



## EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Alberto SCHETTINO PIÑA\*

SUMARIO: *Introducción. I. Planteamiento del problema: la educación es un derecho fundamental. a) El derecho a la educación en el contexto doctrinal. b) El derecho a la educación en el artículo 3º constitucional vigente. II. Evolución histórica del derecho a la educación en las constituciones mexicanas. a) Constitución de Cádiz 1812. b) Constitución de Apatzingán 1814. c) Constitución Federal de 1824. d) Constituciones centralistas. e) Constitución de 1857. III. Estudio comparado del derecho a la educación. a) Constitución Argentina. b) Constitución del Brasil de 1988. c) Constitución de Colombia 1991. d) Constitución de Cuba. IV. El Derecho a la Educación en la actualidad. V. Consideraciones finales. Fuentes.*

### INTRODUCCIÓN

La inquietud por realizar el presente trabajo, se despierta a raíz de los más recientes conflictos vividos en la máxima casa de estudios del país, la Universidad Nacional Autónoma de México; encontrando en el fondo de la discusión el tema de la gratuidad de la educación pública en México.

Una primera mirada al marco constitucional del asunto, resalta la posibilidad de que el Texto Fundamental Mexicano pueda dar pie a confusiones que generen interpretaciones diversas y aplicaciones encontradas del numeral aludido: el artículo tercero constitucional.

Este precepto, considerado uno de los que forman la columna vertebral de la Constitución vigente, dispone en su fracción IV que toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

Es cierto que existen interpretaciones jurisprudenciales y doctrinales que consideran que el Estado sólo está obligado a impartir gratuitamente la educación básica, que no hay ninguna indicación clara de que deba ser toda, a pesar de que la fracción IV dice “toda”; precisamente por esa falta de claridad se hace necesaria una nueva revisión del tema.

---

\* Maestro en Derecho en la Universidad Iberoamericana de León, Gto.

La aventura de la investigación inicia con la revisión del abundante material bibliográfico, tanto jurisprudencial, doctrinario y académico, como legislativo, y zambullirse en el profundo y misterioso mar de los debates de Congreso de la Unión, en busca del “espíritu del legislador”.

Se incursionó también en el ámbito de la información electrónica, siendo de destacarse el valor de esta herramienta para el trabajo del investigador.

De entrada se define por qué la educación es un Derecho Fundamental, partiendo de lo que son los Derechos del Hombre; por qué la educación es inherente e indispensable para la vida humana, y por qué requiere de la salvaguarda del Orden Jurídico Positivo.

También la investigación discurrió por los caminos de la historia, revisando el tratamiento que le ha dado al tema la Norma Fundamental Mexicana en sus distintas versiones y etapas históricas, tratando de que la historia sea el abrevadero en el que se entienda cómo es que se ha llegado a este presente, para entonces poder dar mejores pasos hacia el futuro.

En virtud de que la problemática que se estudia ni por asomo es exclusivamente local y considerando la dinámica de la globalidad de la que México no puede abstraerse, se revisaron también constructivos ejemplos internacionales; principalmente de la región iberoamericana, que es donde se ubica México y en la que mayores lazos idiosincrásicos se tienen; encontrando en ellos alternativas viables para un mejor tratamiento del tema en el Orden Jurídico Supremo Mexicano, para superar confusiones y aportando opciones para aligerar la carga financiera que implica para el Estado el cumplimiento de esta responsabilidad constitucional, sin abandonarla y sin dejar al pueblo ante la desastrosa disyuntiva de educarse sólo si tiene los recursos para ello y con la calidad que alcance a pagar.

También en el orden jurídico internacional se encontraron reglas e interpretaciones, sin duda útiles para una mejor conceptualización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como lo es el Derecho a la Educación, evitando así que se opte de primera mano por la salida fácil de decir que los derechos sociales son materialmente imposibles de cumplir plenamente en la práctica, sino que, mediante una mejor interpretación del Pacto Internacional que los consagra y del que México es parte, se pueda llegar a su actualización.

Por supuesto que se expusieron, analizaron y discutieron los argumentos en un sentido y en otro respecto del alcance de la educación gratuita y se lanza el reto de la propia interpretación del tema, para de ahí llegar a una serie de conclusiones que se espera sean punto de partida

de nuevos y más amplios debates, que sin duda enriquecerán el tema, con el primordial objetivo de contribuir a la plena eficacia a uno de los derechos más importantes del ser humano: el Derecho a la Educación.

