

Evolución constitucional del derecho a la educación

Víctor Manuel Collí Ek¹

Introducción

El presente² es un estudio sobre la evolución constitucional del derecho a la educación en México. Al inscribirse en una obra dedicada a los 100 años de la Constitución mexicana, su perspectiva histórica es justamente el entendido fundamental de este derecho reconocido en el Artículo 3º Constitucional, durante la vigencia de nuestra Carta Magna, a partir de los elementos generados por el Poder Revisor de la Constitución o Constituyente Permanente, en cada uno de los cambios que este importante Artículo ha tenido. Para ello, se divide básicamente en tres partes: la primera abordará los principales temas discutidos en

1 Universidad Autónoma de Campeche.

2 El presente es un producto del proyecto de investigación: “La Suprema Corte y la defensa de los derechos en el nuevo paradigma jurisprudencial en México. Doctrina constitucional en serio”, no. 23789, financiado por el PRODEP-SEP.

el Constituyente de 1916-1917, al diseñarse el primer contenido del Artículo 3º Constitucional; en seguida, en su segunda parte, se hará una exposición evolutiva de los diversos cambios constitucionales hechos a tal Artículo hasta la fecha;³ en tercer lugar, tomando en consideración el último cambio fundamental al sistema educativo mexicano –febrero de 2013–, se analiza el desafío judicial a este novel sistema y la interpretación que la Suprema Corte, como tribunal constitucional, hizo de sus principales consecuencias.

Se trata de un estudio diseñado para ofrecer una visión sistemática del entendido constitucional del derecho a la educación en México, tal y como ha sido puesto en el Artículo 3º desde su origen hasta nuestros días, y para completar esta visión, exponer la doctrina constitucional de la Suprema Corte sobre las implicaciones del cambio más reciente al sistema educativo mexicano.

Constituyente de 1916-1917

La discusión del proyecto de Carranza sobre el Artículo 3º, relativo a la educación, ha sido calificada como uno de los debates estelares del Congreso Constituyente de 1916-1917; además, es el único Artículo que ameritaría la presencia del primer jefe del ejército constitucionalista en el recinto constituyente. Las ideas del revolucionario-constitucionalista, al final, serían modificadas, pero originalmente giraban sobre la gratuidad, la libertad y el laicismo en instituciones oficiales. El Artículo propuesto decía lo siguiente: “Artículo 3º. 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” (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 1916, p. 5). Los debates sobre la educación se van a dar en el Constituyente los días 11, 13, 14 y 16 de diciembre de 1916, realizados en términos generales en una pugna entre el modelo liberal, sugerido por Carranza, o el más restrictivo (de los llamados jacobinos), planteado por la Comisión del Constituyente. Al final, se daría una postura tendiente a ser intermedia. Veamos los textos.

3 Debemos indicar que omitimos tratar la reciente reforma del 29 de enero de 2016, porque, si bien reconocemos que alteró el contenido del 3º Constitucional, lo hizo de manera colateral, ya que no modificó términos sustanciales relativos al sistema educativo mexicano, sino únicamente cambió dada la referencia al término “Distrito Federal” –que estaba viendo extinguida su existencia– por la nueva denominación y naturaleza de la ahora “Ciudad de México”.

En la sesión del 11 de diciembre se presentó el dictamen de la Comisión del Constituyente, que determinó modificar la propuesta del primer jefe, utilizando una forma rallante en la fórmula del Contrato Social de Rousseau, donde se afirmaba: “La comisión profesa la teoría de que la misión del poder público es procurar a cada uno de los asociados la mayor libertad compatible con el derecho igual de los demás” (Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 1987, p. 366). Esta argumentación es utilizada para proscribir la intervención de la enseñanza religiosa en México de manera general, cambiando con ello el espíritu de la iniciativa carrancista:

Es justo restringir un derecho natural cuando su libre ejercicio alcance a afectar la conservación de la sociedad o a estorbar su desarrollo. La enseñanza religiosa, que entraña la explicación de las ideas más abstractas, ideas que no puede asimilar la inteligencia de la niñez, esa enseñanza contribuye a contrariar el desarrollo psicológico natural del niño y tiende a producir cierta deformación de su espíritu, semejante a la deformación física que podría producir un método gimnástico vicioso; en consecuencia, el estado debe proscribir toda enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, sean oficiales o particulares (Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 1987, p. 366).

Como consecuencia de la argumentación descrita, el dictamen originalmente propuesto por la Comisión del Constituyente decía:

Art. 3º.- Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé 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, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno.

