviene para cumplir con la obligación de impartir la educación, además, de explicar como se elabora la Ley de Ingresos y el Proyecto Presupuesto de Egresos, en base a una Iniciativa de ley, por lo que, también presento el proceso de elaboración de las iniciativas, para explicar, a su vez, que pasos debe seguir esta propuesta de reforma constitucional en el sentido de adicionar un concepto que aclare el contenido del principio de gratuidad en la educación:

Armando Labra, presenta la siguiente definición del término “Estado” en la obra *El Estado mexicano*, en la cual tiene participación con el tema *El Estado*

⁷⁶ Luis Humberto, Delgadillo Gutiérrez. Principios de derecho tributario. Páginas. 77 y 78.

organización jurídico potestativa de una comunidad humana, tendiente a concretar de modo sistemático la ordenación de la vida social, en las condiciones y dentro del ámbito territorial determinado por factores históricos”.⁷⁷ A partir de esta definición, Labra, considera que “la representación física del Estado resulta ser a fin de cuentas el aparato gubernamental, aún cuando tradicionalmente se considera que el Estado está integrado por el Territorio, el Pueblo y el Gobierno. Históricamente el Estado se ha valido del gobierno para ejecutar la política “política” y la política económica, sin necesariamente involucrar sus otros dos elementos tradicionales, Pueblo y Territorio a pesar de ser los directamente afectados.”⁷⁸

En México, la capacidad interventora del Estado está contenida en diversos ordenamientos legales entre los que sobresale la Constitución, y no tiene más límite que el dictado del interés público. Como se encuentra expresado en el artículo 39 constitucional: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Pues bien, conforme al artículo 40 constitucional, se establece que. “ es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una republica representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

⁷⁷ Fernando Carmona. et alios. El Estado Mexicano. Ed. Nueva Imagen, 1982, p. 49.

⁷⁸ Ibid. págs. 49 y50.

La teoría constitucional mexicana planteó en la Ley suprema de 1917, que el pueblo ejerce su soberanía (artículo 39 constitucional) por medio de los poderes de la Unión (artículo 41 constitucional). Este Poder de la Federación está fundado, competencialmente para su ejercicio en las tres funciones propias de un Estado con organización democrática; Legislativas, Ejecutivas y Judiciales (artículo 49 constitucional).

Entonces, tenemos que se dio forma al Estado Mexicano al consagrar la división de poderes, prevista en el artículo 49 constitucional, que a la letra expresa lo siguiente: “El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

En este tema solo se estudiarán a los dos primeros poderes mencionados, por ser estos quienes se relacionan con las iniciativas, no así el poder judicial que tiene otras funciones.

El poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República (artículo 80 constitucional). Y el poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso General que se divide para su ejercicio en dos Cámaras: una de Diputados y otra de senadores (artículo 50 constitucional).

La Cámara de Diputados, se compondrá por representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente (artículo 51 constitucional) y esta integrada por 500 representantes de la Nación que son electos en su totalidad cada tres años, mediante dos sistemas electorales: A).- Bajo el principio de votación mayoritaria relativa, sufragada en distritos electorales uninominales. B).- Los electos bajo el principio de representación proporcional, mediante votación depositada en circunscripciones plurinominales dentro de un sistema de listas regionales. Por el primer principio se eligen 300 Diputados: y, por el segundo, 200 (artículo 52 constitucional).

La segunda Cámara es la de Senadores, conforme con el artículo 56 constitucional, menciona “que se integra por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos formulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La Ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de senadores se renovará en su totalidad cada seis años.”

Las resoluciones que emite el Congreso, tienen el carácter de Leyes o Decretos (artículo 70 constitucional). El autor Miguel Ángel Camposeco Cadena en su obra: *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos* proporciona las definiciones de leyes y decretos: “Son leyes aquellas que tienen connotaciones de generalidad, abstracción, obligatoriedad e imparcialidad; en tanto que, los decretos son obligatorios, particulares, concretos e individualizados (destinados a personas jurídicas precisas), y con vigencia relativa a determinado modo, tiempo y lugar.”⁷⁹

El proceso para la formación y expedición de la Ley en el Congreso normalmente está compuesto por actos y procedimientos ordinarios debidamente regulados por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

Los actos principales para la producción legislativa, son los siguientes:

- a).- La proposición de Ley o Decreto, que se conoce como Iniciativa;
- b).- El dictamen que rinden las Comisiones de Dictamen Legislativo;
- c).- El proceso parlamentario de discusión del contenido del dictamen y de las proposiciones que contienen las normas de la Ley o el Decreto;
- d).- El procedimiento para la aprobación que sigue la Asamblea al votar la proposición formulada por la Comisión de Dictamen Legislativo;
- e).- La observancia de la fórmula de expedición;
- f).- La sanción, que es el acto formal mediante el cual se le otorga la obligación de cumplimiento jurídico a la norma, por parte de los órganos que intervienen en la producción legislativa;

⁷⁹ Miguel Ángel, Camposeco Cadena. *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*. 2° ed. Ed. Cámara de Diputados LV Legislatura. 1993. Página. 19.

g).- La remisión a la Cámara Colegisladora para que reproduzca los procedimientos b), c), d), e) y f) y proceda a la remisión al Ejecutivo;

h).- La promulgación por parte del Ejecutivo;

i).- La publicación de la Ley para que sea del conocimiento de todos los gobernados;

j).- La fecha de inicio de vigencia para que la Ley, pueda ser observada por los ciudadanos y aplicada por los órganos de gobierno respectivos.

El principio de constitucionalidad ordena que para que una ley sea perfecta, desde el punto de producción legislativa, se requiere la participación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Como se encuentra previsto en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el título tercero, sección II. De la Iniciativa y formación de leyes, artículo 72.

