

00781

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

7  
2 ej.

**FACULTAD DE DERECHO**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**EL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN EN**

**EL ESTADO DE MÉXICO**

**TESIS QUE PRESENTA**

**MARIA ANGÉLICA CRUZ GREGG**

**PARA OPTAR POR EL GRADO DE**

**DOCTORA EN DERECHO**

**TUTOR: DR. JORGE FERNÁNDEZ RUIZ**

**MÉXICO, 1998.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

PAGINACION

DISCONTINUA

TÍTULO DE LA TESIS:

"EL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACION EN EL ESTADO DE MEXICO"

GRADO Y NOMBRE DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:

DOCTOR EN DERECHO

JORGE FERNANDEZ RUIZ

INSTITUCION DE ATRIBUCION DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS

RESUMEN DE LA TESIS. (Favor de escribir el resumen de su tesis a máquina en 25 renglones a un espacio como máximo, sin salir del margen de este cuadro.)

Se estudia la educación desde la perspectiva del servicio público considerada como tal por el artículo 30. constitucional fracción VII, así como por la Ley General de Educación.

Al examinar escritos de pensadores representativos del Estado Liberal en el siglo XIX, e ideas preponderantes en el Estado Intervencionista, hasta llegar a las tendencias actuales del Estado contemporáneo se concluye que en los diferentes esquemas de organización, el Estado ha asumido la actividad educativa, como respuesta a la necesidad de instrucción de la población y también como un medio para legitimar la ideología dominante.

Se examina el régimen jurídico de la educación integrado por la Constitución Política, tratados internacionales suscritos por México, Ley secundaria, así como Acuerdos y Programas sectoriales. En el Estado de México, se revisa la Constitución Local y la Ley de Educación Pública del Estado de México, y desde la referencia del Derecho Administrativo y la legislación vigente en la materia en el nivel federal, se establecen las deficiencias y lagunas del ordenamiento local.

Se realiza un análisis de las formas de gestión del servicio público de educación cuando el Estado realiza la actividad directamente y cuando delega la prestación del servicio en los particulares, y se observa que de acuerdo con la Constitución, la figura jurídica para que se realice tal delegación de actividades, es la concesión y no la autorización. Se revisa la situación jurídica del usuario.

LOS DATOS ASENTADOS EN ESTE DOCUMENTO CONCUERDAN FIELMENTE CON LOS REALES Y QUEDO ENTERADO QUE EN CASO DE CUALQUIER DIVERGENCIA QUEDARA SUSPENDIDO EL TRAMITE DEL EXAMEN.

FECHA DE SOLICITUD

FIRMA DEL ALUMNO

Se adjuntan los siguientes documentos:

Comprobante del jurado del examen de grado.

Aprobación del trabajo escrito por cada miembro del jurado.

Copia de la última revisión de estudios.

## EDUCATIONAL PUBLIC SERVICE IN THE STATE OF MEXICO

Education is studied from the view of public service, considered as such by the federal Constitution in its Article III, Paragraph VIII, as well as by the Education General Act.

When examining writings of representative thinkers of the liberal State (Laissez Faire) in the nineteenth century, or predominant ideas in the intervencionist State reaching until the current tendencies of the contemporary State in educational subject, it is concluded that the State has assumed the educative task in the different organization outlines as a response to the need of instructing people and also as a means of legitimizing the dominant ideology.

The legal environment of education is examined by studying the Constitution, international treaties signed by Mexico, Federal Acts, and sectorial Programs and Agreements. In the State of Mexico the local Constitution and the Public Education Statute are reviewed, and from the Administrative Law and current legislation framework the deficiencies and gaps of the local regulations are established.

An analysis of the negotiation forms of the education public service is done when the State puts into effect the activity directly and also when this activity is delegated into particulars and it concludes that, according to the Federal Constitution, the legal figure to delegate the activity should be by concession and not by authorization.

Finally, the legal situation of the **customer (beneficiary)** of the educational public service is examined to appoint his rights and duties in regarding to the services render.

## INTRODUCCIÓN

Entre los pensadores que han escrito acerca de la educación figuran políticos, juristas, estadistas, administradores, planificadores, economistas, sociólogos, filósofos, y obviamente educadores; con tan variadas disciplinas, entre otras evaluaciones se ha considerado al fenómeno educativo como la palanca del desarrollo social, la materialización de derechos subjetivos públicos, la fórmula para el progreso, el medio idóneo para ideologizar a la población, el área fundamental para la transformación estructural de un país, el factor de crecimiento económico, la fuerza redentora y el conocimiento al servicio del hombre.

Sin embargo, poca atención ha recibido el estudio de la educación desde la perspectiva de la teoría de los servicios públicos, pese a ser el de educación uno de los más importantes, por ello, la motivación fundamental de este trabajo ha sido explorar la función educativa del Estado a partir de la relación entre el derecho a la educación y el deber ético consecuente del Estado de poner a disposición de la población el servicio público de educación que en la norma constitucional se establece como obligatorio para satisfacer dicha necesidad.

Largo ha sido el camino recorrido para configurar el concepto de servicio público. En México, la idea de la educación como servicio público se incorpora a los artículos constitucionales 3º y 73, fracción XXV, en la reforma publicada el 13 de diciembre de 1934 y no es mera coincidencia que durante esa etapa de la vida nacional caracterizada por el intervencionismo del Estado

en la vida social, haga su aparición el concepto referido en nuestra Ley fundamental.

Lo anterior puede explicarse por la amplia difusión que tuvo la teoría de los servicios públicos en el Derecho Administrativo en el segundo tercio del siglo XX.

Empero, se tienen noticias de que en la mayoría de las sociedades civilizadas del mundo antiguo se contaba con preceptores o instituciones cuya finalidad respondía a la necesidad de formar o instruir a los jóvenes y adolescentes, ya sea en el manejo de las armas o en la adquisición de los conocimientos.

En el proceso evolutivo de la organización estatal, se encuentran diversos esquemas relativos a la educación, a la que siempre se le reconoce su carácter de tarea fundamental, en principio a cargo de la Iglesia y más tarde en manos del Estado o de particulares.

Siendo la educación uno de los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal, la Ley General de Educación y los tratados internacionales ratificados por México, el Estado tiene el consecuente deber de impartirla. Para cumplir con tal imperativo, se requiere del marco jurídico adecuado que materialice el acceso de todo individuo a la educación y correlativamente ponga al Estado en condiciones de proporcionarla.

El desarrollo de este trabajo, tiene como punto de partida la hipótesis consistente en que la deficiencia del marco legal aplicable a la prestación del servicio público de educación en el Estado de México, dificulta la satisfacción general de la educación.

El análisis de la Ley de Educación Pública del Estado de México desde la perspectiva de la teoría del servicio público, aportará elementos de juicio para determinar su concordancia con la realidad socio jurídica actual y en su caso proponer la reforma al ordenamiento jurídico local.

La metodología que orientó la elaboración del trabajo se sustentó principalmente en los métodos inductivo -de la observación de hechos particulares similares obtuvimos una conclusión general-, deductivo -derivamos de un axioma general una situación o aspecto particular o individual-, analítico -dividimos un todo en sus elementos integrantes para conocer su naturaleza y efectos-, sintético -partimos de lo simple para llegar a lo compuesto-, analógico -la comparación de dos fenómenos parecidos, uno de ellos más conocido en sus causas, nos permitió inferir las del menos conocido-, y jurídico -tras detectar los principios jurídicos aplicables pudimos derivar sus consecuencias.

La investigación documental fue intensa pues se indagó en la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, así mismo, se consultaron fuentes históricas y se utilizaron herramientas de investigación de campo, tales como la observación, el cuestionario y la entrevista, tanto en el sector oficial como en el privado.

En el capítulo I se realiza el examen del derecho a la educación tanto en el Estado liberal, como en el intervencionista, y en las nuevas tendencias del Estado contemporáneo, que aspira a caracterizarse como un Estado de Derecho con pleno respeto a los derechos subjetivos públicos que surgen de los tratados y convenciones internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en especial, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Respecto al debate actual sobre la obligación del Estado de satisfacer en su totalidad la demanda de educación media superior y superior de la población estudiantil, tratamos de despejar la cuestión a partir de la teoría del servicio público.

En el capítulo II, revisamos el marco jurídico en el que está inserto el derecho a la educación y la prestación del correlativo servicio público, examinando las respectivas disposiciones constitucionales así como las que derivan de la Ley General de Educación, del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, para luego analizar el marco jurídico local, integrado principalmente por la Constitución Política del Estado de México y la Ley de Educación Pública del Estado de México.

En los capítulos III y IV se examinan los aspectos fundamentales de la teoría del servicio público, tales como su definición, características, elementos y clasificación.

Con base en los diversos esquemas de prestación del servicio público, aplicados al de la educación y los instrumentos jurídicos que lo regulan, en el capítulo V se revisan las formas de gestión usadas cuando la realiza el Estado directamente y la forma de delegación empleada cuando el Estado transfiere a los particulares la prestación correspondiente. En apego a la norma constitucional y a la doctrina, advertimos la conveniencia de incorporar en el ámbito del servicio público de educación, a la figura de la concesión como el mecanismo idóneo para que los particulares intervengan como prestadores del servicio.

Tomando como marco referencial al Estado de México, en el capítulo VI se analizan los modos de gestión en la prestación del servicio público en la entidad y se contrasta la legislación local en materia educativa con la federal, para establecer las antinomias entre ambas, así como las lagunas jurídicas.