La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.

Es fácil observar cómo la cláusula de laicismo resultaba más amplia en el dictamen, porque mientras en el proyecto carrancista se limitaba la enseñanza laica a los establecimientos públicos, el dictamen se volvía más radical al incluir los establecimientos particulares dentro de la enseñanza laica, e igualmente impedir impartir clase a los integrantes de alguna corporación religiosa. En esa misma sesión habría una intervención interesante del diputado Monzón, que para neutralizar el efecto que para él imponía el concepto de laicismo, introducía el concepto de “racional”:

Los miembros de la comisión de puntos constitucionales hemos formulado de común acuerdo el Artículo 3º de la Constitución reformada, como aparece en el dictamen relativo, y no hemos disentido sino en el empleo de una palabra, que precisamente es la capital en el asunto de referencia, porque es la que debe caracterizar la educación popular en el siglo xx. Esa palabra es el vocablo laico, empleado mañosamente en el siglo xix, que yo propongo se substituya por el término **racional**, para expresar el espíritu de enseñanza en el presente siglo (Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 1987, p. 367).

La discusión fue interesante y muy prolongada alrededor de las sesiones del 13, 14 y 16 de diciembre de 1916. En las primeras dos se llegaría a la conclusión de que la propuesta original era demasiado radical, por lo que al final del 14 se solicitaría cambiar por la que fuera finalmente aprobada. Diría el diputado Múgica al presentar el cambio el 16 de diciembre:

En la sesión de antes de ayer, el sentido de la discusión fue éste: que el proyecto que toda la Cámara estaba conforme en aceptar, era el que contuviera los principios fundamentales del dictamen, es decir, en aceptar la enseñanza laica, tanto en las escuelas particulares como en las oficiales de instrucción primaria elemental y secundaria, con las restricciones que la comisión estableció; que no es más que el precepto que define la verdadera libertad de enseñanza, y la cual debería acomodarse en el artículo 27 o en otro lugar de la Constitución, donde cupiera. Que la comisión retiraría el concepto de que ninguna persona perteneciente a ninguna asociación religiosa pudiese impartir la enseñanza en alguna escuela (Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 1987, p. 500).

En ese sentido, entonces, los cambios que darían la versión finalmente aceptada del Artículo 3º Constitucional serían prácticamente dos: la eliminación de la prohibición de impartir enseñanza para las personas pertenecientes a asociaciones religiosas –el que fue el tema de acuerdo para modificar y aceptar el dictamen– y la eliminación de la referencia a los mexicanos en la educación gratuita dada en los establecimientos públicos. El texto definitivamente aprobado por el Constituyente fue el siguiente:⁴

Artículo 3º. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé 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 culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria (Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 1987, p. 530).

Reformas constitucionales

Educación socialista

Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el jueves 13 de diciembre de 1934, siendo presidente Lázaro Cárdenas, quien modificó los contenidos del Artículo 3º y 73. Ésta fue una propuesta al Congreso Constituyente por parte del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, la cual buscaba imprimir a la educación pública una naturaleza y propósitos socialistas a través de: dotarla de un contenido social y económico, al igual que monopolizarla para el Estado y uniformizarla en toda la República. No omitimos decir que las Comisiones del Constituyente modificaron, en su forma, esta iniciativa,

4 Aprobado por 99 votos a favor y 58 en contra.

a fin de reafirmar los postulados de la misma. El Constituyente resumió bien el sentido anímico de la reforma:

Lo que se requiere es que los niños formen su mente nutriéndose en la verdad hasta donde la ciencia contemporánea la posee, que reconozcan en lo que es cierto su realidad objetiva y en lo que es hipótesis o solución provisional ese carácter, pero sin que se habitúen a suplir con falsedades los inevitables vacíos del conocimiento (Cámara de Diputados, 2000, p. 316).

Para ello versaba sobre cuatro cuestiones: primera, el carácter socialista que la educación pública debería tener. Segunda, las disposiciones constitucionales definirían al Estado como el único capacitado para ejercer la función social educativa en los niveles de primaria, secundaria y normal, al igual que en todos los casos en que se tratara de educación para obreros y campesinos, excluyendo de esta característica “ciertos tipos de enseñanza como la universitaria o profesional, la de bellas artes, etcétera, que no encajan dentro de los rubros de primaria, secundaria o normal” (Cámara de Diputados, 2000, p. 311). Tercera, la federalización de la educación, con la inclusión de medidas constitucionales para coordinar y unificar el desarrollo de las actividades educativas en todo el país y distribuir el costo del servicio educativo entre los diversos órdenes de gobierno. Cuarta, la determinación de que la educación primaria sería obligatoria.