El tema es muy amplio, complejo y sin duda se debe ahondar más en él; para poder realizar una labor de esta índole es imposible hacerlo con el solo esfuerzo individual, de ahí que deba agradecer la colaboración, que se traduce en aliento, del maestro Carlos Díaz Corrales por su apoyo invariable para este proyecto; al maestro Rodolfo Uscanga por su paciencia y apertura intelectual; a los compañeros catedráticos Omar González García, con su lectura acuciosa y comentario prudente y enriquecedor; así como Delfina Melgarejo Thompson y su disposición académica que siempre se agradece; también del compañero de estudios de posgrado Víctor Villanueva Grimaldo, que no regatea la asistencia que tanto apoya; y finalmente se ha dejado el espacio para un agradecimiento que tiene una muy alta significación para quien esto escribe, que es para los estudiantes de la Licenciatura en Derecho de la Universidad Cristóbal Colón, de las generaciones 2000-2005 y 2001-2005, que aceptaron colaborar y formar parte de este proyecto; para quien abraza con convicción y vocación la actividad educativa, tiene un muy elevado valor y resulta altamente estimulante, el encontrar este tipo de respuestas en los estudiantes, reafirma el convencimiento de que la educación es el camino, de que la juventud es una esperanza real, de que vale la pena el esfuerzo y sacrificio que la educación implica; y si a todo esto se le agrega que se puede sembrar en la tierra fértil de las nuevas generaciones, la semilla de la investigación, se está ante un gratificante escenario.

Vaya pues mi reconocimiento, en riguroso orden alfabético, para Jackeline Betancourt Silva, Cora Alicia del Valle Valenzuela, Marbelis Fernández Meza, Kelly García Sánchez, Rafael García Tapia, María Irene Gómez Acevedo, Alán González Dehesa, María Guadalupe Lobato Sosa, César David Martínez Paredes, Olivia Yamile Martínez Montáñez, Juan Carlos Molina Chávez, Jorge Alberto Priego Chong, Myrna Elena Reyes Tapia, Carlos Vázquez Martínez y Jeniffer Yépez Moreno.

El trabajo ha sido serio y comprometido, con una vocación estrictamente académica, se espera contribuya con un tema que, lejos de soslayarse, debe dimensionarse como fundamental para la construcción del proyecto de Nación ideal, que aspira a hacer de México la Constitución de la República.

## I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: LA EDUCACIÓN ES UN PROBLEMA FUNDAMENTAL

### a) *Enfoque jurídico doctrinal*

Se iniciará la búsqueda de este trabajo tratando de ubicar al Derecho a la Educación como un Derecho Fundamental; puesto que como todo derecho, se deposita en un titular, frente a un obligado que debe cumplir con las prestaciones que implica ese derecho, mandatado por la fuerza de la norma jurídica, lo cual hace que ésta sea una definición determinante para esta propuesta.

Se consideran como Derechos Humanos, a aquellos que tienen su origen en la propia naturaleza humana y precisamente de ahí derivan sus caracteres de inviolables, intemporales y universales, es decir, son válidos para todos los pueblos y en todos los tiempos.<sup>1</sup>

Los derechos humanos son condiciones de la vida social sin los cuales ningún hombre puede perfeccionar y afirmar su personalidad. Consustanciales al hombre y anteriores al Estado, a éste corresponde su reconocimiento y garantizar su efectividad. La educación es uno de los derechos fundamentales del hombre.<sup>2</sup>

Los Derechos del Hombre adquieren el carácter de Derechos Fundamentales cuando son jurídica e institucionalmente garantizados en un espacio y tiempo limitados, esto es, son derechos objetivamente vigentes en un orden jurídico.<sup>3</sup>

Así pues, se considera que la educación es un Derecho Fundamental, ya que en términos generales, es el proceso permanente que desarrolla capacidades físicas, intelectuales y éticas del ser humano, que le permiten integrarse positivamente a un medio social determinado;<sup>4</sup> siendo esta una condición inherente a la naturaleza humana, de perfecciona-

---

<sup>1</sup> Hernández, María del Pilar; "Constitución y Derechos Fundamentales"; *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXVIII, núm. 84, septiembre-diciembre de 1995, I.I.J., UNAM, México, p. 1042.

<sup>2</sup> Melgar Adalid, Mario; "Comentario al Artículo 3º", *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4ª ed., LV Legislatura Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/ I.I.J./ Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, p. 114.

<sup>3</sup> Hernández, *op. cit.*

<sup>4</sup> Esta definición fue construida con la contribución de distintos aportes: del Diccionario Larousse que será posteriormente citado, el Diccionario Enciclopédico Ilustrado Océano, de quien esto escribe, así como de la valiosa aportación de la definición construida por los estudiantes de 3er. semestre de Ciencias de la Educación, en la cátedra de Teoría del aprendizaje de la Maestra Delfina Melgarejo, en la U.C.C.

miento, personalidad y adaptación social; de ahí que se haga necesario garantizarla en el orden jurídico mexicano vigente.