Por último, en el capítulo VII se aborda la situación jurídica del usuario como beneficiario de la actividad técnica que el Estado realiza para satisfacer la necesidad de carácter general de educación, así como la relación jurídica que se establece entre el prestador del servicio, bien sea el Estado o un particular y el usuario, y se hace énfasis en sus derechos y obligaciones tanto frente a la autoridad administrativa como frente a las personas de derecho privado.

Hemos considerado conveniente epilogar cada capítulo con una síntesis o recapitulación del mismo de donde tratamos de desprender de manera congruente las conclusiones generales de la tesis, en las que nos apoyamos para formular una serie de recomendaciones o propuestas de modificación a disposiciones legales vigentes, en un afán de contribuir modestamente al perfeccionamiento de los ordenamientos jurídicos que rigen el servicio público de educación.

## CAPÍTULO I

### EVOLUCIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

#### 1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La educación, concebida como el proceso intencional, intercomunicativo y espiritual, en virtud del cual se realizan con mayor plenitud la instrucción, la personalización y la socialización,<sup>1</sup> es propia del ser humano, de su dignidad y de su condición de persona, ya que arranca desde su fundamento mismo, del reconocimiento de la naturaleza esencial del ser humano como ente racional.

El ser humano es un ente racional, es decir, capaz de conocer la verdad, a la cual tiende naturalmente, pues, como dice San Agustín *magnopere quaerenda est veritas*.<sup>2</sup> Más para que el ser humano sea capaz de conocer la verdad, necesita normalmente que sus facultades naturales sean educadas: necesita criterios, categorías, sistemas; ha de ser ejercitado en su uso, en una especie de gimnasia mental y ha de ser puesto en contacto con el tesoro secular de la cultura, de la tradición de los conocimientos y de los valores transmitidos y acrecentados de generación en generación.

---

<sup>1</sup> Vid. Fermoso Estébanez, Paciano, *Teoría de la educación*, México, Trillas, 1991, p. 137.

<sup>2</sup> San Agustín, *Obras filosóficas*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1951, t.III, p.155.

Existen múltiples testimonios de que las sociedades del mundo antiguo contaban con instituciones y ciudadanos dedicados a la transmisión de la cultura y de los valores así como de los códigos del grupo social; así lo refiere Aristóteles al clasificar la virtud en dos géneros: la intelectual y la moral, advierte "que la virtud intelectual en lo esencial debe su origen y desarrollo a la enseñanza, por cuya razón requiere experiencia y tiempo".<sup>3</sup>

Entre los aztecas, se impartía enseñanza a los jóvenes e infantes pertenecientes a la clase media y a los mancebos de la clase acomodada en la sociedad en escuelas llamadas *telpochcalli* y *calmecac* respectivamente.<sup>4</sup> La estructura, funcionamiento, métodos y formas educacionales, estaban bajo la autoridad del Estado y a ellas tenían la obligación de ingresar los varones que hubieran rebasado la niñez y la adolescencia.

Durante la época medieval dos fueron las instituciones que se significaron por su contribución a la acción educativa. Por un lado la Iglesia, corporación que concentró las funciones de la transmisión de la cultura, limitada a la enseñanza del latín y de los estudios que difundieran el Evangelio, y de otro lado, la Universidad. De acuerdo con Durkheim, no existe otra institución que exprese mejor el espíritu de esta etapa, ya que no sólo es una escuela en donde se enseñaba un cierto número de materias o disciplinas; la Universidad, quizá más que la Iglesia y el sistema feudal, es la institución que mejor refleja el periodo.

---

<sup>3</sup> Aristóteles, *Ética, Obras filosóficas*, México, W.M., Jackson Inc., 1966, Clásicos Jackson, vol. III, p. 184.

<sup>4</sup> Vid. Sahagún, Fray Bernardino de, *Historia general de las cosas de Nueva España*, 4ª ed. México, Porrúa, 1981, t 2, p. 211-213.

En ella floreció la filosofía escolástica y con dicha disciplina se desarrolló el concepto de ser humano educado que predominó hasta el Renacimiento. Este concepto implicaba un ser humano cuya capacidad de raciocinio había sido severamente disciplinada para alcanzar la excelencia moral.

En el Estado absolutista la acción educativa estuvo en manos de la Iglesia y tuvieron acceso a la educación sólo los clérigos y ciertos sectores privilegiados, que bajo la orientación de preceptores y maestros, abrevaron las ideas y los conocimientos que habrían de tener repercusión en la difusión del liberalismo.

Algunos pedagogos y filósofos ilustres de los siglos XVI y XVII presintieron la existencia de un derecho individual a la educación al enfocar su interés en el educando y su conveniencia. Por ejemplo, Jan Amós Comenius (1592-1670), en la *Didáctica Magna* deseaba que se educara a todos los seres humanos en conjunto, al igual que a cada uno en particular, es decir, jóvenes y viejos, ricos y pobres, nobles y plebeyos, hombres y mujeres porque lo esencial era que pudiera educarse todo aquel que recibió en su destino haber nacido ser humano.<sup>5</sup> Por lo tanto, hacer culto al género humano, no sólo constituía una edificante obligación social, sino también, y de modo singular, una noble aspiración a la que podría pretender el ser humano.

Por su parte, John Locke (1632-1704) y Jean Jacques Rousseau (1712-

---

<sup>5</sup> Vid. Comenio, Juan Amós, *Didáctica Magna*, México, Porrúa, 1971, pp. 159-161.

1778) se acercaron también a la concepción moderna. Locke, en su *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, al hablar del poder paternal destaca la importancia de los padres de educar a sus hijos, hasta que hayan alcanzado la condición de poder disfrutar de su libertad, la cual les corresponde por el mero y fundamental hecho de ser personas; existe ... "el derecho igual que todos los seres humanos tienen a su libertad natural".<sup>6</sup>

Rousseau se ocupó, en varias ocasiones, del problema educativo en algunas de sus obras como en el *Contrato social*. En el *Emilio* hace una síntesis de sus ideas educativas, en él propone una educación libre de fanatismos, supersticiones e intolerancias y hace de la educación un instrumento de desarrollo natural.<sup>7</sup> Rousseau afirmó la igualdad esencial de los seres humanos y con ello la inoperancia de ciertas estructuras sociopolíticas.

A partir de atisbos como los de Comenius, Locke y Rousseau, la filosofía y los métodos de enseñanza fueron temas que siguieron preocupando a los educadores, sin embargo las cuestiones jurídicas se redujeron a la instrumentación de proyectos políticos de cada sociedad en sus diferentes estadios de desarrollo. En esta larga etapa, que comprende desde el siglo XVI hasta el segundo tercio del XVIII, se postergó la consagración y el arraigo de la idea de un derecho individual a la educación.

Fue la Revolución francesa la que esbozó los criterios modernos en materia de educación, al poner el acento en su carácter público como meta y

---

<sup>6</sup> Locke, John, *Of Civil Government Second Essay*, Chicago, Gateway Editions, 1955, p. 36.

fin de los ideales de igualdad -en libertad- de los revolucionarios, sobre todo de los desprotegidos, quienes se proponían alcanzar su dignificación llevando sus luchas más allá de las fronteras señaladas por las libertades y los derechos civiles y políticos.

Así lo hace notar Fernando Volio:

En el esquema social de la revolución [francesa], tal vez el menos realzado por los estudiosos y el de recuperación universal más demorada (los principios germinales del constitucionalismo social y del Estado providencia modernos se encuentran allí), los servicios educativos públicos al alcance de las mayorías constituyeron una parte medular.<sup>8</sup>

La instrucción pública adquirió de esa manera un nuevo y más amplio sentido. Ya no se trataba como lo recomendaban la política y la ética griegas, de utilizar la instrucción pública como medio para educar a una clase social determinada, a una minoría selecta, sino más bien de poner al alcance de la clase mayoritaria sus beneficios, es decir, democratizar la enseñanza.

Detrás de esas ideas estaba otra y que interesa a los fines de este trabajo: la de la educación de carácter emancipante, porque hace posible el pleno desenvolvimiento del talento, de las destrezas y de las aptitudes individuales, al mismo tiempo que capacita a cada persona para luchar eficazmente contra lo que menoscabe su condición humana.

Con la Revolución francesa y su contemporánea, la revolución de independencia de los Estados Unidos de Norte América, quedó arraigado el

<sup>7</sup> Vid. Rousseau, Jean Jacques, *Emilio*, México, UNAM, t. 1, 1975,

<sup>8</sup> Volio Jiménez, Fernando, "El derecho del niño a la educación: resumen histórico en *El derecho del niño a la educación*, (comp.): Gastón Mialaret, París, UNESCO, 1979, p. 21.

concepto de la educación como tarea del Estado, como medio de ilustrar a los ciudadanos y de realizar los ideales democráticos. Este valor singular de la educación y este papel relevante del Estado en su resguardo y promoción fueron destacados por los hombres eminentes de la época. Thomas Jefferson, por ejemplo, en su carta a George Wythe, escrita en París el 13 de agosto de 1786, decía:

Creo que la difusión del conocimiento entre el pueblo es, con mucho, la más importante ley de nuestro ordenamiento jurídico. Ningún otro fundamento seguro puede ser ideado para la conservación de la libertad y de la felicidad.<sup>9</sup>

La instrucción pública, *común a todos los hombres* como decía la Constitución francesa de 1791, pasó a ser un afán de los hombres amantes de la libertad, la igualdad y la justicia. El ordenamiento jurídico de varios países, desde entonces, consagró ese afán en las constituciones políticas y en las leyes sobre la enseñanza, estableciendo su obligatoriedad y gratuidad, especialmente durante la edad escolar, asignando al Estado la obligación de promoverla, y de supervisar la enseñanza privada en los casos de coexistencia de sistemas públicos y privados.