La reacción frente al mundo entre guerras

La segunda reforma al Artículo 3º Constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 30 de diciembre de 1946, bajo la propuesta del presidente general de división Miguel Alemán Valdés. Esta modificación sólo afectó a dicho Artículo constitucional. En un ambiente histórico de posguerra y reaccionando a sus lamentables consecuencias, la reforma pretendió introducir una educación que buscaría desarrollar las facultades del ser humano, fomentara amor a la patria y la solidaridad internacional, al igual que, en cuanto a su forma, suprimiera la referencia a la educación socialista de sus postulados, ingresada por el cambio constitucional inmediatamente anterior. Así, encontramos en las discusiones del Poder Revisor de la Constitución lo siguiente:

Las exigencias de la época en que vivimos, compensadoras de la gran desgracia que significó la guerra, vuelven indispensable a extender el sentimiento de la solidaridad en todos los campos de la acción humana, de modo especialísimo en el de la enseñanza, semillero donde las ideas sembradas en bien de la paz moral de las naciones y de los hombres darán sombra proficua a las generaciones del futuro.

Si alguna vez a la democracia en el mundo se la vio en urgencia de escudarse detrás de la solidaridad humana en sus tres capitalísimas formas –la familia, la patria y la sociedad internacional–, fue en los presentes días en que los pueblos necesitan mantenerla por medio de la enseñanza y también de la virtud madura de la cultura en orden contra la anarquía y la libertad enfrente del despotismo (Cámara de Diputados, 2000, p. 406).

Con esta reforma se establecía una educación atenta a los siguientes lineamientos: 1) ajena a cualquier religión; 2) basada en el progreso científico; 3) en lucha contra: la ignorancia, la servidumbre, el fanatismo y los prejuicios; 4) de carácter nacional; 5) democrática; 6) con la finalidad de una mejor convivencia humana; 7) propia del Estado, donde los particulares pudieran impartir educación sólo con autorización expresa del poder público, además de estar sujetos a las condiciones que la ley estableciera sobre educación; 8) el Estado quedaba facultado para retirar el reconocimiento de la validez de estudios realizados en planteles particulares y la negativa o revocación para impartir educación por parte de los particulares, a pesar del argumento planteado sobre el estado de indefensión en que quedarían por no contar con recurso alguno para combatir dicha resolución;⁵ y 9) se estableció que toda educación que fuera impartida por el Estado sería gratuita.

5 Como podemos observar de la intervención del senador Araujo: “Pero en lo que no estoy de acuerdo de ninguna manera es en privar, sin defensa previa, a los planteles particulares –que han dedicado todo su esfuerzo, su actividad, su capital y su energía a constituir instituciones con plena autorización y vigilancia del Estado–, arbitrariamente, en cualquier momento, de la autorización para funcionar, sin que tengan oportunidad de interponer recurso legal, ni juicio, ni defensa alguna” (Cámara de Diputados, 2000, p. 409).

Autonomía universitaria

La tercera modificación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el lunes 9 de junio de 1980, bajo la iniciativa del presidente José López Portillo, e igualmente que la anterior, sólo afectó a este Artículo. Formalmente hablando, fue una adición al 3º Constitucional, específicamente la fracción VIII, cambiando el número de la última fracción. Con ella se elevó a rango constitucional la autonomía universitaria y de los centros de estudio superior, dándoles la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas. Encontramos en la iniciativa presidencial que:

La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independientes entre sí es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto (Cámara de Diputados, 2000, p. 419).

A la consecución de tales objetivos se decretó que podrían realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura, según los principios de este Artículo y debiendo respetar la libertad de cátedra e investigación, el libre examen y la discusión de ideas; de la misma manera, se les permitió fijar su planes y programas educativos, los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, así como la facultad de administrar su patrimonio. Se hizo el señalamiento de que las relaciones laborales tanto del personal académico como del administrativo se regularían de acuerdo al Artículo 123, apartado “A” Constitucional, y según la Ley Federal del Trabajo.