En opinión de Peter Häberle,<sup>5</sup> la educación es uno de los elementos formadores de consenso en el Estado constitucional, es un trozo de su identidad cultural y su vida pública, es la base para la Constitución de la libertad, que se realiza en parte de una manera privada por los padres, por el Estado a través de escuelas, así como de manera pública por la sociedad.

Para el filósofo y jurista alemán, los fines de la educación son una especie de “profesión de fe” cultural del Estado constitucional; que no deben limitarse a los fines tradicionales, precarios y “formales”, sino que por el contrario, la Constitución debe provocar una práctica pedagógica para la internacionalización en la libertad, debe educar para ella misma, para la comprensión de la Constitución, de los conocimientos cívicos mínimos y para ser transmitida a cada nueva generación, solamente así, Constitución y Educación construirían conjuntamente la sociedad abierta a las posibilidades del pensamiento que en intención se diseña en cada texto constitucional. Concluye concibiendo a la educación de la juventud como un mandato constitucional, que se lleva a cabo mediante la división del trabajo entre los padres, el Estado, la escuela y los demás sujetos que componen el entorno social.

Esta afirmación final permite derivar hacia otro aspecto, en el sentido de que el Derecho a la educación, además de ser un Derecho fundamental, lo es también de carácter social, es una responsabilidad colectiva que asume como tal la organización política de la comunidad pero como una finalidad común.

Los derechos sociales, genéricamente así llamados, pertenecen a la denominada tercera generación de derechos humanos, según la caracterización hecha por Karel Vazak,<sup>6</sup> de acuerdo al momento histórico en que aparecen y al aspecto de la vida humana que comprenden; así pues, se llaman de primera generación a los derechos que protegen a la esfera jurídica individual del hombre, como la vida, la libertad y la igualdad; en la segunda generación se ubican los derechos que permiten la participación de los ciudadanos en la conformación de la voluntad general del Estado, como el derecho al voto, activo y pasivo, derecho de mani-

<sup>5</sup> Häberle, Peter; *El Estado constitucional*, I.I.J.-UNAM, México, 2001, pp. 187-191.

<sup>6</sup> Vazak, Karel; *Las dimensiones de los Derechos. Trilogía*, citado por María del Pilar Hernández; notas de clases “Teoría de los Derechos fundamentales”, Maestría en Derecho Constitucional y Amparo, U.C.C., Veracruz, 2001.

festación política, de reunión, de asociación o de petición; y, finalmente, en la tercera generación se comprenden los derechos sociales, como el Derecho a la educación, al trabajo, la vivienda, la salud o al medio ambiente sano.

Los derechos económicos, sociales y culturales son derechos de disfrute colectivo, prestacionales, que implican una acción positiva del Estado, a diferencia de los de primera generación que entrañan una obligación de respeto o de no hacer por parte del Estado, son programáticos y de reserva de ley, es decir, se reserva el desarrollo de un derecho constitucional a la legislación ordinaria.

Los derechos sociales se consagraron en el ámbito internacional en diciembre de 1966 en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales promovido por Naciones Unidas y que entró en vigor en 1976; en el ámbito continental se hizo lo propio a través de la Declaración Americana y el Pacto de San José de 1969, vigente desde 1978.

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales generan intereses difusos, es decir, los sujetos a quienes se dirigen esos derechos están dispersos.

Esta situación ocasiona que no resulte sencillo conocer e identificar a los lesionados en su esfera jurídica por las afectaciones a estos derechos, puesto que son intereses de personas que se encuentran dispersas y no se han organizado, que no se encuentran en grupos sociales identificados, sino en forma muy amplia en diversos sectores sociales, y que pueden resultar afectados en virtud de problemas contemporáneos tales como la prestación masiva de bienes y servicios, a la alteración del medio ambiente, la marginación en las sobrepobladas zonas urbanas y la destrucción del patrimonio artístico y cultural.<sup>7</sup>

Aunque en países como España, Alemania, Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Italia, Brasil y Colombia existen acciones para la protección jurisdiccional de los derechos económicos, sociales y culturales, en México lamentablemente carecen de protección, no tienen reconocimiento de acción colectiva, tan sólo existe la acumulación, únicamente ha existido preocupación por tutelar los derechos de los consumidores, ésto por no poderse determinar la afectación personal, actual y directa, como en el Juicio de Amparo.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Fix-Zamudio, Héctor; *Justicia constitucional, ombudsman y derechos fundamentales*, 2ª ed., CNDH, México, 2001, p. 425.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 440.

De ahí que derechos como la Educación sean sujetos de revisión respecto de su eficacia y actualización en la sociedad, así como de los medios para hacerlos posibles.

El hacer efectivo el Derecho a la Educación en una sociedad, trae para ella beneficios ingentes y se avanza a pasos agigantados en el disfrute y garantía de los demás derechos.