Por otra parte la Constitución liberal elaborada en Cádiz en 1812, dio facultades a las Cortes para

...establecer el plan general de la enseñanza pública (artículo 131-22a) y asignó a las diputaciones provinciales promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados (artículo 335-5a).

Sin embargo en el mundo moderno el reconocimiento del derecho a la educación por los Estados y los gobernantes surge tardíamente en la historia

de las libertades públicas, de ahí que se señale que el derecho a la educación pertenece al grupo de derechos humanos de la segunda generación o derechos sociales, que como los conceptúa Recaséns Siches, "tienen por objeto actividades positivas del Estado, del prójimo y de la sociedad, para suministrar al ser humano ciertos bienes y condiciones";<sup>10</sup> dicho de otra manera, tienen como objeto predominante un comportamiento de cooperación positiva por parte de otras personas y especialmente de la sociedad organizada.

En efecto, sólo cuando los individuos lograron su autonomía respecto de las comunidades donde se encontraron sometidos y reglamentados, afirmaron por una larga y ardua lucha, su personalidad y dignidad esenciales. Fue así que la vida, la libertad, la igualdad, la propiedad privada y la seguridad jurídica fueron los primeros derechos reconocidos, proclamados y protegidos en los documentos precursores del constitucionalismo.

La educación en cambio, a pesar de su importancia, se incorporó con gran retraso al grupo escogido de los derechos humanos. Esto no significa que la educación no haya tenido prestigio, ni que careciera de interés en todas las civilizaciones desde los tiempos antiguos, sino que las libertades fundamentales frente al Estado tuvieron carácter prioritario. Sin embargo, es un hecho incontrovertible que la verdadera libertad del ser humano se

<sup>9</sup> Tomado de Volio Jiménez, Fernando, *op cit.*, p.22.

<sup>10</sup> Vid. Recaséns Siches, Luis, *Filosofía del Derecho*, 10ª ed., México, Porrúa, 1991, pp. 601-602.

encuentra en la educación, porque a través de ella adquiere conciencia de su ser, y sólo en ejercicio de su libertad podrá hacer exigibles sus derechos y cumplir con sus obligaciones, como miembro de una organización social.

### **A. El derecho a la educación en el Estado liberal**

Como ya quedó asentado, la independencia de las colonias inglesas y la Revolución francesa marcaron un hito en el desarrollo de las ideas de emancipación y libertad frente al poder omnímodo del Estado. Una ideología atendida a la razón y a la libre conciencia no pudo dejar al margen el derecho a la educación. El liberalismo, especialmente el del siglo XVIII, marcó el arranque de la educación secular libre de ataduras con el escolasticismo y la teología.

La educación para cumplir su papel debía ser pública, y sólo de esta manera podría una nación alcanzar la libertad, la igualdad y el progreso.

La función ética de la educación y la intervención estatal en la enseñanza no son concepciones ajenas al pensamiento liberal clásico. John Stuart Mill, acérrimo defensor del libre cambio y de la no intervención del Estado en los asuntos económicos, argumentaba en defensa de la educación pública:

Cualquier gobierno bien intencionado y tolerablemente civilizado acaso piense sin presunción que posee o debe poseer un grado de educación que se halle por encima del grado medio de la comunidad que gobierna y que, por consiguiente, debería ser capaz de ofrecer al pueblo una educación mejor y una instrucción mejor que la que la mayor parte del pueblo elegiría espontáneamente. La educación, por consiguiente, es una de esas cosas que, en principio, un gobierno debería facilitar al pueblo.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Stuart Mill, John, *Principios de Economía Política*, 2ª ed., México, FCE, 1978, p. 815.

Stuart Mill concede una gran relevancia a la función educativa del Estado, sin embargo, admite también la libre enseñanza, al propugnar diferentes alternativas con el fin de educar al pueblo.

El gobierno no debe pretender el monopolio de la instrucción, ya sea en sus grados mas bajos, ya en los altos; no debe ejercer ni su autoridad ni su influencia para inducir a la gente a recurrir a sus maestros con preferencia a otros, y no debe conceder ventajas especiales a los que han recibido su intrucción del Estado. Aunque es probable que los maestros del Estado sean superiores al promedio de las escuelas privadas, es evidente que no resumirán todos los conocimientos y toda la sagacidad que puede esperarse encontrar en la totalidad de los maestros del país , y es por lo tanto de desear que queden abiertos tantos caminos como sean posibles para llegar al fin deseado. No se puede tolerar que el gobierno, tenga *de jure* o *de facto*, el control absoluto de la educación del pueblo. Tener en su mano ese control y ejercerlo es ser despótico.<sup>12</sup>

En Ricardo y Malthus aparece la misma concepción ética de la educación que predomina sobre cualquier supuesto que la vincule con el desarrollo económico. El efecto económico de la educación es indirecto, pues sirve como medio para inculcar hábitos prudentes.

Ricardo identifica entre las causas de los grandes males sociales, como el hambre y la pobreza, a un gobierno ineficaz, la incertidumbre en la tenencia de la tierra y una educación deficiente, por lo que enfatiza la necesidad de instruir a la población.

En los países donde existe abundancia de tierras fértiles, pero donde por ignorancia, desidia y barbarie de sus habitantes estos se exponen a los males del hambre y de la necesidad,(...) el mal procede de un mal gobierno, de la inseguridad en la propiedad y de la falta de educación en los habitantes de toda la escala social. Para ser más felices requieren únicamente de ser gobernados mejor y mejor instruidos, ya que el aumento de capital sería el resultado inevitable, después del incremento de la población.<sup>13</sup>

Congruente con su línea de pensamiento, Adam Smith fue el más preocupado por establecer en la educación la competencia a fin de conseguir

---

<sup>12</sup> Idem, p. 817.

<sup>13</sup> Ricardo, David, Principios de Economía Política y Tributación, México, FCE, 1985, p. 75.

la eficiencia en las escuelas y universidades, también deseaba disminuir el entusiasmo religioso y el dogmatismo irreflexivo mediante el establecimiento de escuelas ilustradas, racionales y desinteresadas que fomentaran una enseñanza sana y armonía social.<sup>14</sup>

En suma, puede afirmarse que los pensadores representativos del liberalismo europeo del siglo XIX, atribuyen a la educación cualidades de orden ético y político por encima de su posible contribución al bienestar económico, esto es, se considera a la educación como un medio que propicia la conciencia ciudadana y el desarrollo armónico de la sociedad.

En México se dejó sentir la influencia de la ideología liberal, y tanto la Constitución de 1824 como la de 1857 consignaron el derecho a la educación en su texto, aunque no puede hablarse de un liberalismo puro, ya que desde la gestación del Estado mexicano en el inicio de la época independiente tuvo lugar un enfrentamiento con la organización eclesiástica y por todos los medios se imponía la idea de frenar la intervención de la Iglesia en ámbitos tan estrechamente ligados al control de la población, principalmente la educación, que por mucho tiempo fue impartida por corporaciones religiosas; por lo que aún reconociendo el derecho a la educación y la obligación del Estado de proporcionarla, se propuso el laicismo como condición.

En el artículo 50, fracción I de la Constitución de 1824 se toca el tema

---

<sup>14</sup> Vid. Smith, Adam, Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, México, FCE, 1958, pp. 675-678.

educativo como una preocupación jurídico-social. Se estableció como potestad del Estado a través del Congreso, la posibilidad de establecer planteles de educación varia, sin precisar cuáles serían los derechos de los particulares, ni el carácter que tendrían los colegios. La única libertad que se mencionaba, fuera de las potestades del Congreso General, era la concedida y reconocida a las legislaturas locales, que también era expresión del Estado. De las escuelas elementales no se expresaron sus fines ni sus criterios y podía deducirse que tocaba a los particulares organizarlas, de acuerdo con el principio de que *lo que no está prohibido está permitido*.<sup>15</sup>

En la disposición citada se observa claramente el esbozo de lo que más tarde constituiría el servicio público de educación, además que no se consideraba una actividad reservada al Estado.

En 1833 es promulgada la Ley de Instrucción Pública en la que se plasman los principios reformadores de los doctores José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías que sintetizan la libertad de enseñanza atemperada por la intervención del poder público, como procedimiento práctico para combatir el monopolio educativo de la Iglesia.

---

<sup>15</sup> Vid. Medina Peña, Luis y Otto Granados Roldán, "El proyecto educativo de la revolución mexicana", *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, Congreso de la Unión, LII Legislatura. t I, vol. 2, 1985, p. 115.

En dicha ley se ordenaba:

...se autoriza al gobierno para arreglar la enseñanza pública en todos sus ramos, en el distrito y territorios. Se formará á este efecto un fondo de todos los que tienen los establecimientos de enseñanza actualmente ecistentes (sic), pudiendo además, invertir en este objeto las cantidades necesarias.<sup>16</sup>

Con la norma citada se persigue acabar con el ejercicio exclusivo de la actividad educativa detentado por el clero y se expresa puntualmente la obligación del Estado, de destinar los recursos económicos para la satisfacción de la necesidad de educación pública.

Como medidas coadyuvantes a la disposición anterior, por decreto de 19 octubre de 1833, Gómez Farías ordena la creación de una Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios de la Federación para encargarse de todos los establecimientos públicos de enseñanza, depósitos de monumentos de artes, antigüedades e historia natural y todo lo concerniente a la educación pública.