Separación Iglesia-Estado

La cuarta reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 28 de enero de 1992, bajo la iniciativa del presidente Carlos Salinas de Gortari. Ésta fue una reforma sistémica, donde el fenómeno educativo respondió a una

filosofía más general introducida con este cambio. En ese sentido, formalmente afectó a los Artículos 3, 5, 24, 27 y 130. La modificación se dio, desde una visión amplia, dentro de una ola de transformaciones que fueron impulsadas por la administración salinista. En este caso, reconociendo el “profundo aprecio por sus creencias y costumbres religiosas” (Cámara de Diputados, 2000, p. 816) del pueblo mexicano, así como en la búsqueda de la modernización de la nación, se perseguía reconocer a todos los actores sociales mexicanos, dentro de los cuales estaban las iglesias.

En la consecución del objetivo anterior, la modificación en estudio quería dejar clara la diferencia entre Estado laico y la personalidad jurídica de las iglesias, a las que se les reconocería aquello como un elemento fundamental –reafirmando que este tema permanecería de interés social, por lo que el Estado seguiría teniendo un control sobre esta nueva conformación–, como se puede ver con otros elementos incluidos en el cambio: 1) la relación iglesias-propiedad; 2) la libertad de culto y manifestaciones públicas; 3) la situación jurídica de los ministros de culto, y 4) disposiciones en materia civil. En esta nueva realidad debemos, entonces, entender la modificación planteada a la educación.

En el ámbito educativo se puede observar un espíritu más integrador. En primer lugar, se mantiene incólume el principio laico e imparcial relativo a los credos religiosos de la educación impartida por el Estado. En esta nueva relación se eliminaría la prohibición de que las corporaciones religiosas y ministros de culto dedicados a actividades educativas intervinieran en planteles educativos de primaria, secundaria, normal o la destinada a obreros y campesinos. Punto trascendente que deja ver el espíritu de cambio es aquél que indica que los planteles particulares deberían impartir educación con apego a los mismos fines y nuevos criterios constitucionales, pero ¿cuáles son éstos?; el más significativo: la no referencia a la educación laica en esas instituciones. Como se puede ver, se trata de un cambio profundo en esta modificación, visto desde la perspectiva histórica.

Constitucionalización del derecho a la educación

La quinta modificación fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el viernes 5 de marzo de 1993, bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Este cambio afectó a los Artículos 3 y 31. Elemento trascendental del cambio constitucional en comento fue la aparición, a nivel constitucional, del dere-

cho a la educación. Encontramos en la iniciativa presidencial sobre este derecho lo que lee:

Esta iniciativa de reforma busca precisar una garantía individual que se encuentra implícita, con cierta ambigüedad, en el artículo tercero, hoy vigente: la del acceso a la educación. A diferencia de los demás derechos organizados por la llamada parte dogmática de la Constitución, la educación no aparece como un mandato a la autoridad para que ejecute o permita que se efectúe una conducta determinada. Tampoco se señala quién es el beneficiario de la obligación que tiene el Estado. Así pues, conviene establecer explícitamente en el artículo tercero el derecho de los mexicanos a recibir educación. De este modo, el Estado, además de procurar la impartición de la educación en los términos de esta iniciativa, deberá abstenerse de expedir resolución o realizar acto alguno que impida a todos los individuos, que cumplan los requisitos señalados en las disposiciones aplicables, tener las mismas oportunidades de acceso a la educación (Cámara de Diputados, 2000, p. 886).

En ese sentido se determinarían y ampliarían los sujetos de dicho derecho. Desde el ángulo de los depositarios, se extendería la obligatoriedad de la educación ahora para la preescolar, primaria y –aporte de la reforma– la secundaria. A partir de la perspectiva de los sujetos obligados, se establecería el deber de los padres de familia de hacer que sus hijos o pupilos acudan a las escuelas primaria y secundaria. De igual manera, se modificaría un elemento de la discusión del Constituyente pasado: el estado de indefensión de las escuelas particulares.

Obligación de la educación preescolar

La sexta reforma en materia educativa fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 12 de noviembre de 2002, bajo la presidencia de Vicente Fox Quesada. Esta modificación afectó a los Artículos 3 y 31. En el entendido de que la educación inicial es el primer paso de la formación temprana que permite a los niños una introducción adecuada al mundo intelectual, se impuso la responsabilidad del Estado de impartir esta educación, determinar los planes y programas de estudio, al igual que se determinó como obligatoria la educación preescolar. Así también se instituyó la obligación de los padres de hacer que sus hijos concurran a dicha educación.