Como ejemplo de lo anterior se invitará a reflexionar en la cantidad de casos de maltrato y la discriminación a las personas que se producen como consecuencia de la ignorancia, misma que ocasiona un gran número de muertes por falta de la más elemental información sobre salud e higiene en el hogar, los alimentos, las relaciones sexuales; también los círculos viciosos que se instalan en muchas familias, en las familias que consideran una pérdida de tiempo que sus hijos asistan a la escuela, siendo que la educación, en el sentido de preparación técnica, resulta necesaria para conseguir trabajo y generar los recursos materiales necesarios para vivir.

Rebasando esa perspectiva tan elemental y alzando un poco la mira, se concluirá también que la educación es necesaria para poder ejercer plenamente los derechos políticos, en México resulta ya evidente que un voto poco informado es un voto manipulable, que acarrea nefastas consecuencias para la sociedad entera.

Además, la educación forma de manera integral a los entes sociales comprometidos con la realización de los postulados del Estado constitucional, porque educación genera igualdad y respeto por los derechos humanos.

Lo anterior se puede lograr con una educación encaminada a formar en los individuos la personalidad, la capacidad física y mental, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la identidad cultural, el respeto por su idioma, sus valores y los de las civilizaciones distintas de la suya, haciendo una vida responsable en una sociedad libre, con respeto del medio ambiente natural, todo esto diseñado desde el texto constitucional.

Sin embargo, en los últimos años, los gobiernos han mostrado poco aprecio por la educación, principalmente a partir de los procesos de ajuste en los años ochenta, dominados por las recetas de los organismos financieros internacionales que diseñaron un Estado “precario” y que emprendieron una brutal ofensiva en contra de la educación pública.

Hay quienes esgrimen para explicar esto, la tesis del complot del capitalismo mundial para hundir a los centros del pensamiento alternativo, la cual puede ser cierta, pero no permite exigir responsabilidades concretas; buena parte de la solución sigue quedando en manos de las

sociedades; país (*sic*) no invierta en su “capital humano” quedará rezagado.<sup>9</sup>

No obstante lo anterior, a pesar de que la educación en sí misma es un derecho, hay quienes consideran poco realizable y menos exigible su actualización por parte del Estado.

Para el doctor Jorge Adame Goddard, los derechos sociales no son derechos sino fines de la convivencia social, por lo tanto, son un deber de la comunidad, no sólo del Estado.

Dar a todos una acción de exigir cumplimiento de derechos sociales pondría al Estado en una situación de indefensión, que crearía un gran problema político, ante la imposibilidad de satisfacer todos los litigios.

Considera que el Estado providente no funcionó, por lo que el Estado debe limitarse a promover y garantizar el acceso a la educación de muchas formas.

La obligación del Estado sería entonces tomar medidas en el sentido de garantizar el acceso: medidas legislativas, administrativas, políticas, entre otras.

Las empresas, partidos, sindicatos deben también esforzarse en lograr esos fines, así como la comunidad internacional (organismos monetarios, financieros, políticos, económicos, empresas transnacionales).

Sería necesario entonces, crear los medios idóneos para exigir estas medidas y para protegerse de acciones contrarias de cualquiera de los actores mencionados.<sup>10</sup>

A pregunta expresa sobre la fracción IV del artículo 3 de la Constitución mexicana, que establece claramente que toda la educación que el Estado imparta será gratuita, Goddard recomienda no limitarse a la interpretación literal, sino ir a la intención del legislador, cosa que se llevará a cabo en páginas subsecuentes.

No obstante lo anterior, el Comentario General número 2 del Comité de (*sic*) sobre los Derechos Sociales, Económicos y Culturales de la ONU, analiza el alcance de las obligaciones que establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para con los Estados parte y México es uno de ellos.

El doctor Miguel Carbonell afirma que la Constitución despliega sus efectos normativos en dos sentidos: como un mandato al legislador para que desarrolle la legislación necesaria para hacer realidad los derechos

---

<sup>9</sup> Carbonell, Miguel; *La constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, Porrúa-UNAM, México, 2001, pp. 247-251.

<sup>10</sup> Adame Goddard, Jorge; Derechos Sociales, ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, febrero de 2002.

que consagra; así como un mandato al Ejecutivo para implementar las políticas públicas de fomento necesarias para su cumplimiento, vinculando también a todas las autoridades federales, locales y municipales.

Existe el argumento que para posibilitar el acceso de todos los mexicanos al Derecho a la Educación, se hace necesario asignar recursos a empresas privadas, o proporcionarles incentivos fiscales o de plano delegarles la función educativa, debido a la carencia de recursos por parte del Estado y su imposibilidad para cumplir tal encomienda con la cobertura, calidad y eficiencia necesarias; sin embargo, esta carencia de recursos no releva al Estado de la obligación impuesta por la Constitución y confirmada en diversos tratados internacionales de los que México es parte y que junto con la Carta Magna son Ley Suprema en este país.