Una definición de Iniciativa, la proporciona el autor Camposeco Cadena en su obra ya citada con anterioridad, y es la siguiente: “La Iniciativa, como su propia etimología y nombre lo indican (*initium*), consiste en la facultad que tienen ciertos funcionarios de representación popular, investidos de potestad jurídica pública y determinados órganos del Estado, para formular un texto que puede presentarse ante una Cámara con el propósito de que, mediante el cumplimiento de un procedimiento reglamentario y constitucional, al aprobarse se constituya una Ley.”⁸⁰

Por lo que, el derecho de Iniciativa, es en esencia, el ejercicio fundado de una petición formal, ante un órgano legislativo, para que estudie una propuesta normativa y, discutida, pueda ser aprobada como ley.

⁸⁰ Ibid. Página. 25.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 71, prevé lo siguiente:

“El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- El Presidente de la Republica;

II.- Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III.- Las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.”

Recapitulando, el Derecho de Iniciativa que otorga la Constitución en principio es ilimitado, por disposición constitucional y de hecho, para el Presidente de la República; por lo que respecta, a los diputados y senadores y las legislaturas de los Estados, también es amplia, aunque no tanto como la que goza el presidente.

Ahora, realizare un análisis de un problema de técnica legislativa de aparente contradicción. El artículo 61 del Reglamento Interior del Congreso, establece que toda petición de los particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de Iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate y que dichas Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.

Si la Comisión dictaminara que es de tomarse en consideración dicha petición, y de acuerdo a las regla general de que los dictámenes que formulan las Comisiones deben presentarse a la Asamblea, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que se haya recibido el asunto turnado, así como que dicho dictamen debe contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación, tal parecería que se debe de resolver por la Asamblea, lo cual esta en contradicción con lo previsto en el artículo 71 de la Constitución, que determina que el derecho de Iniciativa es restringido y no se atribuye a los particulares.

Esta aparente contradicción queda resuelta de la siguiente manera: el propio artículo 61 del Reglamento, señala que “toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de Iniciativa...”, quiere decir que la petición no es proposición legislativa; que los particulares, corporaciones o autoridades no tienen derecho de Iniciativa, en consecuencia el documento que ellos presentan no está comprendido como Iniciativa, sino como Memorial que, en estricto sentido, constituye una comunicación a la Cámara.

Ahora bien, pudiera darse el supuesto de que la Comisión de Dictamen Legislativo considerara la petición de los particulares como valida para formar una Iniciativa. En este caso, será la propia Comisión o uno o varios de sus miembros quienes den el contenido material y formal a la Iniciativa cuando hagan suyo, o en parte, el dictamen que hayan emitido sobre la petición de los particulares. En este caso, el documento que se presente a la Asamblea será formal y materialmente una Iniciativa de Proyecto de Ley o Decreto que tiene, como antecedente, una petición de particulares y como fundamento jurídico el derecho constitucional de los titulares del Derecho de Iniciativa.

La recepción de la Iniciativa constituye el primer acto formal para poner en actividad el proceso legislativo que se compone de una secuela de actos cronológicos que incluyen, a partir de la recepción de la misma, el dictamen de la Comisión Legislativa, la lectura y discusión en el seno de la Cámara, la aprobación de la Asamblea, la expedición formal por el congreso o la Cámara respectiva, la sanción que otorga el Poder Ejecutivo, la publicación del texto aprobado y por último, la iniciación de vigencia de la Ley o Decreto.

Los siguientes tres ideas aclaran el proceso de una iniciativa:

1a.- Que la motivación de una iniciativa se encuentra en aquellos hechos naturales o sociales en los actos jurídicos, cuyo nacimiento, extinción o acusación de efectos y consecuencias en el ámbito del derecho, son previstos por el Legislador como el antecedente que funda la creación de la norma;

2ª.- Que el derecho para crear las iniciativas solo corresponde a ciertos titulares, ya sean personas físicas que actúan como funcionarios gubernamentales u órganos del propio Estado, que detentan mediante los procesos electorales la representación popular y el mandato constitucional necesario para el ejercicio de la acción de iniciar, promover, dictaminar o discutir y aprobar leyes, respectivamente.

3ª.- Que la función genérica de legislar que por su propia naturaleza es intrínseca y corresponde al Poder Legislativo, por conducto de cada Cámara o de ambas en conjunto; tiene diferentes tipos de restricciones. La primera es que solo puede darse y producirse la posibilidad de legislar por, en y dentro del texto

integral de la Constitución. Es ella el principio autogenerador del derecho y el fin que condiciona el control y equilibrio de la legalidad.

Existe colaboración del Ejecutivo para formar la Ley, en las siguientes etapas del proceso:

- a).- Para la iniciación, mediante el envío y presentación de la Iniciativa;
- b).- Para que los titulares de las dependencias u órganos del gobierno, correspondientes a la administración pública centralizada o paraestatal, asistan a las Cámaras a informar cuando se estudie un negocio o se discuta una ley, concernientes a sus respectivos ramos (artículo 93 Constitucional, párrafo segundo; 53 y 90 del Reglamento). Incluso pueden tomar parte del debate (artículo 63 del Reglamento);
- c).- Para sancionar;
- d).- Promulgar;
- e).- Y publicar la resolución legislativa;

En el a), se afirma la colaboración del Ejecutivo en la formación de la Ley, mediante la presentación de la correspondiente Iniciativa. A continuación expondré cuales Iniciativas son de exclusiva potestad del Ejecutivo y cuales otras, dentro de su facultad de iniciar leyes, pueden enviarse y los tiempos y modos de remitirlas a las Cámaras, tanto de una como de otras:

I.- Exclusivas.- Del texto constitucional pueden desprenderse como exclusivos del Ejecutivo:

a).- la Ley para suspender total o parcialmente las garantías (artículo 29 constitucional);

b).- Decreto para declarar la guerra (artículo 73, fracción XII constitucional);

c).- Las leyes de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto de Egresos, ambos ordenamientos son de vigencia anual, tanto para la Federación como para el Gobierno del Distrito Federal (artículo 74, fracción IV constitucional, párrafo segundo), y que se deben presentar obligatoriamente en fechas exactas y de cada año, por tratarse de Iniciativas que pudieran considerarse como de carácter normal, revisten otro tipo de características y, para los efectos de la presente exposición, pueden analizarse algunos hechos y consideraciones particulares que rodean su origen y procedimiento.