En el dictamen de comisiones de la Cámara de Diputados se reconocía la carencia de este fenómeno en el sistema educativo mexicano, el cual, por un lado, se había concentrado en la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria, y por el otro, se reconocía el desarrollo de servicios preescolares por parte del Estado. Sobre la necesidad de establecer la obligatoriedad de esta etapa educativa, encontramos en el dictamen de las comisiones respectivas de la Cámara de Senadores lo siguiente:

La educación inicial sería entonces el paso primero de la formación temprana, para permitirle a los niños una adecuada introducción en el mundo intelectual. Recientes investigaciones realizadas en diversos países han demostrado que en esta etapa, que se da hasta los 3 años, los educandos deben desarrollar un conjunto de habilidades, hábitos, actividades y destrezas que les permitirán mejorar su desarrollo psicomotriz redundando ello en un niño más maduro, capaz de enfrentar su realidad de mejor manera. Asimismo los centros de atención temprana deberán impulsar el desarrollo de la parte afectiva y social que es fundamental para el equilibrio emocional del infante (Cámara de Diputados, 2002, p. 61).

Respeto a los derechos humanos

La séptima reforma en materia educativa se publicó el 10 de junio de 2011, bajo la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa. Por su complejidad, se modificaron diversos elementos constitucionales, como la denominación del Capítulo I del Título Primero y los Artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105.

El 2011 es un año de especial significación en la historia constitucional mexicana, particularmente el 10 de junio de 2011, con la reforma conocida como de derechos humanos. Ésta es una reforma trascendental del sistema constitucional mexicano, ya que modificó, sustancialmente, el entendimiento de aquéllos. Entre sus características más importantes encontramos: la creación de un bloque de constitucionalidad entre las disposiciones que se refieren a derechos humanos en nuestra Constitución y en tratados internacionales, siendo ésta una de las principales razones del cambio de denominación del Capítulo I del Título Primero; igualmente, se estableció un grupo de derechos humanos que no podrán ser suspendidos por el proceso contenido en el Artículo 29; se instauró el principio *pro homine* de defensa de los derechos humanos; se im-

primió en la Constitución mexicana la irradiación de los derechos humanos como principio de actuar de todo el sistema constitucional. En materia educativa se indicaría que la educación deberá fomentar el respeto a los derechos humanos (Collí, 2012).

Obligación de la educación media superior

La octava modificación al Artículo 3º Constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el jueves 9 de febrero de 2012, siendo presidente Felipe Calderón Hinojosa. En ella se reformaron los Artículos 3 y 31. Su objetivo principal fue elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la educación media superior, la que se instituye en el marco de la diversidad y flexibilidad que caracteriza a este nivel educativo, ajustándose a las necesidades regionales y locales, respetando las diferencias sociales, culturales y de enfoque. Esto último fue motivo de una doble reflexión en el seno de las discusiones de la reforma constitucional, como podemos observar en el dictamen de la Cámara de Diputados, al recibir las propuestas de modificación del Senado de la República:

En este sentido, estas Colegisladoras hacen un pronunciamiento a los principales cambios hechos por el Senado de la República.

1. Se elimina la facultad de la autoridad educativa federal para determinar planes y programas de educación media superior.

A este respecto, estas Comisiones Unidas manifestamos nuestro total acuerdo en atención a la diversidad de modalidades educativas que en ese nivel existen en nuestro país, así también, por el carácter federalista que debe establecerse en el ámbito educativo.

La intención de mantener elementos comunes formativos que habían fundamentado la propuesta de la Cámara de Diputados, puede lograrse mediante el establecimiento de una base curricular común, complementándose con los elementos específicos definidos en cada modalidad, estas cuestiones habrán de precisarse en la Ley General de Educación y en los Acuerdos Secretariales correspondientes (Cámara de Diputados, 2012, p. 112).

De igual forma, se instauró el sistema nacional de bachillerato y, como ha resultado en las reformas anteriores, la obligación de los padres de hacer acudir a sus hijos o pupilos al mismo nivel educativo.

Instituir la educación como una exigencia supone –como dice el dictamen de la Cámara de Senadores– obligar a las diversas instancias de gobierno a constituir recursos presupuestarios, humanos, materiales e infraestructura para lograr que los mexicanos puedan acceder a la misma, y así no exista el pretexto, como el cupo, para truncar el disfrute de este derecho. Encontramos en el dictamen:

Afortunadamente el nivel medio superior ofrece una variedad de posibilidades de formación para los jóvenes entre las que se encuentra la de convertirse en profesionales técnicos y con ello tener de entrada un oficio o carrera técnica, que se pueda traducir en un medio de subsistencia personal para el estudiante, sin menoscabo de poder más adelante seguir con la educación superior, ya sea licenciatura, maestría o doctorado (Cámara de Diputados, 2012, p. 81).