Como ejemplo de esto último se debe referir el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de Naciones Unidas, en cuyo artículo 2° establece que el Estado está obligado a tomar medidas positivas para atender la satisfacción de esos derechos con una “consideración prioritaria”.

Así pues, la limitación en la disponibilidad de recursos no debe aceptarse como excusa para dejar de actuar, sino que por el contrario, se hace indispensable la información para controlar y evaluar a los poderes, a fin de estar en posibilidad de determinar si están usándose todos los medios disponibles y hasta el máximo y poder exigir tal prueba por medios jurisdiccionales, que los jueces constitucionales obliguen al legislador a explicar y justificar o incluso a declarar inconstitucional, un presupuesto de egresos.

El Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales en su artículo 2.1, si bien refiriéndose al derecho a la salud, menciona que:

Cada uno de los Estados parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y cooperación internacionales, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Después de esta transcripción, se debe volver al ya citado Comentario General número 2 del Comité de (*sic*) sobre los Derechos Sociales, Económicos y Culturales de la ONU, el cual proporciona una interpretación del anterior precepto, en la que, si bien se refiere al derecho a la vivienda, se puede tomar como una interpretación general aplicable

al caso de cualquier otro derecho económico, social y cultural, tomando como referencia tres frases esenciales del artículo referido: *a)* todo Estado parte “se compromete a adoptar medidas... por todos los medios apropiados”; *b)* “hasta el máximo de los recursos de que disponga”; y *c)* “para lograr progresivamente”.

Se analizará cada uno de estos aspectos:

- a)* El compromiso de adoptar medidas por todos los medios apropiados implica una obligación inmediata de armonizar la legislación nacional con las obligaciones derivadas del Pacto, elaborando las disposiciones necesarias para hacerlas aplicables por todas las autoridades locales, junto con las previsiones necesarias en los ámbitos administrativo, judicial, económico, social y educativo.
- b)* En el rubro que establece “hasta el máximo de los recursos de que disponga”, quiere decir que los recursos del Estado, así sean insuficientes, deben ser empleados en forma equitativa, evitando discriminaciones; conlleva también la obligación de demostrar que en efecto se han empleado “todos los recursos disponibles”, informando y transparentando la gestión pública.  
No obsta el “ajuste estructural” o las crisis económicas, los derechos fundamentales son vigentes en todo el tiempo y en época de contracción económica toman mayor relieve las obligaciones estatales para ofrecer niveles mínimos de satisfacción.
- c)* En lo referente a lo que se debe entender por “para lograr progresivamente”, no debe interpretarse como trasladar la realización a un futuro no determinado, por el contrario, implica la realización de esfuerzos en forma continuada; toda medida que implique un retroceso tendrá que estar justificada en el marco del cumplimiento de todos los derechos del pacto, en la necesidad de utilizar el máximo de recursos disponibles.

Después de todo lo anteriormente asentado, se reconocen cuatro distintos niveles de las obligaciones gubernamentales: *a)* Reconocimiento de los Derechos, a través de modificaciones al sistema jurídico; *b)* Respeto en cuanto igualdad de trato, así como respetar las iniciativas de los particulares que, no vulnerando los demás derechos fundamentales, contribuyan a la satisfacción del derecho; *c)* Protección de los derechos mediante políticas activas frente a “terceros” que pretendan violarlos, que los gobiernos aseguren el acceso permanente, hacer todo lo posible para que los gastos sean soportables; para lograr esto se requiere una política de subsidios gubernamentales así como también políticas le-

gislativas que imposibiliten aumentos injustificados o gravosos; y *d*) Intervención activa del Estado en la promoción de los Derechos Sociales, la cual no es del todo compatible con la visión del Estado mínimo que propugna el neoliberalismo, puesto que para la realización de estos Derechos se requiere el uso de una parte del gasto público.

Finalmente, se recomienda que quienes vean afectados sus Derechos Sociales, puedan acudir ante los tribunales, por virtud de contar en la legislación nacional con los medios e instituciones de tutela idóneos para ello.<sup>11</sup>

Todo lo hasta aquí comentado permite contrastar la situación del Derecho a la educación en la actualidad, considerado como un Derecho social y las diversas posturas doctrinales que se mantienen respecto a la posibilidad o no de materializar ese Derecho por parte del Estado como una obligación, tal y como es concebido, tanto por la doctrina como por las normas jurídicas nacionales e internacionales.

Además, se deben tomar en cuenta también las razones de índole social de la educación gratuita en este país; ya que, en coincidencia con el maestro Jesús Reyes Heróles, el Estado tiene la obligación de hacer el esfuerzo por retener en las escuelas a quienes, por razones de injusticia social, deben optar desde temprana edad, entre su incorporación al trabajo o a la educación, teniendo que escoger casi siempre el primero.<sup>12</sup>

Se hace necesario en este momento verificar si efectivamente esta obligación es apreciada de este modo por el Orden Constitucional mexicano vigente, a partir del análisis del texto del artículo 3° de la Carta Magna.