Crea además diferentes establecimientos educativos, entre ellos la Escuela Normal de México; así como la Biblioteca Nacional y el Teatro de la Nación.

De la relevante obra legislativa reformista sobresale la ley que cancela la obligación civil de pagar el diezmo eclesiástico, contribución clerical que gravaba el ingreso de la población.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Tomado de *Leyes y Reglamentos para el arreglo de la Instrucción Pública en el Distrito Federal*. Dirección de Instrucción Pública, en la casa de pobres, México, 1834, p. 5.

<sup>17</sup> Vid. Fernández Ruiz, Jorge, *Un reformador y su reforma*. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. México, 1981, pp. 147-149.

Sin embargo, la obra de Gómez Farías tuvo una vigencia efímera ya que en 1834, al reasumir Santa Anna las funciones de presidente de la República, derogó las disposiciones dictadas por su antecesor. Lo anterior no obsta para reconocer que los cimientos del programa liberal estaban puestos, y al llegar Juárez a la primera magistratura del país, después de las vicisitudes que envolvieron la evolución del Estado mexicano, fue retomado el principio de la separación de la Iglesia y el Estado, con lo que se reestablece con nuevo vigor la Reforma y la secularización de los bienes del clero.

Por su parte la Constitución de 5 de febrero de 1857 estatuyó:

Artículo 3. La enseñanza es libre y la ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos se deben expedir (sic).

Del texto anterior se desprende que no se oponía restricción alguna a las funciones educativas y sólo se reglamentaba la práctica de las profesiones.

Posteriormente a las Leyes de Reforma, que sentaron las bases definitivas de la secularización de la sociedad, el presidente Juárez dictó un decreto en 1861, por el cual creó el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública; en su contenido se establecían como áreas de competencia todos los negocios de instrucción pública, primaria, secundaria y profesional, y en 1867 se dictó la Ley Orgánica de Instrucción Pública, en la que vio la luz la obligatoriedad, gratuidad y laicismo de la enseñanza elemental en establecimientos oficiales.

Juárez sostenía: "la instrucción es el primer fundamento de la

prosperidad de un pueblo, al mismo tiempo que el más seguro garante contra el abuso del poder",<sup>18</sup> de lo que se deriva que a la educación se le atribuía una doble función: política y económica.

Como consecuencia del arribo de Porfirio Díaz al poder, en el ámbito educativo, como en todos los aspectos de la vida nacional, se manifestaron sus efectos.

En 1887, el Congreso de la Unión emitió un decreto por el que se autorizaba al ejecutivo para organizar y reglamentar la instrucción primaria en el Distrito Federal y en los territorios de Tepic y Baja California.

El Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, convocó al primer Congreso de Instrucción en diciembre de 1889, con la participación de los gobernadores de los Estados. En los resolutivos emitidos en dicho Congreso se recomendaba establecer un sistema nacional de educación popular bajo los principios de uniformidad, obligatoriedad, gratuidad y laicismo.

Así el gobierno porfirista se dispuso a cambiar los términos de las normas vigentes sobre la materia educativa y se propuso orientar la enseñanza con nuevos preceptos que quedaron consignados en la Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria, de marzo de 1891. Este ordenamiento dispuso que la enseñanza elemental sería obligatoria y además gratuita y laica, también se presentó el programa de estudios de la enseñanza obligatoria.

---

<sup>18</sup> *La enseñanza pública en México a través de los mensajes presidenciales hasta nuestros días*, México, Secretaría de Educación, 1926, pp. 11-12.

Aunque no se hace mención expresa del concepto de servicio público, es posible afirmar que con las disposiciones legales mencionadas, el Estado se compromete a satisfacer la necesidad colectiva de educación elemental y se vislumbran las características propias de dicho servicio público.

El gobierno del general Díaz creó en 1905 la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, con Justo Sierra como secretario. Sus funciones eran atender la instrucción primaria, normal, preparatoria y profesional en el Distrito y territorios federales y en todas las escuelas y establecimientos de instrucción pública existentes y sucesivos.

Aunado a lo anterior, hay que anotar que durante el dominio de Díaz la educación privada floreció sin mayores dificultades.

### **B. El derecho a la educación en el Estado intervencionista**

En el esquema del Estado intervencionista, caracterizado por la participación del poder público en las actividades económicas consideradas hasta entonces privativas de la esfera de acción de los particulares, con el fin de atemperar los excesos que generó la libre competencia y para conseguir un equilibrio en la justicia distributiva y corregir dichos abusos, el Estado asume la obligación de brindar a la población la satisfacción de sus necesidades de orden social, tales como el derecho al empleo, el derecho a la asistencia social, y el derecho a la educación para hacer llegar sus beneficios a las mayorías.

En nuestro país el movimiento revolucionario de 1910, que se materializa en la Constitución Política de 1917, y entre cuyos debates

sobresalientes en el Congreso Constituyente figuró el del artículo 3º (junto con el 27 y el 123) repercutió profundamente en la política educativa.

Acalorada y larga discusión tuvo lugar al presentarse el proyecto del artículo en cuestión presentado por Carranza, en el que se establecía que había plena libertad de enseñanza, pero sería laica la que se diera en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria elemental y superior, que se impartiera en los mismos establecimientos. El debate se centró en la libertad de enseñanza y en la intervención de la Iglesia en la tarea educativa, institución que se caracterizó por imbuir a los estudiantes la práctica confesional de la religión.

Como señala Jorge Carpizo:

Importancia trascendental tenía la discusión del artículo 3º, ya que la enseñanza es el medio idóneo para influir en las generaciones que aún son tabula rasa, y que serán los hombres del mañana, los que harán la historia y los que determinarán un nuevo estilo de vida.<sup>19</sup>

De una parte, el discurso de los radicales representado por los Constituyentes Francisco J. Múgica y Alberto Román, quienes defendieron el carácter laico que debía privar en la educación, ya fuera impartida por el Estado o por otras corporaciones aludiendo principalmente a la iglesia; en contraposición, la postura de los liberales esgrimida por los diputados Luis Manuel Rojas y Alfonso Cravioto quienes sostenían la libertad de enseñanza señalando que "si el padre tiene derecho de escoger el alimento, vestido y diversiones, del niño, entonces tiene el derecho de escoger la enseñanza que

---

<sup>19</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 3ª ed., México, UNAM, 1979, p. 85.

la parezca mejor para el pequeño".<sup>20</sup>

La educación, argüían los radicales, debía basarse en el progreso científico y la iniciativa individual, por eso debía entrar en el capítulo de las garantías individuales ya que señalaba la libertad del Estado de enseñar y la libertad del individuo de aprender. Finalmente, los radicales retrocedieron en algunas de sus demandas menos importantes, con el fin de garantizar que el texto constitucional privara a las corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos de educar a los niños mexicanos.

El texto aprobado del artículo 3º estableció con claridad meridiana el principio del Estado educador, ya que las escuelas particulares tenían que sujetarse a la vigilancia oficial.

En cuanto a la educación superior apenas se mencionó en las polémicas. Para los revolucionarios no era crucial su organización, ya que las condiciones materiales del país inducían a concentrarse en la educación para las masas; además, la mayoría de quienes habían pasado por la universidad o por las escuelas profesionales independientes se identificaban con la dictadura, la oligarquía terrateniente o, en el extremo opuesto, con las facciones que habían perdido en la contienda armada.

La obligatoriedad de la educación elemental se plasmó en el artículo 31 constitucional. El proyecto de la educación laica impulsaba el crecimiento de la escuela mexicana, la consolidación de la nacionalidad, el triunfo de la razón sobre la barbarie; era el instrumento para crear cultura y civilización,

---

<sup>20</sup> Idem, p. 89.

con asiento institucional en los municipios, y se sostendría con fondos públicos que eran recaudados directamente. En aquellos tiempos no se hablaba de un sistema educativo, tal vez porque la idea de un Estado central era todavía débil.

De tal suerte que la redacción final en la Constitución de 1917 quedó de esta manera:

Artículo 3°. La enseñanza es libre; pero será laica la que se 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, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

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

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

En suma, el movimiento revolucionario de 1910 que desemboca en la adopción de las garantías sociales y su inclusión en la Ley Suprema de 1917, hace un amplio reconocimiento del derecho a la educación al conservar el laicismo y señalar el carácter gratuito de la enseñanza primaria impartida en los establecimientos oficiales; además de disponer que los particulares al realizar la tarea educativa debían sujetarse a la vigilancia oficial.

En diciembre de 1933 se celebró en Querétaro la segunda Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario, entre cuyos acuerdos figuró el de propugnar por reformar el artículo 3° constitucional a fin de que la educación primaria y secundaria se impartiesen directamente por el Estado o bajo su inmediato control y dirección, basándose en las orientaciones y

postulados de la doctrina socialista sustentada por la Revolución mexicana.

En cumplimiento del acuerdo antes referido, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, en coordinación con el Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados, integró una comisión presidida por el licenciado Alberto Coria, que se dio a la tarea de redactar un anteproyecto de reforma del artículo 3º constitucional.

Terminado el anteproyecto, en septiembre de 1934, fue remitido por el senador Carlos Riva Palacio, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PNR al diputado Luis I. Rodríguez, presidente del Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados.

Ya durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), el contenido del artículo 3º se modificó, por reforma publicada el 13 de octubre de 1934 al quedar como sigue:

Artículo 3º. La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

Sólo el Estado -Federación, Estados Municipios-, impartirá educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo en todo caso con las siguientes normas:

I. Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares debrán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente.