El párrafo pone sobre la mesa un tema pendiente: la educación superior como ventaja para el desarrollo democrático y personal.

Servicio Profesional Docente

La última reforma que ha tenido hasta la fecha el Artículo 3º Constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 26 de febrero de 2013 por el presidente Enrique Peña Nieto. En ella se modificaron los Artículos 3 y 73. Su punto principal es de tipo orgánico, pues a fin de mejorar el sistema educativo se creó el Servicio Profesional Docente, con el que igualmente se establecieron las bases del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. En ese sentido, se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, dotándolo de las características de órgano público autónomo.

Punto importante, por tanto, es la profesionalización, por lo que se indicaría que el ingreso del personal docente y la promoción a cargos de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado se deberían realizar mediante concursos de oposición, a fin de garantizar la idoneidad de los conocimientos y las capacidades de

los integrantes. Este nuevo sistema afectaría los niveles obligatorios, esto es: preescolar, primaria, secundaria y medio superior. Al ser una reforma sistémica que implica el reacomodo de las atribuciones de los diversos órdenes de gobierno en la federación mexicana, se estableció una nueva concurrencia, con el propósito de lograr una mejora en la educación, en el marco de la inclusión y diversidad.

El nuevo sistema de educación de calidad a juicio. La evaluación docente

Como se ha visto en los últimos tiempos, el gran cambio constitucional que ha tenido el sistema educativo mexicano plasmado en el Artículo 3º Constitucional fue la reforma del 26 febrero de 2013, cuando, en el espíritu del Constituyente Permanente, se avanzó hacia un sistema educativo de calidad, teniendo como piedra angular la aparición del Sistema Profesional Docente, encargado de verificar la preparación y labor perfeccionada de los docentes. Los efectos de este cambio sustancial fueron desafiados ante el tribunal constitucional mexicano, esto es, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Vista la importancia del cambio constitucional y los nuevos aires que se respiran en materia de derechos humanos en México,⁶ un desafío de tal naturaleza –que implica valorar los efectos de la reforma educativa en el marco de tales derechos, aunque sea de manera somera, dada la extensión del trabajo ahora presentado– no puede dejar de ser observado en un estudio que pretenda exponer cómo ha evolucionado el sistema educativo en México durante la vigencia de la Constitución General. En ese sentido, haremos una revisión del desafío judicial que se diera a los efectos de la reforma de febrero de 2013.

Los días 22, 23, 25 y 29 de junio de 2015, el Pleno de la Corte mexicana analizó y resolvió diversos asuntos⁷ que tenían como punto de referencia la

6 He tenido la oportunidad de analizar el cambio de paradigma jurisprudencial y de defensa de derechos humanos en México, que tiene como punto de partida la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, y en cuyo desarrollo ha tenido una importante labor la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En ese sentido, ver a Collí (2015).

7 Entre otros, sirve de ejemplo lo resuelto en el Amparo en revisión 295/2014, donde fue ponente el ministro José Fernando Franco González Salas. Ver SCJN (2015). La paginación que se hace del engrose –o sentencia– líneas abajo es a partir de la versión electrónica indicada. De igual forma, las votaciones

legislación secundaria consecuente al cambio constitucional, en específico, el marco estudiado fue el siguiente: Ley General de Educación, Ley General del Servicio Profesional Docente y Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Como hemos dicho, el tema central de este grupo de asuntos fue la reforma educativa, la posible violación a derechos humanos en su institucionalización, específicamente la evaluación docente. En tal sentido, se abordaron los siguientes supuestos:

- Primero.⁸ Se argumentaba que existía una vulneración a la estabilidad laboral, por la existencia de evaluaciones donde se determinaría, entre otras cosas, su permanencia en el Servicio Profesional Docente. Después de un extenso debate, que incluyó analizar la posibilidad de una restricción constitucional en este sentido, se determinó que las normas eran constitucionales,⁹ no existía dicha restricción y debía hacerse un test de proporcionalidad en el caso concreto.¹⁰
- Segundo.¹¹ Se analizaba la posible afectación al principio de no retroactividad,¹² por un lado, relacionado con los efectos de las evaluaciones al personal docente, que de resultar negativas llevan a la separación del cargo y, por otro lado, aquellos casos que ya contaban con nombramiento definitivo o provisional, antes de las reformas educativas. En ese sentido, eran dos supuestos reconocidos: *i)* aquéllos con un nombramiento definitivo antes de la reforma, quienes al no alcanzar un resultado satisfactorio dentro de las tres evaluaciones, no serían separados, sino reubicados en otra área no docente, aunque si no se sometieran a dichas evaluaciones, sí serían cesados; *ii)* aquéllos que contaban con nombramiento provisional, quienes al no tener resultados satisfactorios en las tres evaluaciones, sí podrían ser separados del cargo. Lo que diría la Corte debía entenderse dentro