En relación, al proyecto de Presupuesto de Egresos de cada año fiscal, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 74 constitucional, fracción IV, párrafo primero), proceder a su examen, discusión y aprobación, como parte correlativa de la obligación constitucional que tiene el Ejecutivo, sujeta a fecha y término preciso, de presentar las iniciativas con los proyectos relativos. Esta disposición se justifica porque el Ejecutivo encabeza la Administración del Gobierno Federal y la del Distrito Federal, en sus ordenes de Administración Centralizada y Paraestatal y, por consecuencia, se da por hecho que conoce la cantidad de recursos que se requieren para satisfacer las necesidades económicas y financieras, así como del monto de los recursos que el Estado requiere para cumplir con sus fines de servicio público.

En este orden de ideas, la facultad más importante del Ejecutivo es administrar la recaudación del ingreso y proceder a la aplicación y gasto fiel del

egreso. En consecuencia, por la función y conocimiento especializado de la materia, corresponde al Ejecutivo iniciar la Ley de ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para la Federación.

La Ley de Ingreso, es el acto legislativo que aprueba el Congreso (ambas Cámaras, establecido en el artículo 73 constitucional, fracción VII y VIII), formalmente debe ser presentado ante la Cámara de Diputados y votado antes que el Presupuesto de Egresos (artículo 74 constitucional, fracción IV, párrafo primero).

Ambos actos junto con la revisión de la Cuenta Pública de la Administración Federal y la del Distrito federal (artículo 73 constitucional, fracción VIII; constituyen las tres facultades de orden hacendario que tienen atribuidas las Cámaras y el Congreso.

3.1.1. IMPLANTACIÓN DE UN FINANCIAMIENTO ADECUADO A LAS NECESIDADES ACTUALES DE LA DEMANDA EDUCATIVA, CON BASE EN EL CONCEPTO DE GRATUIDAD PROPUESTO.

Algunos aspectos importantes del debate sobre la educación pública son la gratuidad, la equidad, la calidad y la pluralidad. Su tratamiento conlleva la necesidad de investigación y reflexión. Y en este estudio me referiré al tema de la gratuidad.

El Estado es la unidad económica más importante en una Nación, la actividad económica del mismo se ejerce a través de un conjunto de instituciones

y por medio de una serie de medidas o normas por las cuales se adquieren, se administran y se gastan los recursos económicos necesarios para cumplir los fines asumidos por el Estado.

Por consiguiente el Estado tiene una triple misión:

A) Adquirir los recursos necesarios, principalmente a través de los impuestos directos e indirectos.

B) Administrar estos recursos estableciendo el orden de prioridad para que el gasto cumpla sus fines del modo más eficaz y controlando su correcta aplicación.

C) Retribuir los medios necesarios encargados de cumplir con las obligaciones que el Estado toma a su cargo, tanto realizando las necesarias inversiones de capital, cuanto atendiendo a los gastos corrientes.

En México, como en casi todos los Estados modernos, el presupuesto está dividido en dos grandes cuerpos: la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Sin embargo en la realidad ambos deben conformar un todo que prevea el equilibrio financiero de la Federación. La Constitución del 17 define al Presupuesto como un instrumento ejecutivo, ya que es el Presidente de la República y no el poder legislativo, quien lo elabora a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, siguiendo la tradición parlamentaria, nuestro Congreso tiene el mandato de discutir y aprobar año con año la Ley de Ingresos, mientras que sólo la Cámara de Diputados compete aprobar el Presupuesto de Egresos.

Andrés Serra Rojas explica que, “esta división de atribuciones entre ambas cámaras propuestas por la Constitución marca la pauta para discutir las diferencias formales y materiales que existen entre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Ingresos. Sin discusión alguna, al poder legislativo le corresponde dictaminar sobre cómo se financiará el gasto público y, particularmente, cuales serán las obligaciones tributarias de los ciudadanos. Por ello, para defender los intereses de sus representados, tanto los senadores como los diputados intervienen en la definición de los impuestos. Por su parte, la Cámara de Diputados tiene la misión de sancionar y aprobar el presupuesto de egresos, cuidando, por una parte, que éste se encuentre en equilibrio de los ingresos y, por la otra, que respete principios como la equidad, la estabilidad y el crecimiento económico.”⁸¹

A través de estos arreglos institucionales establecidos por nuestra Carta Magna se garantiza que ambos cuerpos jurídicos, los ingresos y los egresos formen un todo armónico, que las contribuciones no sean arbitrarias, y que el equilibrio, la equidad y la estabilidad financiera de la Federación sean mantenidas.

Las facultades de las Cámaras en materia hacendaría, se ejercen principalmente a través de tres actos: la expedición de la Ley Ingresos, la expedición del Presupuesto de Egresos y la aprobación de la Cuenta Anual.

La administración pública tiene necesariamente que erogar gastos para poder prestar los servicios públicos que constituyen su objeto: la autorización de tales gastos consta en el Presupuesto de Egresos, que expide la Cámara de

⁸¹ Andrés, Serra Rojas. Derecho Administrativo. 17ª Edición. Ed. Porrúa, México, 1996. Página. 21

Diputados y cuya duración es de un año (artículo 74 constitucional, fracción IV, párrafo primero).