II. La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado,

III. No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, y

IV. El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo o grado que se imparta a obreros o campesinos.

La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

El Estado podrá retirar discrecionalmente en cualquier tiempo el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

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.

En el precepto transcrito puede apreciarse un claro ejemplo de intervencionismo estatal al establecer la orientación de la ideología socialista en la educación y la obligatoriedad de los particulares de apegarse a dicho criterio; al proscribir la injerencia de las corporaciones religiosas e impedir que realizaran proselitismo de su credo en las instituciones educativas.

En la misma disposición constitucional se precisa de manera terminante, además de la obligatoriedad de la educación primaria y la gratuidad de la educación oficial, que la formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado.

Este precepto va más allá, al otorgar al Estado la facultad discrecional de retirar la autorización concedida a los particulares para impartir educación, así como de retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares, sin que procediera recurso alguno contra dicha revocación.

En este caso, se aprecia el poder omnipresente del Estado, ya que no

sólo se atribuye la reglamentación de la enseñanza, sino que impone la ideología que debe prevalecer en ella y relega sustancialmente la iniciativa de los particulares en este renglón, sometiéndolos a un régimen de indefensión jurídica al negarles el derecho de audiencia y defensa contra los actos de autoridad del poder público.<sup>21</sup>

Posteriormente, durante el gobierno de Avila Camacho, y en gran parte por las presiones ejercidas por las fuerzas afines a la Iglesia; en 1946 fue reformado el numeral citado para quedar como sigue:

Artículo 3º. La educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- 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.

Como se observa, se omitieron en su redacción los adjetivos *laico* y *socialista* de la educación, sin renunciar a los objetivos que se persiguieron con su uso, en distintos momentos de la historia de México.

En la nueva versión del artículo 3º se señalaban, además las características que debía imprimirse a la enseñanza, tales como su vocación democrática de mejoramiento constante del pueblo en todos los órdenes de la vida social, su orientación nacionalista tendiente a infundir el conocimiento de la problemática del entorno geo-político y su dimensión humanista al recalcar el carácter social de la educación.

---

<sup>21</sup> Vid. Alvear Acevedo, Carlos, *La educación y la ley*, México Editorial Jus, México, 1978. pp. 301-308.

Con sobrada razón, Luis Medina Peña llama a esta etapa de la historia de la educación, *la recapitulación nacional*; ya que "constituye un esfuerzo de síntesis y recuperación de los ideales educativos esgrimidos por el movimiento liberal del siglo XIX y por la Revolución a partir de 1917".<sup>22</sup>

Otros autores, entre los que figuran Carlos Alvear Acevedo, hacen notar la contradicción entre lo dispuesto entre la norma constitucional y los instrumentos internacionales; como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que ya garantizaban la libertad de la igualdad jurídica, la libertad de profesión y la libertad de enseñanza.

Esto es, aunque el texto literal sufrió modificaciones, el intervencionismo estatal quedaba manifiesto al reiterarse la denegación de justicia a los particulares y establecer que la autorización para impartir educación ..."podrá ser negada o revocada sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno".<sup>23</sup>

En este sentido, se revela la contradicción entre el artículo 3º constitucional modificado bajo la administración del general Avila Camacho, y la Declaración Universal de Derechos Humanos, suscrita por México y aprobada sin oposición a pesar de ser evidente la pugna entre ambos ordenamientos en lo que se refiere a las libertades de pensamiento, conciencia y religión; en cuanto a elección de empleo y justicia efectiva ante los tribunales, y particularmente en lo relativo a la libertad de enseñanza.

---

<sup>22</sup> Medina Peña, Luis y Otto Granados Roldán, *op. cit., supra*, nota 15, p. 156.

<sup>23</sup> Reformas al artículo 3º, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1946.

El jurista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela lo explica como sigue:

Habiendo la evolución del Derecho Público transformado las concepciones individualistas y liberales puras, en el sentido de dejar de concebir al Estado como un mero policía vigilante de las relaciones sociales para erigirlo en agente en las mismas, con determinados fines y atribuciones que cumplir, la enseñanza dejó ya de incumbir a los particulares. Se dijo que el Estado tiene como objetivo esencial forjar el tipo de conciencia que convenga a su propia naturaleza; que para su subsistencia misma, el Estado debe inculcar, en la mente de las generaciones nuevas, determinados principios, cuya realización efectiva debe consolidar las bases jurídicas y sociales sobre las que descansa la organización estatal.<sup>24</sup>

En los países socialistas, por la orientación ideológica de su sistema político, el Estado desempeñó una función más relevante que en los países capitalistas, con objeto de garantizar el derecho a la educación.

Para Lenin, "la conciencia de las masas constituye la fuerza del Estado. [...] La victoria de la revolución sólo se completará por medio de la escuela". De este modo, la experiencia de la Unión Soviética en esta esfera serviría de modelo a los demás países socialistas.<sup>25</sup>

Al producirse la Revolución de octubre de 1917, las tres cuartas partes de la población rusa no sabían leer ni escribir. La proporción era aún más elevada en el Asia central y oriental. La tarea más urgente consistía en eliminar el analfabetismo. El decreto de 1919 obligó a toda la población analfabeta de 8 a 50 años de edad a aprender a leer y escribir, ya fuera en su lengua materna, ya fuera en ruso.<sup>26</sup>

Los mismos principios marxistas inspiraron la política educativa de los

---

<sup>24</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 25ª ed., México, Porrúa, 1993, p. 437.

<sup>25</sup> Le Thàn Khoi, "El papel de los poderes públicos" en *El derecho del niño a la educación*, op. cit. supra, nota 8, p. 182.

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

Estados socialistas creados en Europa oriental después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, aunque las bases económicas, ideológicas y políticas son las mismas, la satisfacción del derecho a la educación varía de un país a otro según las tradiciones nacionales, las condiciones históricas, el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y las circunstancias geográficas.

En los países en desarrollo, muchos de los cuales en Asia y Africa recobraron su libertad después de la Segunda Guerra Mundial, la consecución de su independencia marcó el comienzo de un progreso notable de la escolarización en todos los niveles a un ritmo medio que supera el de los países industrializados.

No obstante, si bien el derecho a la educación fue reconocido de manera universal, en la práctica su vigencia real era variable. No todos los niños tenían acceso a la escuela en todas partes y, además, se producía una deserción considerable entre el comienzo y la terminación de la escuela primaria. A lo anterior se agrega que subsistían muchas desigualdades entre los sexos, entre la ciudad y el campo, entre las regiones, las etnias y las clases sociales.

En general, los países socialistas en desarrollo se distinguieron por la democratización de la enseñanza debido a la voluntad del Estado de transformar radicalmente la estructura social. Países pobres en términos de renta per cápita, tales como China, República Democrática Popular de Corea, República Socialista de Viet Nam, en Asia o Cuba, en América Latina, erradicaron el analfabetismo (con la excepción de ciertas minorías

montañesas), garantizaron prácticamente a todos los niños seis o siete años de estudios y aumentaron en proporciones importantes el ingreso de las clases populares a la enseñanza secundaria y superior.

### **C. El derecho a la educación en las nuevas tendencias del Estado contemporáneo**

Tras un prolongado período, durante el cual el Estado democrático-capitalista *Welfare State*<sup>27</sup> de los países desarrollados funcionó con un alto grado de congruencia y legitimidad entre sus promesas y resultados, y en los países subdesarrollados con marcada dependencia con respecto a las fuerzas externas, los esfuerzos estatales se orientaron a la implementación de políticas sociales, diseñadas para atender las necesidades mínimas de subsistencia de las grandes mayorías y alcanzaron objetivos de cobertura de la demanda cuantitativa de la población; puede afirmarse que existe un consenso universal, sobre la necesidad individual de educación, que se torna colectiva, y el deber del Estado de satisfacer dicha necesidad.

Todos los Estados están de acuerdo en que los fines democráticos generales de la enseñanza deben ser; enseñanza primaria, alfabetización universal, igualdad de oportunidades educativas para las mujeres, aumento de las matrículas en enseñanza secundaria y universitaria y, más amplia

---

<sup>27</sup> Como dice Giussepino Treves "Se trata de una forma de Estado que interviene activamente a favor de los ciudadanos y especialmente de los menos pudientes, quienes más necesitan de su ayuda". Su campo de acción es especialmente económico, a fin de lograr la "libertad de la necesidad" "El Estado de bienestar en el Estado de Derecho", *Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, 1976, t. XVIII, p. 5.

educación de los adultos.<sup>28</sup>

Sin embargo, una declaración de objetivos generales no se ejecuta por sí misma, siempre hubo, y sin lugar a dudas, siempre habrá, una distancia entre la retórica y el hecho. Si se desea, por tanto, llegar a captar los fines reales de un sistema educativo se deben considerar las prácticas que encierran sus preceptos. Frecuentemente, ambas no coinciden, pero ello no significa que los fines enunciados sean una maquinación; son, más bien, un signo de cuánto se tarda en alterar el curso de un sistema estatal en marcha, de redistribuir sus energías en nuevas direcciones, y de dominar las nuevas energías y recursos para hacerse cargo de las nuevas tareas y mejorar las antiguas.

En las tendencias actuales que se manifiestan en los Estados respecto al derecho a la educación, aun cuando es difícil elaborar una generalización, es factible sostener que en los países industrializados el ejercicio del derecho a la educación y su garantía está plenamente aplicado desde la educación preescolar a la universitaria.