referidas se presentan a partir de las versiones taquigráficas de las sesiones del pleno, en su fecha respectivamente indicada, que pueden ser consultadas en SCJN (s.f.).

8 Engrose, pp. 73-80. Todos los argumentos analizarían, desde diversos ángulos, los Artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en relación con sus Artículos Octavo y Noveno transitorios.

9 Unanimidad de votos, sesión del 23 de junio, p. 61.

10 Mayoría de seis votos, sesión del 23 de junio, p. 75.

11 Engrose, pp. 80-91.

12 No aplicable por tratarse de la reglamentación de un contenido constitucional.

de los objetivos constitucionales de establecer un sistema educativo de calidad, lo que constituye un derecho humano de los educandos.¹³

- Tercero.¹⁴ El nuevo sistema de evaluación del personal docente lesionaba la dignidad humana y un nivel de vida adecuado, por aceptarse perder el derecho a la estabilidad laboral, lo que implicaba una regresividad del goce de los derechos humanos.¹⁵ Respondió la Corte que la separación del cargo se encuentra plenamente justificada, siendo precisamente el elemento de calidad de la educación, donde el educando es su principal benefactor, e igualmente el reconocimiento de que el derecho a la estabilidad no es absoluto, sino sometido a determinados factores, en este caso las evaluaciones, lo que hace entender dicha separación como justificada.
- Cuarto.¹⁶ Se argumentaba que la reubicación o separación del cargo, al no obtener una nota satisfactoria en las tres evaluaciones realizadas por parte de los docentes, afectaba el derecho de audiencia; a lo que la Corte resolvió que, de una lectura integral de la normatividad, en vista de que previo a la emisión del acto privativo la autoridad educativa sigue un procedimiento en el que se observan las formalidades esenciales del procedimiento, aunado a que dicho dictamen no es definitivo porque existe posibilidad de ser recurrido, sí se cumplen con los requerimientos del derecho de audiencia.¹⁷
- Quinto.¹⁸ Se argumentaba, igualmente, que afectaba la libertad de trabajo. Se resolvió que no; la medida está más bien dirigida a proteger la libertad laboral, porque resulta el medio para garantizar a la sociedad una educación de calidad. No se estaba impidiendo a los docentes desempeñar el trabajo que eligieran, sino una condición de permanencia. Igualmente, se subrayó que la libertad laboral no es absoluta, irrestricta e ilimitada.¹⁹

13 Unanimidad de votos a favor de la propuesta modificada, sesión del 25 de junio de 2015, p. 17.

14 Engrose, pp. 91-98.

15 Unanimidad de votos a favor de la propuesta, sesión del 25 de junio de 2015, p. 26.

16 Engrose, pp. 98-101.

17 Unanimidad a favor de la propuesta modificada del proyecto, sesión del 25 de junio de 2015, p. 61.

18 Engrose, pp. 101-104.

19 Unanimidad a favor del proyecto, sesión del 29 de junio de 2015, p. 8.

Conclusiones

Como se puede deducir de la lectura, el diseño constitucional de la educación en México sí ha logrado evolucionar desde su concepción originaria en 1917 hasta nuestros días. Las discusiones en el seno del Constituyente de 1916-1917 se dieron alrededor de dos modelos de educación para México: uno liberal, planteado por Venustiano Carranza, y otro más restrictivo. Al final, se aceptó un modelo laico, donde el Estado tuvo un papel fundamental en el sistema educativo, tanto de escuelas públicas como privadas, y ninguna corporación religiosa pudo establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

La línea incremental de cambio del modelo educativo mexicano a lo largo de estos 100 años de existencia se puede observar desde diversos ángulos. En primer lugar, uno de tipo ideológico: aquí vemos la reforma de 1934, anexando la dimensión laica, la socialista; la reforma de 1947, por su parte, como reacción a un mundo de posguerra, la cual introdujo la necesidad de que la educación se volviera humanista y fomentara la solidaridad internacional. Segundo, desde una perspectiva de sujetos involucrados: empezando con la reforma de 1980, se ratificó la necesidad de autogobierno de las universidades y centros de estudio superior; de igual manera, una evolución trascendente es la reforma de 1992, pues en un marco de cambio en las relaciones entre la Iglesia y el Estado se abrió el universo educativo para incluir que las corporaciones religiosas pudieran intervenir en planteles educativos en determinados niveles, siempre respetando los principios constitucionales.