Más para hacer frente a los gastos decretados es preciso contar con recursos: la obtención de tales recursos se hace mediante contribuciones impuestas a los habitantes del país, que el Ejecutivo recauda de acuerdo con la Ley de Ingresos iniciada ante la Cámara de Diputados y expedida anualmente por el Congreso de la Unión (artículos 73 constitucional, fracción VII y 74, fracción IV, párrafo primero).

Los dos actos anteriores prevén situaciones futuras, como son la recaudación y la inversión de los impuestos en el año siguiente. En cambio, la Cuenta Anual de Gastos que el Ejecutivo debe someter a la aprobación de la Cámara de Diputados se refiere a una situación pasada, pues tiene por objeto comprobar que durante el año anterior el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados por el Presupuesto. El Ejecutivo presenta la Cuenta Anual ante la Cámara de Diputados, pero su examen y aprobación en su caso, que antes incumbían al Congreso de la Unión, corresponden ahora a la propia Cámara de Diputados, según la reforma al artículo 74 constitucional, fracción IV párrafo primero, y la correlativa supresión de la fracción XXVIII del artículo 73 constitucional, acordadas por la reforma Constituyente de 1977.

Los anteriores estatutos tienen vigencia anual. Como excepción, la subsistencia de partidas del presupuesto más allá del ejercicio fiscal para el que fueron aprobadas, y que sólo está permitida en la hipótesis del artículo 75 constitucional, el cual tiene por objeto evitar que una sola Cámara, como es la de Diputados, este en condiciones de impedir el ejercicio de una atribución del

Congreso. En efecto: el Congreso tiene la facultad de crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (artículo 73 constitucional, fracción XI). Si la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, dejare de señalar la retribución que correspondiere a un empleo establecido por el Congreso, se entenderá por señalada la que hubiere tenido en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo, según lo dispone el artículo 75 constitucional.

De acuerdo con el precepto constitucional, los ingresos que se autoricen deben ser los necesarios para cubrir los egresos aprobados. La ecuación numérica de unos y otros, a que conduciría una interpretación literal del precepto, es irrealizable en la práctica. De aquí que mientras el Presupuesto de Egresos se resuelve en cifras, la Ley de Ingresos se reduce a enumerar las fuentes tributables. El quantum del tributo se fija en leyes específicas (sobre la renta, sobre ingresos mercantiles, sobre capitales, etc.) y a veces por el Ejecutivo. Pero estas leyes participan de la temporalidad anual, puesto que los gravámenes en ellas instituidos, solo valen durante el ejercicio fiscal para el que fueron autorizados por la Ley de Ingresos, en cumplimiento del precepto constitucional. Leyes que de hecho son de vigencia indefinida, desde el punto de vista constitucional fenecen cada año con la Ley de Ingresos que expira, para renacer al día siguiente con la nueva Ley que reitera el impuesto. Si no ocurriera esto último, si se omitiera la inclusión de un impuesto anterior en la Ley de Ingresos del año siguiente, quedaría derogada la ley reguladora del impuesto desaparecido. Tal es la consecuencia de la anualidad del impuesto.

Complemento indispensable del Presupuesto de egresos es la Ley de Ingresos, que tiene su fundamento en la facultad del Congreso para imponer las

contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, (artículo 73 constitucional, fracción VII).

Correlativa a su vez la facultad del Congreso para imponer contribuciones, es la obligación de los mexicanos para contribuir a los gastos públicos, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (artículo 31 constitucional, fracción IV).

Como toda Ley, la de ingresos es obra del Congreso de la Unión y sigue, por lo tanto, los trámites comunes a la formación de cualquier ley, salvo en el punto relativo a que deberá presentarse ante la Cámara de Diputados (artículo 72, inciso H).

Debe tenerse en cuenta lo anteriormente expuesto, para advertir el defecto de redacción de la fracción IV del artículo 74 constitucional, que atribuye como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel.

Tal parece, por la sola redacción del precepto, que corresponde a dicha Cámara en forma exclusiva la discusión de las contribuciones, que deberá preceder a la aprobación del presupuesto de gastos. Esta interpretación literal estaría en pugna con la fracción VII del artículo 73 constitucional, que otorga como facultad del Congreso, esto es, de las dos Cámaras, la de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Para salvar la antinomia, de la fracción IV, párrafo primero del artículo 74 constitucional, con la del artículo 73 constitucional fracción VII, debe recurrirse a la lectura del artículo 72 constitucional inciso h), que a la letra dice: “la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.”

De este modo la referida fracción IV del artículo 74 constitucional es congruente con el inciso h) del artículo 72, que manda a conocer primero a la Cámara de Diputados de la iniciativa tanto de la Ley de Ingresos como del proyecto de Presupuesto de Egresos. Además de que en la mencionada fracción IV del artículo 74 constitucional, se aclara, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de “examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la federación”, y en el caso de las contribuciones solamente serán discutidas por esta misma Cámara de Diputados, que a su juicio, deberán decretarse para cubrir el Presupuesto.