Las desigualdades tienen mayor o menor importancia según los países. En todos los sentidos, el tercer mundo presenta una extrema diversidad de sistemas políticos, tradiciones culturales y religiosas, recursos naturales, estructura social, política y económica, renta por habitante, densidad de

---

<sup>28</sup> Vid. Segunda Reunión del Grupo Internacional de Reflexión sobre el Desarrollo Futuro de la Educación, París, 30 de noviembre-4 de diciembre de 1981. Rapport final. UNESCO, París, marzo de 1982. (Doc) ED-81/FUTURED/4, p. 4) en *Sobre el futuro de la educación hacia el año 2000*, Madrid, Editorial Narcea, 1990 pp. 91-124.

población. Todos estos factores, entre otros, inciden sobre el grado de alfabetización y de escolaridad y sobre las formas de disparidad.

En los países en desarrollo, el crecimiento poblacional es un factor que impacta fuertemente la demanda de los servicios educativos y, a pesar de los esfuerzos realizados en esta materia, los resultados no han sido del todo satisfactorios.

La prolongación de la duración de la enseñanza obligatoria es una tendencia reveladora que mantiene la atención de los responsables en numerosos países; así, los países de América Latina y del Caribe se han planteado como objetivo asegurar por lo menos entre ocho a diez años de enseñanza general a todos los niños en edad escolar, antes de 1999.<sup>29</sup>

En cuanto a la universalidad de la enseñanza primaria, que es una condición indispensable para la democratización de la educación, es un objetivo que fue adoptado mucho antes por las primeras Conferencias regionales de los ministros de Educación, que tuvieron lugar bajo los auspicios de la UNESCO (Karachi, 1960; Addis-Abeba, 1961; Santiago de Chile, 1962; Trípoli, 1966).

También existen evidencias de países con escasos recursos económicos que han demostrado que se pueden obtener resultados positivos en la lucha contra el analfabetismo, en un período relativamente corto, a condición de

---

<sup>29</sup> <Declaración de México>, adoptada por la Conferencia regional de los ministros encargados de la planificación en los Estados miembros de América Latina y el Caribe (México, diciembre de 1979).

que los poderes públicos pongan este objetivo entre sus prioridades y obtengan un amplio apoyo de la población, como es el caso de Birmania, Cuba y la República Unida de Tanzania.<sup>30</sup>

Por otra parte, debe considerarse el Estado benefactor, caracterizado actualmente, entre otros rasgos, por los siguientes:

a) En lo administrativo: La existencia de un aparato burocrático centralizado que propicia la ineficiencia, el freno a la innovación y el relativo fracaso de los objetivos de igualación de beneficios.

b) En lo político: El desequilibrio de la articulación entre la representación política a través de los partidos y la representación corporativa de intereses organizados.

c) En lo económico: Problemas de desempleo en el marco de dificultades para mantener altas tasas de crecimiento y el trastorno en las finanzas públicas que obligó a acudir en exceso a la deuda externa.

d) En lo social: La incapacidad del Estado para dar respuesta a las necesidades sociales fundamentales en virtud del ensanchamiento de funciones que fueron absorbidas por el mismo y la creciente demanda de servicios, principalmente en materia de previsión y asistencia social, debido a la ineficacia de las políticas poblacionales.

Factores que en su conjunto obligan a replantear lo que es, ha sido y

---

<sup>30</sup> *Sobre el futuro de la educación, op. cit., supra, nota 25, p. 93.*

debe ser el Estado, ya que la añeja fórmula del Estado que tutela los intereses individuales, ha dado paso a la reinterpretación moderna, que privilegia los factores sociales en un orden democrático, que conjugue una economía de mercado y busque mecanismos para que la sociedad sea receptáculo de bienes y servicios administrados por el Estado.

En los intentos de reforma del Estado que han iniciado varios países se ha puesto de relieve la necesidad de implementar políticas de descentralización, tendientes a lograr una mayor eficiencia, la pertinencia de los procedimientos y la participación en las decisiones.

En algunos casos, la descentralización se efectúa con matices autoritarios, lo que consolida las diferencias entre las regiones y acentúa los controles sociales y políticos.

En otros casos, se trata de procesos de transferencia de poder y de recursos a instancias locales, en el marco de procesos de democratización política y ampliación de la participación popular.

En otros más, la descentralización está motivada por razones económicas y presupuestales, donde en realidad, se transfieren los problemas y la responsabilidad para resolverlos, pero no los recursos.

Como puede apreciarse, en las circunstancias actuales del Estado, caracterizado por una marcada política de adelgazamiento de las funciones públicas, y los perfiles que configuran a la sociedad moderna (crecimiento poblacional desproporcionado al ingreso y su relación con la pobreza, el urbanismo, la contaminación y las nuevas tecnologías), se percibe la

tendencia cada vez más acentuada de que sean los particulares quienes participen como coadyuvantes en la satisfacción de los servicios públicos.

Como apunta Tedesco:

El problema fundamental no consiste en definir si tiene que existir más o menos actividad estatal. El problema consiste en garantizar que los objetivos de la democratización y calidad de la educación sean cumplidos en forma efectiva. Sólo en el marco de esta discusión tiene sentido definir el rol del Estado y del sector privado, el rol del Estado central y de los poderes locales.<sup>31</sup>

Esto es, sobre el interés de polemizar acerca de la dimensión del papel del Estado en la tarea de educar a la sociedad, está su responsabilidad de hacer realidad la satisfacción del derecho a la educación, a todos los sectores de la población, así como brindar la calidad del servicio y la permanencia de aquellos que han ingresado a las instituciones escolares; en otras palabras, propiciar que concluyan su preparación académica en los diferentes grados educativos.

Tal pareciera que tanto el derecho a la educación como su democratización, o sea, asegurar el acceso a ella a todos los grupos sociales, es un paradigma que todas las naciones están de acuerdo no sólo en respetar, sino en garantizar, y que a la vez resulta y proviene de una demanda más fuerte de la sociedad; sin embargo, aún en nuestros días y en tiempos recientes se observan hechos aislados como el generado en Estados Unidos de América respecto de la Resolución 187 emitida por el gobernador del Estado de California, en la que se incluye la negativa al acceso de los servicios públicos asistenciales, entre ellos la educación, a los hijos de los

---

<sup>31</sup> Tedesco, Juan Carlos, "El rol del Estado en la educación", *Perspectivas* (mimeo), vol. XI, núm. 4, 1989, pp. 489-511.

inmigrantes indocumentados al susodicho estado de la Unión Americana, en una muestra de decidido rechazo y violación a los principios derivados de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en clara oposición a la Constitución de los Estados Unidos de América, que en la enmienda XIV, sección 1, dispone:

Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sujetas a la jurisdicción de éstos son ciudadanos de los Estados Unidos y del Estado en el cual residan. Ningun Estado podrá hacer o poner en vigor ley alguna que menoscabe las prerrogativas o las inmunidades e los ciudadanos de los Estados Unidos; ningún Estado podrá tampoco privar a persona alguna de la vida, la libertad o la propiedad, sin el debido procedimiento jurídico; ni podrá negarle a ninguna persona que se encuentre e su jurisdicción la protección igual de las leyes.

Por fortuna dicha propuesta no prosperó y fue tachada de inconstitucional por la jueza Micheal Pffazler de los Angeles al ratificar la suspensión temporal de la Resolución 187.<sup>32</sup>

## **2. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LOS TRATADOS Y CONVENCIONES INTERNACIONALES**

De interés fundamental resulta revisar el contenido de los tratados y convenciones internacionales en la materia objeto de estudio por considerar que, de acuerdo con el artículo 133 constitucional, forman parte del Derecho Positivo, y, por lo tanto, constituyen disposiciones jurídicas aplicables.

### **A. Declaración Universal de Derechos Humanos**

Los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por México o de los que es parte, contienen varias prescripciones relativas al

---

<sup>32</sup> Reta Martínez, Carlos, "Los inmigrantes mexicanos y la Resolución 187 del Estado de California, Estados Unidos de América", *Quórum*. México, 2a. época, año IV, núm. 33, p.70.

derecho a la educación. La Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada en París el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, consagró para siempre en el artículo 26 que "toda persona tiene derecho a la educación".<sup>33</sup>

Por supuesto, se considera a los niños como los principales beneficiarios de ese principio, porque para ellos se conciben principalmente los sistemas y los métodos de enseñanza; pero la misma disposición de la Declaración se aplica por igual a los adultos, puesto que la educación implica, por su propia naturaleza, un proceso dinámico y continuo; en ninguna etapa de la vida de una persona se pone término al esfuerzo educativo, no sólo porque los conocimientos no pueden inmovilizarse, ni cesan, en determinado momento, las necesidades individuales de ilustración, sino también porque es necesario responder a las exigencias del medio.

El citado artículo 26 también ofrece otras pautas para orientar la política de los Estados en materia de educación, tales como: la gratuidad de la enseñanza, la generalización de la enseñanza técnica y profesional, la igualdad de oportunidades de acceso a estudios superiores y el derecho de los padres de familia a escoger el tipo de educación que conviene más a sus hijos.

En síntesis, el artículo 26 realza las características de una educación democrática. Para alcanzar esos objetivos y hacer posible el pleno goce del

---

<sup>33</sup> Díaz Müller, Luis, *Manual de derechos humanos*, 2ª ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996, p. 26.

derecho a la educación (que es diferente de la libertad de enseñanza, aunque se sirve de ella), la sociedad en general y las autoridades públicas en particular deben asumir una doble obligación.