#### b) *El derecho a la educación en la Constitución vigente*

El devenir de las disposiciones constitucionales en materia de educación ha sido tan variado y aciago como la misma historia nacional, puesto que por la relevancia que siempre se le ha dado al tema, se ha considerado como una prioridad nacional en la que se ha visto reflejado el signo ideológico del gobierno en turno, así como las necesidades y anhelos nacionales.

El antecedente más inmediato del actual artículo 3° constitucional se ubica en el mismo numeral de la Constitución de 1857 que consignaba la libertad de enseñanza y que fue retomado en el proyecto que preparó

---

<sup>11</sup> Carbonell, *Op. cit.*, pp. 213-234.

<sup>12</sup> Reyes Heróles, Jesús; *Educación para construir una sociedad mejor*, vol. II, SEP, México, 1985, pp. 62 y 63.

Venustiano Carranza, agregándole el carácter laico y gratuito de la educación primaria en las escuelas oficiales.

Sin embargo, la comisión encargada de su estudio y dictamen en el Congreso constituyente, desechó el proyecto de Carranza, ampliando el carácter laico a la enseñanza en establecimientos particulares, sujetando a éstos a la vigilancia oficial, suprimiendo toda participación clerical en la educación y haciendo gratuita la educación obligatoria, por entonces la primaria, en planteles oficiales.

La Constitución de 1917 deja la tarea educativa a cargo de los municipios, pero este propósito descentralizador resultó infructuoso cuando en 1921 José Vasconcelos restaura la Secretaría de Educación Pública, quien consideraba que sólo el Estado dispone o podrá disponer de los fondos necesarios para un esfuerzo educativo de importancia.

Este modelo centralizando resultó útil en la primera etapa, pero trajo como consecuencia deficiencias y trabas burocráticas.

Mediante la reforma al artículo 73 se confirmó al Congreso de la Unión la facultad de sostener en toda la República escuelas profesionales; con esta reforma la centralización es manifiesta y opuesta al precepto original.

La reforma de 1934 conservó la gratuidad de la enseñanza primaria impartida por el Estado, las facultades del Congreso para elaborar las leyes necesarias para determinar las facultades a distribuir entre la Federación, los Estados y los Municipios para fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.<sup>13</sup>

Para el preclaro constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, esta facultad del Congreso de señalar a los Estados las aportaciones económicas con que deben contribuir, no es más que una muestra del vasallaje humillante del gobierno federal, que interviene autoritariamente en los presupuestos de los Estados, desnaturalizando así al régimen federal.<sup>14</sup>

La segunda reforma al artículo 3º, de 30 de diciembre de 1946, resulta de suma importancia en el presente trabajo, porque es en ella en donde por primera vez se asienta, de manera tan tajante, entonces en la fracción VII, la expresión de que “toda la educación que el Estado imparta será gratuita” y que es origen de grandes controversias hasta

---

<sup>13</sup> Melgar Adalid, Mario; “Comentario al artículo 3º” *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, t. I, 15ª ed., coordinador Miguel Carbonell, I.I.J./ Porrúa-UNAM, México, 2000.

<sup>14</sup> Tena Ramírez, Felipe; *Derecho constitucional mexicano*, 21ª ed., Porrúa, México, 1985, pp. 401 y 402.

nuestros días, así como también lo es de esta investigación, puesto que es de considerarse una salvaguarda del derecho a la educación al garantizar de ese modo el acceso absolutamente para todos; sin embargo, se discute, que gratuita sólo la que el Estado está obligado (la básica),<sup>15</sup> que las universidades e instituciones dotadas de autonomía son organismos descentralizados y por tanto no son propiamente el Estado y por lo mismo no necesariamente tiene que ser gratuita,<sup>16</sup> que no se debe interpretar literalmente sino buscar la intención del legislador.<sup>17</sup>

Para despejar en alguna medida las incógnitas creadas con los argumentos anteriores, se acudirá precisamente a revisar la llamada intención del legislador y qué mejor lugar para tratar de desentrañarla que el texto de los propios debates camarales.

Así pues, en el dictamen de las Comisiones Primera y Segunda de puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y segunda de Educación Pública, presentado en sesión ordinaria al Pleno de la Cámara de Diputados el miércoles 26 de diciembre de 1945, se asienta en el apartado XIII que:

XIII. Otro aspecto de la iniciativa que merece remarcarse es el de que, hasta ahora, sólo se establecía como gratuita la educación primaria que impartiera el Estado y de acuerdo con la reforma, toda la educación que el Estado imparta será gratuita, lo que demuestra el decidido empeño del régimen de no escatimar esfuerzo ni sacrificio para impulsar la cultura en el país.<sup>18</sup>

Este dictamen fue aprobado por mayoría de 67 votos contra 10; pasó al Senado, donde también se aprobó por mayoría de 48 votos contra 1 y en ninguno de los casos se objetó el precepto que se analiza, se discutió sobre la laicidad, los particulares, la educación de obreros y campesinos, pero nunca se cuestionó la gratuidad absoluta de la educación impartida por el Estado.