Entonces, tenemos, que en orden secuencial conforme el mandato del propio artículo 74 fracción IV párrafo segundo constitucional; en primer lugar el Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara de Diputados, teniendo en cuenta la facultad que la ha sido otorgada en el artículo 71 fracción primera constitucional, del derecho de iniciar leyes o decretos, y como también ya se mencionó anteriormente en este trabajo, que algunas de las facultades exclusivas del Ejecutivo Federal son la de presentar la iniciativa de la Ley de ingresos y el Proyecto de Proyecto de Egresos de la Federación; en el caso de las contribuciones serán discutidas primero por la Cámara de Diputados (artículo 72

inciso H) y posteriormente por el senado, como detalla el artículo 72 constitucional los diversos pasos a seguir respecto a las iniciativas, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, para dar cumplimiento al artículo 73 fracción VII, acerca de la facultad del Congreso de “imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto”, y una vez aprobada la Ley de ingresos, le corresponde solamente a la Cámara de Diputados la de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Congreso de la Unión – como los otros dos poderes de la Federación– tiene atribuciones limitadas de acuerdo con el principio de distribución competencial que rige en los estados y la Federación, contenido en el artículo 124 de la Constitución “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”. De esta manera, es la propia Constitución la que delimita expresamente el ámbito de acción del Poder Legislativo Federal.

De los tres órganos de la Federación, es el Poder Legislativo el que dispone de mayor número de atribuciones. Sin embargo, desde la perspectiva de los gobernados la presencia del Congreso de la Unión no es tan evidente como la de los otros dos órganos, en virtud de que la mayor parte de sus atribuciones consiste en producir leyes; esto es en expedir normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, cuya aplicación a los casos concretos principalmente compete a los otros dos poderes y es en ese mecanismo de la aplicación de las leyes en el que el gobernado hace contacto con sus autoridades.

En el artículo 73 constitucional, se especifican las atribuciones con que cuenta el Poder Legislativo, y es la fracción XXV la que se estudiara a continuación, por ser la relativa a la educación.

El 13 de diciembre de 1934 se publico una reforma a los artículo 3° y 73, fracción ahora XXV, correspondiente a la antigua fracción XXVII, la cual por supresión de las dos que inmediatamente la precedían pasó a ocupar el lugar de la XXV.

La reforma del 34 contenía dos temas, claramente diferentes entre sí. El primero se refería a las garantías individuales. El segundo tema miraba al papel asignado a la Federación y a los estados en la función educativa y en él se ocupaba la fracción XXV del artículo 73; por lo tanto, en el artículo 3° constitucional no se contiene exclusivamente la garantía individual de la enseñanza y sus modalidades, sino que el precepto incursiona también en la parte orgánica. Al mismo tiempo se ha de observar que la reforma de 1934, fue a su vez objeto de modificación mediante la de 30 de diciembre de 1946, Asimismo, las tres subsiguientes reformas que ha experimentado solo han afectado al artículo tercero en lo que tiene de garantía individual, no así a sus disposiciones en materia orgánica constitucional, ni tocó para nada la fracción XXV del artículo 73.

La reforma que se hizo al artículo 73 fracción XXV el 13 de enero de 1966, introdujo una adición al precepto indicado, que no altero en nada al sistema existente, sino que se redujo a atribuir al Congreso de la Unión una facultad nueva.

A continuación transcribo el texto actual de la fracción XXV del artículo 73 constitucional y en él indico el orden cronológico de sus diversas partes:

Artículo 73.- El Congreso de la Unión tiene facultad...

“XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás estudios concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones”; (Hasta aquí la reforma de 1921, con el único agregado en 1934 de mencionar las escuelas prácticas de minería, además de las ya incluidas de agricultura.)

“Para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional”; (Reforma del 13 de enero de 1966). “así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República”. (Reforma de 1934).

En cuanto, que el artículo tercero mantiene idénticas las reglas de distribución de la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, tal como las estableció la reforma del 34, que en este punto no fue afectada por la del 46. El párrafo correspondiente, que ahora lleva el número VII, dice así: “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a

distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos ellos que las infrinjan.”

El párrafo VIII del artículo tercero, que he transcrito incurre en mera repetición de lo que dispone en su parte relativa la fracción XXV del artículo 73. La única disposición aparentemente exclusiva de dicha fracción VIII, es la que se refiere “a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que la infrinjan”.

En su primera parte, ese mandamiento atribuye al Congreso de la Unión una facultad que por su naturaleza pertenece al Poder Ejecutivo, como es la de establecer, organizar y sostener en toda la República las escuelas e institutos que enumera. De fijo no le toca al Congreso si no al Ejecutivo a través de la Secretaria de Educación Pública, el manejo concreto de los planteles educativos, función típicamente administrativa.

El precepto adquiere sentido con el párrafo que le sigue: “y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones”, la enumeración que de establecimientos de educación y de investigación se hace en el primer párrafo, cabe entenderla, a la luz del segundo, como indicativa de la materia acerca de la que puede legislar el Congreso de la Unión. La facultad se extiende a toda la República, pero solamente se ejercita respecto a los planteles de la Federación, ya que la facultad federal no desplaza la de los estados en la misma materia, dentro de sus respectivos territorios. Existe, pues, una doble jurisdicción en la

impartición de la enseñanza por el poder público: la jurisdicción federal, que por razón del territorio abarca toda la República y que por razón de la materia se constriñe a los establecimientos federales; y la jurisdicción estatal, que geográficamente reconoce por límites los de cada entidad federativa y dentro de ellos se ejercita sobre los planteles que el respectivo Estado sostiene.

En pos de la finalidad indicada de “unificar y coordinar la educación nacional en toda la República”, el precepto constitucional en comento dota al Congreso, como un medio de alcanzar aquel objetivo, con la facultad de dictar “leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función administrativa”, distribuir la función educativa entre varios titulares, es todo lo contrario a unificarla en sentido estricto; en cambio, el reparto que asigna una porción funcional a cada uno de los titulares, es a todas luces compatible con una cooperación armónica de los mismos, que es en lo que consiste la coordinación.