La primera consiste en proporcionar gratuitamente la educación que responda a las condiciones propias de todo niño, lo que implica que la sociedad debe establecer y desarrollar un sistema de educación pública, puesto que sólo a ese sistema puede estar dirigida la existencia de la gratuidad, unida a la de un servicio del más alto rango en una democracia establecida.

La segunda tarea de la sociedad es impartir la educación en forma obligatoria, tanto en el sistema público como en el privado. El carácter obligatorio de la escolaridad implica, por parte de los gobiernos, la responsabilidad de hacer respetar la ley, pero exige también que los padres de familia cumplan con su deber. En caso contrario, el Estado no puede permanecer indiferente ante su negligencia.

### **B. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

A la Declaración Universal siguió otro documento que consolida los propósitos de la Organización de las Naciones Unidas, al establecer la Carta Internacional de Derechos Humanos. El 16 de diciembre de 1966, con la Resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General, se adoptan dos instrumentos que completan la Declaración Universal de Derechos Humanos. Estos instrumentos son: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificado por México el 23 de marzo de

1981, y que entró en vigor el 23 de junio del mismo año) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al que se une el Protocolo Facultativo. Dichos pactos concretan en normas jurídicas vinculantes los principios recogidos en la Declaración Universal, reforzando así su efecto, y su carácter imperativo.

El artículo 13 del primer Pacto confiere preeminencia al derecho a la educación y es el conjunto de normas más amplio y pormenorizado acerca de este tema recogido en un ordenamiento jurídico internacional.

Los párrafos atinentes del documento, en lo relativo al derecho a la educación, revisten singular importancia:

1. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse al pleno desarrollo de la personalidad y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados partes en el presente pacto reconocen que con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.<sup>34</sup>

### **C. Convención Americana sobre Derechos Humanos**

En el plano regional también se han hecho esfuerzos significativos para consagrar, asegurar y proteger el derecho a la educación. Concretamente, en América, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, firmada el 30 de abril de 1948 y enmendada por el Protocolo de Buenos Aires de

---

<sup>34</sup> 1789-1989 *Bicentenario de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, México, Secretaría de Gobernación, 1989, pp. 68-69.

1967, ratificado por México el 22 de abril de 1968 y vigente en nuestro país desde el 27 de febrero de 1970, prevé en su artículo 47:

Los Estados miembros llevarán a cabo los mayores esfuerzos para asegurar, de acuerdo con sus normas constitucionales, el ejercicio efectivo del derecho a la educación, sobre las siguientes bases:

- a) La educación primaria será obligatoria para la población en edad escolar, y se ofrecerá también a todas las otras personas que puedan beneficiarse de ella, Cuando la imparta el Estado, será gratuita:
- b) La educación media deberá extenderse progresivamente a la mayor parte de la población, con un criterio de promoción social. Se diversificará de manera que, sin perjuicio de la formación general de los educandos, satisfaga las necesidades del desarrollo de cada país, y
- c) La educación superior estará abierta a todos, siempre, que, para mantener su alto nivel, se cumplan las normas reglamentarias o académicas correspondientes.

En la disposición transcrita, sobresalen los aspectos siguientes:

- 1) La obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria y la extensión del beneficio a la población adulta.
- 2) La diversificación de opciones de la educación media y
- 3) El acceso al ingreso a la educación superior, cuando se cumpla con los requisitos y exigencias académicas.

#### **D. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**

En la misma novena Conferencia Internacional Americana que adoptó la Carta de la Organización de Estados Americanos se proclamó, el 2 de mayo de 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que consagra el derecho a la educación de manera amplia y precisa. El artículo XII se inicia en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de

libertad, moralidad y, solidaridad humanas”.

Además, se establece que la educación debe estar dirigida a capacitar a todo individuo para el logro de una subsistencia digna, un mejoramiento de su nivel de vida y una participación fecunda en la vida social, todo ello dentro del marco de la igualdad de oportunidades. La enseñanza debe ser gratuita por lo menos en la etapa preescolar y en el primer ciclo. No se menciona, sin embargo, la obligatoriedad de la enseñanza, lo que es una omisión importante.

### **E. Pacto de San José de Costa Rica**

Con el fin de garantizar aún más los derechos humanos, gracias a los efectos jurídicos vinculantes característicos de un tratado internacional, el 22 de noviembre de 1969 se suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos, llamada "Pacto de San José de Costa Rica", que contiene los derechos consagrados en la Declaración Americana (estableciéndose así la misma relación que existe entre la Declaración Universal y los pactos internacionales de las Naciones Unidas).

No obstante, la Convención Americana omite enumerar los derechos económicos, sociales y culturales, por lo que en ella no se menciona el derecho a la educación. Pero, en cambio, la Convención remite a las normas pertinentes de la Carta de la Organización de Estados Americanos y, por lo tanto, a la que se refiere a la alfabetización y a la ampliación de oportunidades educativas para todo individuo (artículo 31, inciso h).

Con relación al desarrollo progresivo, en su artículo 26, la Convención

Americana sobre Derechos Humanos, prescribe:

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Con ello se trató de reiterar el interés de los miembros de la citada Organización en tales normas. Sin embargo, no se alcanzó a llenar la laguna que tiene la Convención en este campo, lo que indica, a las claras, la necesidad de reclamar persistentemente derechos como el de la educación universal.

#### **F. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales**

En el afán de que las declaraciones contenidas en los pactos que antecedieron se materialicen en realidades concretas, en sus considerandos, el Protocolo de San Salvador, adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por México el 17 de noviembre de 1988; declara que,

...sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos. [y que] Teniendo presente que si bien derechos económicos, sociales y culturales fundamentales han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, resulta de gran importancia que éstos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno, así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales,...<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Cfr. Díaz Muller, Luis, *op. cit.*, *supra*, nota 33, p 153.

Con lo anterior, se pone de manifiesto el carácter jurídico vinculante dispuesto en el instrumento referido, ya que se enfatiza la necesidad imperiosa de que los gobiernos confieran plena vigencia y respeto a los derechos de la persona.

Por la trascendencia que reviste el contenido del artículo 13 del Protocolo de San Salvador, que estipula el derecho a la educación, se transcribe íntegro.

1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. Los Estados Partes en el presente Protocolo convienen que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.
3. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que, con el objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:
  - a. La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
  - b. La enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
  - c. La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
  - d. Se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
  - e. Se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.
4. Conforme a la legislación interna de los Estados Partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente.
5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la

legislación interna de los Estados Partes.

La suscripción del protocolo de San Salvador, hace un destacado reconocimiento al derecho a la educación como fin para el pleno desenvolvimiento de la persona humana y como medio para alcanzar una vida digna, tanto en lo individual como socialmente, ya que se establece la igualdad de oportunidades a la educación sin menoscabo de ninguna índole poniéndola al alcance de quienes, por razón de las desigualdades físicas, sociales o culturales, no han tenido acceso a ella y, finalmente, como medio para determinar la distribución de las diversas funciones indispensables para asegurar el establecimiento de una sociedad justa; *condición sine qua non* para asegurar la construcción de una nación independiente, próspera, participativa y democrática.

Es de considerarse que en la disposición que se comenta se reconoce sin ambages la libertad de enseñanza y el derecho de los particulares a participar en la impartición de instrucción, previa autorización oficial.

Toda vez que el derecho a la educación ha sido recogido en los derechos humanos consagrados por los instrumentos internacionales aceptados y suscritos por la comunidad internacional, cabe afirmar que de manera indubitable los Estados miembros se comprometen a dar cumplimiento cabal a los mandatos consignados en dichos ordenamientos. Sin embargo, se condiciona el ejercicio de este derecho en relación con las variables y los factores económicos, políticos y sociales de cada entidad estatal pues, como puede apreciarse, no sólo consiste en un no hacer de parte de los poderes públicos, es decir, su respeto o su protección, sino que implica la organización de una estructura compleja para satisfacer la

exigencia que significa proporcionar a toda la población servicios educativos.

La justificación del derecho a la educación es obvia. La vida humana no es una vida meramente biológica. Para que ella pueda desenvolverse en el plano humano, el individuo necesita de la educación. El ser humano necesita aprovechar las experiencias, los descubrimientos, los inventos y las enseñanzas de sus congéneres, no sólo de sus contemporáneos, sino también de los que le precedieron, cuyo legado cultural le es transmitido por conducto de las generaciones presentes. Claro que el mero hecho de la inserción del individuo en su entorno socio cultural determina que el individuo asimile y aproveche muchas de las experiencias y aleccionamientos que se dan en ese ambiente.

Pero se entiende que, en términos generales, no basta esa asimilación espontánea y azarosa, sino que es necesario, es debido, educar, instruir y entrenar a los seres humanos para ponerlos en condiciones de sacar el mejor partido del patrimonio cultural acumulado en la sociedad. De modo análogo a como el niño nace desvalido y necesita que le den alimento y cuidados, así también en lo espiritual necesita asistencia educativa. A este derecho corresponde el deber por parte del Estado de velar para que haya instituciones educativas suficientes, propias -es decir- oficiales o privadas, que presten este servicio.<sup>36</sup>

En el proceso evolutivo del Estado, desde la estatolatría hasta la

---

<sup>36</sup> Vid. Recaséns Siches, Luis, *op. cit.*, *supra*, nota 10, pp. 606-607.

deificación del mercado, ha estado presente la acción educativa del Estado; esto es, se le ha concedido una gran importancia para la legitimación del poder político, lo que lleva a afirmar que en el proceso de evolución del Estado liberal al intervencionista y posteriormente al Estado benefactor, la educación ha estado vinculada a la organización estatal, y no sólo eso, sino que las diferentes legislaciones que han sido la expresión de cómo se interpreta el poder del Estado se justifica el derecho a la educación como una necesidad del individuo y de la colectividad, y a la satisfacción de la misma el poder público ha destinado considerables recursos económicos y humanos.