Tercero, los cambios de la sociedad mexicana a través del tiempo, los nuevos requerimientos para un México más competitivo, harían necesarios dos movimientos: desde la estructura educativa, ir ampliando la obligatoriedad de la educación, al respecto, en 1934 se le dio esta determinación a la educación primaria, en 1993 a la secundaria, en 2002 a la preescolar, y en 2012 a la media superior; además, desde los sujetos encargados de impartir educación, su profesionalización y la búsqueda de la calidad con la reforma de 2013. El cuarto fue el marco trascendental o esquema de trasfondo que cualifica a la educación, esto es, la constitucionalización del derecho a la educación –que se daría en la reforma de 1993–; igual de importante fue dotar a este marco educativo, en términos paradigmáticos, de una dimensión de respeto a los derechos humanos, con la reforma de 2011.

Al poner en el centro de la discusión de la Suprema Corte la valoración constitucional del sistema de calidad educativa representada por las evaluaciones docentes, este tribunal resolvió que en su diseño actual es respetuoso de los derechos humanos, ya que protege la libertad y estabilidad laboral, el derecho de audiencia, la dignidad humana y un nivel de vida adecuado, en especial porque el eje de este sistema es, justamente, dicha calidad, cuya finalidad última es ofrecer un sistema que se traduzca en garantía de los derechos de los educandos.

Referencias

- Cámara de Diputados (2000). *Derechos del pueblo mexicano*. En: Autor, LVII Legislatura, tomo I. México: Miguel Ángel Porrúa, 5a ed.
- Cámara de Diputados (12/nov/2002). DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consignado en la página web de Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_153_DOE_12nov02.pdf.
- Cámara de Diputados (8/feb/2012). DECRETO por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/203_DOE_08feb12.pdf.
- Collí Ek, V. M. (2012). Improving Human Rights in Mexico: Constitutional Reforms, International Standards, and New Requirement for Judges. *Human Rights Brief*, 20(1), 7-14. Disponible en <http://digitalcommons.wcl.american.edu/hrbrief/vol20/iss1/2/>.
- . (2015). De la supremacía literal de la Constitución a la material en el nuevo paradigma jurisprudencial de defensa de derechos humanos en México. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 151-174. Disponible en http://www.kas.de/wf/doc/kas_43166-1522-4-30.pdf?151109172731.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente (6/dic/1916). Congreso Constituyente y Constitución de 1917, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017. En: Autor, tomo I, (19). Disponible en <http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/016.pdf>.

Diario Oficial de la Federación (versiones virtuales), relativas a las reformas constitucionales analizadas:

Diario Oficial (13/dic/1934). En: Autor, tomo LXXXVII, (35). Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_020_13dic34_ima.pdf.

Diario Oficial (30/dic/1946). En: Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_041_30dic46_ima.pdf.

Diario Oficial (9/jun/1980). Primera Sección. En: Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_092_09jun80_ima.pdf.

Diario Oficial (28/ene/1992). En: Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_121_28ene92_ima.pdf.

Diario Oficial (5/mar/1993). En: Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_124_05mar93_ima.pdf.

Diario Oficial (12/nov/2002). En: Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_153_12nov02_ima.pdf.

Diario Oficial (10/jun/2011). DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Primera Sección. En: Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf.

Diario Oficial (9/feb/2012). DECRETO por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Primera Sección. En: Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_201_09feb12.pdf.

Diario Oficial (26/feb/2013). DECRETO por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una

- fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Primera Sección. En: Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_206_26feb13.pdf.
- Diario Oficial* (29/ene/2016). DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Edición Vespertina. En: Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro (1987). Reedición conmemorativa del 70 aniversario de la reunión del Congreso Constituyente de 1916-1917. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, tomo I.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2015). Amparo en revisión, Expediente 295/2014. En: Autor. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=165119>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (s.f.). Versiones taquigráficas de las sesiones del Pleno, de los días 22, 23, 25 y 29 de junio de 2015. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/pleno/Paginas/ver_taquigraficas.aspx.