Con estos elementos interpretativos se puede aclarar el texto no del todo afortunado de la fracción XXV, en el sentido de que el Congreso de la Unión, aunque le esta concedida una intervención hegemónica en la educación nacional, debe dejar a salvo un mínimo de autonomía de las entidades federativas, pues de otro modo no cumpliría con su obligación constitucional de repartir la función educativa, sino que indebidamente la asumiría en su totalidad, ni tampoco observaría su otro deber constitucional de poner orden y armonía entre las funciones que distribuye, las cuales no por estar coordinadas pierden su individualidad.

Felipe Tena Ramírez, considera en su obra *Derecho constitucional* que: “Distribuir y coordinar el ejercicio de la función educativa de las entidades y municipios es facultad del Congreso que se podría llamar centrífuga, pues por ella el centro reconoce atribuciones a la periferia. Pero ocurre que semejante potestad de distribuir y coordinar le es conferida al Congreso también respecto a las aportaciones económicas correspondientes a la educación pública, que deben sufragar la Federación, los estados y los municipios. He aquí una facultad centrípeta, pues ya no es el órgano central quien concede facultades, sino el que recauda contribuciones.”⁸²

El comentario anterior tiene su fundamento en el mandato expreso, previsto en el artículo 27 de la Ley General de educación, en lo que respecta a que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa “procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento de la tarea educativa y destinarles recursos presupuestarios crecientes en términos reales.” Entonces, esta idea, misma que transmito en el concepto de gratuidad propuesto, pasaría a ser parte de un mandato constitucional. De esta manera, los estados que sufragan una fracción considerable del gasto educativo, no tendrían por que ver reducido el ingreso correspondiente al gasto educativo. Al mismo tiempo, sería preciso inducir un incremento gradual de las aportaciones de los estados que contribuyen escasamente, ello significará mayores recursos para la educación en esas entidades, puesto que la Federación por mandato constitucional no reduciría los montos proporcionales que les sean otorgados, año con año.

La financiación de la educación cobra particular relieve ante la expansión de los sistemas educativos, a causa de la creciente demanda social durante las

⁸² Felipe, Tena Ramírez. *Derecho constitucional mexicano*. Ed. Porrúa, S.A. México. 1987. Páginas. 401-402.

últimas décadas. En materia educativa, los términos reto, desafío, crisis, catástrofe y abatimiento, además de dar cuenta de la situación en este ámbito, pretenden apereibir a la población acerca del diagnóstico real de nuestro sistema, aun cuando ello pueda dar lugar a posiciones pesimistas sobre el futuro de la educación pública. No obstante, ya hay voces que contrastan y proponen o buscan alternativas. Los servicios públicos, y en específico el educativo, deben recuperar la imagen de estructuras dinámicas, útiles, eficaces y accesibles, para reconquistar la confianza y credibilidad de amplios sectores de la sociedad. Lo anterior será posible en la medida que gobiernos (federal y locales) inviertan medios y energías para conseguirlo, para lograr un nivel específico de calidad.

Sin embargo, y pese al aparente realismo y a la crudeza de las cifras en torno a la alarmante situación educativa las políticas seguidas por el gobierno distan mucho de acercarse a la solución de los problemas, en realidad, los dos grandes retos del régimen en materia educativa son la democratización del sistema educativo y su financiamiento, por lo que al existir la posibilidad de establecer a nivel constitucional el gasto respectivo a la educación, como lo propongo en el concepto objeto de esta investigación, aunque, no eliminaría todos los problemas en el tema del financiamiento en la educación, al menos se podría salvaguardar como un derecho, el evitar que el gasto en educación sea decreciente al del año fiscal anterior.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Respecto a los antecedentes estudiados es de notar que en los tiempos más primitivos de las civilizaciones, presentadas en esta investigación, la educación se realizaba en la misma familia; posteriormente se hace necesaria la creación de escuelas, por el avance de la propia la civilización y el descubrir de nuevos y variados conocimientos. Es de resaltar la existencia de la desigualdad tanto económica o de escala social, y de lugares geográficos tan distintos, como por ejemplo: en Atenas y el régimen azteca.

SEGUNDA.- Un parte aguas en la historia, es la época del cristianismo, pues se comenzaron a inculcar nuevos valores como el amor y caridad al prójimo, desplazando a los tradicionales, imperantes en ese tiempo, como el poder político, económico y social. La Iglesia fomento la organización de la enseñanza primaria.

TERCERA.- En cuanto a las primeras propuestas de que la educación fuese gratuita, le correspondió a un representante del movimiento protestante de nombre Lutero, quién propuso que en la impartición de la educación, le correspondía al Estado sufragar los gastos de la misma, para lograr que fuera asequible a la población. A la Iglesia esta propuesta no le pareció conveniente, por lo que promovió la organización de la enseñanza en nivel primario, siendo esta popular y gratuita. Esta situación tuvo consecuencias no sólo religiosas sino políticas y sociales.

CUARTA.- Con la Revolución Francesa, se crearon las bases políticas sobre educación pública, pues los que participaron en esta revolución, trataron de organizar legislativamente la instrucción pública, al considerar que los Derechos del Hombre promulgados serían letra muerta, si los ciudadanos no se encontraban en condiciones de ejercerlos, por lo que, la instrucción sería el mejor medio para hacerlos valer. La impartición de la instrucción le correspondía al Estado con todas las consecuencias que de esto se derivaban, dejando fuera la religión. Es aquí donde se propone que la educación sea gratuita, obligatoria y laica.

QUINTA.- La cultura generada en México, antes de la conquista de los españoles, fue frenada en su desarrollo general, y se impuso la cultura de los conquistadores, mismos que recurrieron a la evangelización por medio de los frailes, que desarrollaron medios para inculcar de manera masiva la fe cristiana, y que no respondían a los intereses del Estado español, sino a los de la propia Iglesia.