Esto puede comprenderse fácilmente ubicándose en el contexto histórico en que se da esta reforma, el pleno apogeo de los gobiernos revolucionarios, sustentados en una alianza con las organizaciones que agrupaban a las clases populares, lo cual puede hacer pensar válidamente que sí, efectivamente, la intención tanto del legislador como del autor de la iniciativa, era dar toda la educación gratuita, literalmente.

---

<sup>15</sup> Burgoa, Ignacio; *Las garantías individuales*, 19ª ed., Porrúa, México, 1985, p. 444.

<sup>16</sup> *Ídem*.

<sup>17</sup> Adame Goddard, *ut supra*.

<sup>18</sup> *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*; 4ª ed., LV Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/ I.I.J./ Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, pp. 381-419.

Además, el análisis que hace el legislador en el dictamen es muy claro: distingue "... hasta ahora sólo la primaria... ahora será toda..." la educación gratuita; también es de resaltar la consideración que hace en el sentido de que el régimen no escatimará sacrificio ni esfuerzo por impulsar la cultura, lo que hace recordar lo expuesto por Carbonell respecto al Pacto Internacional de Derechos Sociales, desarrollado líneas arriba.

No, no parece haber duda, toda es toda, toda es un término absoluto, nada queda fuera de su comprensión, dice el diccionario que todo o toda expresa lo que se toma entero, con sus diferentes partes, cosa entera o integral,<sup>19</sup> así que no parece quedar duda alguna, el Estado mexicano está obligado a impartir educación gratuita para todos, desde preescolar hasta los más altos niveles del posgrado.

Respecto a la posibilidad material de cumplir con esta obligación por cuestión de financiamiento, la exposición de Carbonell ya mencionada acerca de la interpretación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el particular, arroja suficiente luz para dejar sentado que los Derechos se tienen que cumplir siempre y que es posible llevar esto a cabo con la aplicación equitativa y controlada de los recursos públicos, así como que también es posible aceptar la participación privada pero que esto no representa relevo alguno de la responsabilidad del Estado; quedando pendiente por resolver la cuestión de que si los organismos descentralizados son o no el Estado, lo cual se intentará en líneas subsecuentes; así como se abordará la cuestión de crear instrumentos e instituciones de tutela de los Derechos Sociales, particularmente el que es materia de este trabajo, que es el Derecho a la Educación.

La reforma analizada líneas arriba es de una trascendencia tal, que constituye una anticipación mexicana (*sic*) Declaración Universal de derechos humanos de 1948 de la ONU, así como al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 adoptado por la Asamblea General del mismo organismo internacional.<sup>20</sup>

Finalmente se comentará brevemente la reforma de 5 de marzo de 1993, en la que se pretende, por una parte, precisar el derecho de acceso a la educación, el derecho de los mexicanos a recibir educación, el derecho de todo individuo a recibir educación en congruencia con el principio de universalidad contenido en el artículo primero de la Constitución

---

<sup>19</sup> *Diccionario Larousse*, tomo 2, Barcelona, 1987, p. 885.

<sup>20</sup> Melgar Adalid, "Comentario al artículo 3º", *Derechos del pueblo...*, *op. cit.*, p.123.

y por la otra la obligación correlativa del Estado de impartirla en los términos que el propio texto señala y la obligación de los individuos de cursar la educación primaria y secundaria, conforme a la fracción I del artículo 31.

Esta disposición por una parte afianza el principio de igualdad pero por otra canceló el principio constitucional de tutelar a las clases desprotegidas.

La nueva fracción V, obligación del Estado de promover todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo del país incluyendo a la educación superior,<sup>21</sup> lo cual resulta ser poco preciso y no ayuda en la definición de la obligación de gratuidad de toda la educación que el Estado imparta, al utilizar términos un tanto vagos como promoverá y atenderá.

Es posible concluir que las notas más relevantes del artículo 3º constitucional son, considerar a la educación como un servicio público, que obliga tanto al Estado como a la sociedad; que la idea liberal sobre la enseñanza ha quedado superada, la educación constituye una función social a cargo del Estado, ya sea directamente, descentralizada o a través de los particulares.<sup>22</sup>

En las líneas subsecuentes se buscarán algunas propuestas para hacer plenamente efectivo este derecho fundamental para todos los mexicanos.