SEXTA.- En el México independiente, se tiene conocimiento de un Reglamento de Instrucción Pública de 1821 que en su artículo 3º se afirmaba la gratuidad de la enseñanza, que se complementaba con el artículo 1º y las previsiones del título XII de este Reglamento dedicado a los fondos destinados a la instrucción pública. Para completar las previsiones del financiamiento de la educación se tomaron en cuenta también los principios insertos en la Constitución de 1812 sobre materia de egresos e ingresos del Estado.

SEPTIMA.- Aunque fue en la Constitución de 1824, donde se planteó la transición de la colonia española a la vida independiente, y es aquí donde se

plantea el doble sistema jurídico de sistema de educación federal y el sistema de educación estatal. Las disposiciones en materia educativa no se incluyeron en las garantías individuales, por que el legislador de aquel entonces no las tomo como tales, quedando en el apartado de obligaciones y facultades del Congreso de la Unión.

OCTAVA.- Durante el Congreso Constituyente de 1857, se consagro la educación en el artículo tercero constitucional, en cuanto a que la enseñanza es libre y se estipulo como se debería conducir en lo referente a las profesiones.

NOVENA.- Durante la gestión del Presidente Benito Juárez, se expidió la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito federal y territorios, en la cual, se declaro obligatoria y gratuita la instrucción primaria elemental, y se promovió la educación laica, características que aún se conservan.

DECIMA.- Durante el porfiriato, la enseñanza era inaccesible para la mayoría de la población; y en 1910 estalló la revolución con la intención de lograr mejores condiciones de vida y justicia social, reflejada en la necesidad de popularizar la educación y ponerla al alcance de los sectores marginados.

DECIMOPRIMERA.- El artículo tercero fue uno de los que surgió en el Congreso Constituyente de 1916-1917, como una garantía social indispensable para el progreso de una Nación en desarrollo, aunque se hizo énfasis en el sentido ideológico de la educación, se perdió de vista fijar con precisión la forma de financiamiento y no se determino ninguna distribución específica de competencias entre el poder Federal y los poderes estatales. Se logró la aplicación del artículo tercero constitucional bajo los regímenes de los presidentes Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles.

DECIMOSEGUNDA.- Al artículo tercero constitucional de 1917, se le ha reformado cinco veces, del cual, se tiene un enunciado amplio hoy, pues se le dio forma conforme se fueron elaborando en su tiempo todas y cada una de las reformas, en las que se han mantenido las características originales de educación laica, gratuita y obligatoria; y el término de gratuidad, punto central de la presente investigación no ha sido determinado con precisión constitucionalmente ni en su ley secundaria, que es la Ley General de Educación.

DECIMOTERCERA.- En cuanto a la doctrina, al ser casi inexistente un estudio relativo al principio de gratuidad previsto en el artículo tercero, me di a la tarea de explicar tanto el tipo de Constitución que actualmente nos rige, así como el significado de garantías constitucionales, todo ello para lograr un enfoque lo más acertado posible del porque mi inquietud de proponer un concepto de gratuidad en educación.

DECIMOCUARTA.- De las diferentes fuentes de derecho, a que recurrí durante esta investigación, fue con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la tesis titulada “Enseñanza primaria”, la que me proporciono la pauta para discernir lo que se debe comprender como gratuidad educativa, aunque también me auxilie con el artículo 27 de la Ley general de Educación, para lograr la propuesta planteada en este trabajo.

DECIMOQUINTA.- En lo que respecta, a la gratuidad como principio rector de la política educativa en nuestro país, tenemos que la educación, como un hecho social presente a través del proceso histórico, y desde el momento en que surgen tanto el Estado como el Derecho, éstos se encargan de controlar, regular y dirigir

el rumbo de la actividad educativa mediante normas educativas, tomando en cuenta los valores y fines políticos del Estado. Esencialmente se trata de directrices que señala el gobierno para el sector de la educación en el marco de su política general, es decir, los criterios y la orientación que deben inspirar los fines, la estructura, la organización, los contenidos, la financiación, etcétera; de cada nivel y aspecto del sistema educativo, dentro del marco de la Constitución, de la reforma educativa o de los planes de desarrollo educativos existentes, entre otros y según sea cada caso.

DECIMOSEXTA.- Al igual de que me auxilie tanto de la jurisprudencia como de la ley secundaria del artículo tercero constitucional, también recurrí a los principios generales del derecho característicos por su dinamismo potencial, pues ya que la educación siempre se encuentra en un proceso de adaptación a la realidad sobre la que elabora sus soluciones, pero entendiendo que tal aptitud para expandirse no lleva en sí la idea de cambio constante, sino la de la permanencia de los principios e instituciones fundamentales no obstante su adaptación a una realidad en continuo movimiento y valiéndome de esa estabilidad propia de los principios que puede limitar y corregir los efectos de la inestabilidad de las leyes, por lo que me valí del principio de gratuidad para hallar una solución jurídica de un concepto de gratuidad que no se encuentra previsto en nuestra Constitución, mismo que es presentado en este trabajo de investigación.

DECIMOSEPTIMA.- El contenido del concepto propuesto presenta alcances, expuestos como derechos y obligaciones correlativos entre los ciudadanos y el Estado y que se encuentran previstos en el ámbito constitucional; además, de considerar que la educación no sólo debe ser un medio funcional para la

economía, sino sobre todo de procurar la funcionalidad social que sean acordes con los avances en la ciencia, tecnología y la cultura; por último, al ser la educación un proceso continuo y de largo plazo que no puede ni debe circunscribirse a periodos gubernamentales en cuanto a su financiación.

DECIMOCTAVA.- Los límites previstos en el concepto planteado consisten en que los alumnos o sus legítimos representantes no tengan que abonar de manera directa cantidad alguna como contraprestación al servicio educativo, pero para que esto sea cumplido es necesario que el Estado decrete y perciba impuestos que permitan cumplir con esta obligación.

DECIMONOVENA.- Por último, con la propuesta presentada en el concepto elaborado de gratuidad educativa y que sea previsto en nuestra Constitución, busco que para que sea cumplida la obligación asumida por el Estado de impartir educación gratuita se implante un sistema de financiamiento que sea de manera creciente, en términos reales; evitando con esto que el gasto en educación sea decreciente al del año fiscal anterior. Todo en la medida de que los gobiernos (federal y locales) inviertan medios y energías para conseguirlo, para lograr un nivel específico de calidad educativa.

BIBLIOGRAFÍA.

ARTEAGA NAVA, Elizur. Derecho constitucional. Tomo III. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994.

BASURTO y CUEVAS, Jorge y Aurelio. El fin del proyecto nacionalista revolucionario. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México/instituto de Investigaciones Sociales, México 1992.

BOBBIO, MATTEUCCI, Norberto y Nicola. Diccionario de política. Ed. Siglo XXI editores, España 1982.

BLANQUEZ FRAILE, Agustín. Diccionario Latino-Español. 4ed., vol. I., Ed. Ramón Sopena, S.A., España, 1961.

BRAZDRESCH, Luis. Garantías constitucionales, curso introductorio. 5ª ed. Ed. Trillas, México 1998.

BROOM, Juan. Esbozo de historia de México. Ed. Grijalbo, México 1998.

BURGOA, Ignacio. Las garantías individuales. Ed. Porrúa, S.A., México 1998.

CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. LV LEGISLATURA. Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. 4 ed. Tomo II. Ed. Porrúa, México 1994.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel. De las iniciativas, Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos. 2ª ed. LV Legislatura Cámara de Diputados, México 1993.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel. Manual de temas legislativos. LI Legislatura Cámara de Diputados, México 1984.

CARMONA, Fernando. et alios. El Estado Mexicano. Ed. Nueva Imagen, 1982.

CARPIZO, Jorge. La Constitución mexicana de 1917. 4 ed. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1980.

CASSAGNE, Juan Carlos. Los principios generales en el derecho administrativo. Ed. Abeledo-Perrot, Argentina, 1988.

CISNEROS FARIÁS, Germán. Axiología del artículo tercero constitucional. Ed. Trillas, México 2000.

PADILLA, Raúl. Et. Alios. Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Autónoma de México, México 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. 9º ed, Tomo I, Ed. Porrúa, S.A./Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. 6ª ed. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994.

COROMINAS, Joan. Breve diccionario de la lengua castellana. 3º ed. Ed. Gredos, Madrid, España 1976.

DEL PALACIO DIAZ, Alejandro. Lecciones de teoría constitucional. 3ª ed. Ed. Claves latinoamericanas, México 1990.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Principios de derecho tributario. 3 ed. Ed. Limusa, México, 1995.

Diccionario Jurídico Mexicano. 11ª ed. Ed. Porrúa, S.A./Universidad Nacional Autónoma de México, México 1998.

Diccionario de las ciencias de la educación. 3º reimpresión, Vol. I A-H. Ed. Santillana, S. A, México 1983.

Diccionario del español usual en México. Ed. El Colegio de México, México 1996.

Diccionario de la lengua española de la real academia española. 19a. Ed. Espasa-Calpe, España 1970.

Diccionario Sopena, español-latín. Ed. Ramón Sopena, S.A. Barcelona España 1985.

Enciclopedia jurídica Omeba. Tomo II, Ed. Driskill S.A., Argentina 1979.

GOMEZ NAVAS, Leonardo. Política Educativa de México I. Ed. Patria, S.A., México, 1968.

KRIEGER, Emilio.- En defensa de la Constitución. Ed. Grijalbo, México 1994.

LARROYO, Francisco. Diccionario Porrúa de Pedagogía y Ciencias de la Educación. Ed. Porrúa, México 1982.

LUZURIAGA, Lorenzo. Pedagogía. 14 ed. Ed. Losada, Argentina 1979.

Memoria del X Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho y Filosofía Social. Vol. III, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1982.

MORENO, Juan Manuel. Historia de la educación. Ed. Paraninfo, Madrid 1986.

Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano. Cuaderno 6, Ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1990.

PALACIOS ALCOCER, Mariano. El régimen de las garantías constitucionales en el constitucionalismo mexicano. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1995.

RAMOS, Samuel. Obras completas II. Hacia un nuevo humanismo, veinte años de educación en México. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1990.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho constitucional. 2 ed. Ed. Porrúa, S.A., México, 1995.

SANCHEZ VÁZQUEZ, Rafael. Derecho y educación. Ed. Porrúa, S.A., México 1998.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. 17 ed. Ed. Porrúa, S.A., México 1996.

SOLANA, Fernando, et alios. Historia de la educación en México. Ed. Secretaría de Educación Pública / fondo de Cultura Económica, México 1982.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho constitucional mexicano. 22° ed. Ed. Porrúa, S.A., México 1987.

TRUEBA URBINA, Alberto. La primera Constitución política y social del mundo. Teoría y proyección. Ed. Porrúa, México 1971.

Varios autores. Técnica legislativa. 1ed. Ed. Porrúa S.A., México 1988.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Alco, México 2000.

Ley General de Educación. Ed. Secretaría de Educación Pública, México 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública. Ed Sista, México 1998.

Código Civil para el Distrito Federal. Ed. Ediciones Fiscales Isef, México 2002.

Ley Orgánica del Congreso. Marco jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LVII Legislatura, Cámara de Diputados 2000.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. Marco jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LVII Legislatura, Cámara de Diputados 2000.

ECONOGRAFÍA

DORANTES DÍAZ, Francisco Javier. Un nuevo artículo tercero constitucional. "Alegatos", núm. 28, México, 1994.