## II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

Como ya ha sido mencionado en líneas anteriores, la educación ha sido un tema de la más alta relevancia en México, que ha ocupado invariablemente un lugar preponderante en las distintas normas constitucionales que ha tenido el país, sin que por ello deba pensarse que siempre se le concibió como un derecho del pueblo, pero sí como una función pública a cargo del Estado, salvo algunos lapsos en que se osciló hacia el régimen de libertad educativa, sin perder de vista las etapas de fuerte presencia del clero y de extranjeros en esta función.

Partirá este estudio desde la Constitución de Cádiz de 1812, dado que válidamente se puede considerar como el primer antecedente consti-

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 125-127.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 127.

tucional del país, ya que sus principios de inspiración liberal francesa echaron raíces en México de modo tal que resultaron ser una influencia que ya no se perdería y estaría presente en las distintas normas fundamentales mexicanas, siendo inclusive vigente en México durante los primeros meses de vida independiente.

a) *Constitución de Cádiz de 1812*

La Constitución Política de la monarquía española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, contempló el tema educativo en distintos artículos, los 131, 132, 335 y del 366 al 370;<sup>23</sup> concibiendo la función educativa como una responsabilidad estrictamente estatal, facultando a las cortes a establecer el plan general de enseñanza pública para todo el reino; a las diputaciones provinciales para hacer lo propio, así como también mandaba el establecimiento de colegios y universidades, todo ello “sobre la base de una perfecta uniformidad en todo el país y bajo la dirección de una junta compuesta de personas nombradas por el gobierno”, a quienes se sometía la inspección de la enseñanza pública.<sup>24</sup>

Como alcanza a distinguirse, de la Carta Gaditana se puede tomar lo referente a la asunción de la función educativa como responsabilidad del Estado, puesto que no reconoce la libertad educativa y menos aún el derecho del pueblo a la educación, a pesar de que manda que se enseñe la religión en los establecimientos públicos, sí asume esa función estatal y pretende planificarla de manera centralizada.

Es de sobra conocida la precariedad de la vigencia de esta Constitución, así como su provisionalidad en el México independiente, pero sin duda que su influencia fue grande y aquí se encuentra un primer elemento que puede enriquecer el presente estudio, el referente a la función educativa como responsabilidad del Estado.

b) *Constitución de Apatzingán de 1814*

Como es conocido, este documento no llegó nunca a tener vigencia, quedó en el plano de intención, de pretensión y anhelo, de declaración de los “sentimientos de la nación”, pero aún así dio su importancia a la función educativa e hizo una mención interesante que vale la pena comentar.

---

<sup>23</sup> *Derechos del pueblo...*, *op. cit.*, p. 128.

<sup>24</sup> Burgoa, *op. cit.*, p. 432.

El artículo 39 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana establece que “La instrucción, como necesaria para todos los ciudadanos, debe ser favorecida por toda la sociedad con todo su poder.”<sup>25</sup>

Lo que es importante destacar para este estudio respecto de la disposición anterior, es el hecho de considerar a la educación como una responsabilidad social, como algo que cumple una función importante dentro de la comunidad humana, tanto que ella misma, “con todo su poder” debe procurarla, fomentarla, impulsarla, porque a la sociedad le interesa la educación, según los constituyentes insurgentes.

De aquí puede evolucionar este concepto hasta llegar a lo que hoy conocemos como un Derecho Social, porque se reconoce que la sociedad en su conjunto se ve favorecida con la educación, tiene un interés en ella y la considera como algo inherente a sí misma, para hacer posible la vida, como la libertad; pero además con ese carácter colectivo, más que individualizado o dirigido a un grupo fácilmente reconocible, sino para el conglomerado todo, como se conciben en la actualidad los derechos sociales y los intereses difusos; sin duda interesante el aporte de este breve texto, que podría estar vislumbrando la futura evolución del Derecho a la Educación.

c) *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*

Desde el plan de Constitución de mayo de 1824, se dispone que “El cuerpo Legislativo o Congreso Nacional debe formar el plan General de la educación; proteger al Instituto Nacional y nombrar a los profesores que deben comprenderlo”; así como una interesante afirmación en la base sexta, que definió a la ilustración como “el origen de todo bien individual y social” y si bien lo hace para establecer la libertad educativa,<sup>26</sup> es de destacarse el valor que se le da y la consideración de inherente a la vida humana, que permite considerar a la educación como un Derecho del Hombre de carácter social.

Una vez aprobado el texto constitucional, éste se limitó a considerar a la función educativa como facultad exclusiva del Congreso General y de las legislaturas estatales en sus respectivas esferas de competencia.

Más adelante, con las reformas promovidas por don Valentín Gómez Farías en 1833, se dispuso que “Habrá un administrador general de fon-

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 129.

<sup>26</sup> *Ibidem*.