En otras palabras, se ha reconocido que el derecho a la educación es indispensable para el disfrute de los demás derechos del ser humano y para la evolución de la sociedad.

### **3. EXTENSIÓN Y LIMITES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN**

Hoy en día, para todos los Estados, satisfacer el derecho a la educación constituye una de sus prioridades esenciales. Desde el punto de vista económico se reconoce a la educación como variable destacada del crecimiento económico, en tanto que el acceso generalizado a la educación tiende a mejorar la distribución del ingreso entre una población determinada.

Por otra parte, la educación, concebida en principio como derecho individual, se ha instituido en un derecho social para los gobernados y equilibrar su desventajosa situación social, económica o política frente a

quienes todo lo tienen. En virtud de su inclusión en la Constitución estatal y al tratarse de un derecho social, la obligación del Estado es la de organizar, establecer y hacer funcionar la estructura institucional que permita a los grupos sociales el acceso a los centros educativos.

De acuerdo con los lineamientos expuestos, la titularidad del derecho a la educación corresponde a la persona humana. Sin embargo, el derecho a una oferta de servicios públicos educativos de la misma magnitud en que se demandan, en los términos de los instrumentos internacionales invocados, está condicionado por las necesidades y prioridades del desarrollo del país y la consecuente distribución y aplicación de los recursos nacionales disponibles; razón por la cual se le atribuye un carácter gradual y progresivo, en la medida en que consta de varias etapas o niveles e implica determinadas limitaciones y resulta claro que estas definiciones condicionantes, en apego a los valores y consensos sociales, deben ser establecidos en el seno de los poderes públicos del Estado representativo y democrático.

El Estado tiene el deber de proveer, de acuerdo con sus posibilidades, los medios indispensables para que el sistema educativo nacional haga disponible el acceso a la educación; en el caso de la educación básica, la demanda educativa debe ser satisfecha plenamente y, en el de la educación media superior y superior, la demanda debe satisfacerse progresivamente.

Al tratarse de la enseñanza básica, la obligación estatal tiene como propósito central hacer efectiva la oferta educativa y atender la demanda social; mas aún en países como México en que los problemas fundamentales de la educación básica tienen que ver con la deserción escolar, que se agrava

entre los sectores sociales depauperados y con el rezago educativo que no ha podido ser abatido pese a los programas de alfabetización y de educación para adultos.

Así mismo, la acción educativa del Estado es todavía insuficiente, puesto que no dispone de los recursos necesarios para apoyar a quienes se encuentran en desventaja social. Esta situación afecta de manera muy acentuada a la población marginada -sectores populares, campesinos y pueblos indígenas- la que resiente más el atraso escolar, pues ello se traduce en desigualdades sociales. En suma, el derecho a la educación en ese nivel de enseñanza es una problemática de justicia social y se requiere dar más a quienes tienen menos.

En cuanto a los niveles posteriores a la enseñanza secundaria, es decir, los que corresponden al nivel medio superior y superior, el Estado tiene la responsabilidad de promover y atender la demanda, en proporción a la capacidad de sus recursos y de acuerdo a las tasas de crecimiento de los niveles inferiores mediante una adecuada planeación.

Por ello, el derecho humano a una educación superior igualitariamente accesible no debe entenderse violado o transgredido por el hecho de que un grupo de estudiantes no obtenga el ingreso a una institución de educación superior por razones exclusivamente académicas, ni mucho menos en el caso de que tal ingreso no se hubiere obtenido en una institución específica, toda vez que este derecho no protege ni garantiza el ingreso o aceptación de todos los aspirantes al servicio educativo, sino sólo la realización y calificación no discriminatoria del concurso de selección correspondiente.

En México, a partir de la Revolución mexicana, el Estado ha asumido el compromiso de satisfacer la demanda educativa por medio del establecimiento y expansión de los servicios públicos organizados.

Sin embargo, la tendencia actual en el Estado mexicano no es solamente la satisfacción de la demanda en términos cuantitativos, esto es la cobertura sino que, de acuerdo con el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, se propone la cualificación de los servicios educativos, así como garantizar la permanencia y la pertinencia en los mismos. Dicho de otro modo, elevar el índice de escolarización a los nueve años de enseñanza decretada por el Estado como obligatoria, y asegurar que la población en edad escolar, y aquella que por insuficiencias del servicio público no tuvo acceso o desertó de las instituciones escolares, cuente con las opciones y alternativas para concluir sus estudios son las premisas que sustentan la política educativa actual.

La intención precedente está expresada en la legislación federal vigente en materia educativa; no obstante, el ordenamiento jurídico aplicable en el Estado de México ha permanecido relegado en lo que respecta a los nuevos objetivos propuestos; por lo que se precisa su revisión y actualización, en su caso, o de otra manera, la modificación de sus preceptos para estar acorde con los planteamientos de la autoridad federal en el nuevo esquema de concurrencia Federación-estados en dicha materia.

Para la concreción de lo anterior realizaremos el análisis del marco jurídico de la prestación del servicio público de educación en México, y en particular en el Estado de México, y, a la luz de la doctrina del servicio

público desarrollada por tratadistas de Derecho Administrativo, se confrontará la teoría con la praxis para llegar a la elaboración de propuestas y sugerencias que puedan ser de utilidad en orden a perfeccionar el ordenamiento jurídico local que regula la prestación del servicio educativo y, en consecuencia, hacer tangible el derecho a la educación a los titulares del mismo: el individuo y la sociedad en su conjunto.

#### **4. RECAPITULACIÓN**

El proceso educativo intencionado no fue ajeno a los grupos sociales organizados a través de la historia, incontables son los ejemplos de sociedades que concedieron importancia e instituyeron centros de enseñanza con el fin de transmitir el acervo cultural y moral a las nuevas generaciones.

En la evolución del Estado como organización jurídico-pólítica, la presencia de la escuela se ha significado como institución formadora de los individuos, ya en reconocimiento de la necesidad cultural del ser humano, tal como ocurrió en el Estado liberal o bien, en calidad de instancia legitimadora del poder público y de la conciencia colectiva, como en el Estado intervencionista.

Si bien el derecho a la educación como tal, es incorporado tardíamente al catálogo de derechos y libertades humanas, en los que sobresalen por su importancia el derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad y a la seguridad jurídica a partir de su inclusión en la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Organización de Naciones Unidas, diferentes instrumentos jurídicos internacionales han pugnado por su reconocimiento y garantía.

En virtud de lo anterior, el Estado contemporáneo, correlativamente a su ingreso o potencial económico, le asigna a la educación un carácter prioritario al destinar grandes recursos a la formación y desenvolvimiento de seres humanos plenos sin distinción de ninguna especie o categoría.

## CAPÍTULO II

### MARCO JURÍDICO DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN EN MÉXICO

#### 1. EL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL

El marco jurídico en el que tiene lugar la prestación del servicio de educación en nuestro país, está integrado por los artículos 3º, 31, 25, 26, 73, 123, fracciones XII y XIII constitucionales; por la Ley General de Educación; el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, además de un conjunto de resoluciones jurídicas que constituyen el andamiaje que la Secretaría de Educación Pública tiene como órgano administrativo.<sup>37</sup>

##### A. Disposiciones constitucionales relativas al derecho a la educación y su prestación como servicio público

###### a. Artículo 3º

Desde el año de 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos

---

<sup>37</sup> Germán Cisneros Farías afirma que desde 1917 a la fecha, se han publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, más de 120 resoluciones jurídicas para ser ejecutadas por la Secretaría de Educación Pública, *Derecho Educativo Mexicano*, Tesis doctoral, México, 1997.

Mexicanos en el artículo 3º, contiene los lineamientos pedagógicos, ideológicos, jurídicos y filosóficos de la educación; su contenido ha sido adicionado y modificado de acuerdo al momento histórico y a las condiciones políticas por las que el Estado ha transitado, tal como se deriva de las reformas de 1934, en las que se establece la educación socialista; en 1946, que se le adjudica el carácter democrático a la educación; en 1980, referida a la autonomía universitaria y a los derechos laborales de los trabajadores de las universidades autónomas; en 1992, para resolver lo que se han denominado las nuevas relaciones o la modernización de las relaciones entre la Iglesia y el Estado y la más reciente de 1993, referida a la expresión puntual de la garantía del derecho a la educación y la desaparición de la facultad discrecional del Estado para retirar el reconocimiento de validez oficial de los estudios realizados en planteles particulares; reforma que por su trascendencia comentaremos brevemente

En 1992, en su cuarto informe de gobierno, el presidente Salinas de Gortari anunció que enviaría al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas al artículo 3º, en la que propondría que la obligatoriedad de la educación se hiciera extensiva a la enseñanza secundaria y que se asentara explícitamente el deber del Estado a ofrecerla a todos los mexicanos, ya que tal precepto sólo estaba implícito, es decir, no señalaba expresamente a los beneficiarios de la obligación que tiene el Estado de impartir educación.

En la iniciativa figuraban cuatro palabras que sembraron muchas dudas y temores, aún en miembros del partido dominante. El primer párrafo de la iniciativa declaraba: *Todo mexicano* tiene derecho a recibir educación. El Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria *a quien lo*

*solicite*. La educación primaria y secundaria son obligatorias.

Para grupos opositores, principalmente de centro izquierda, esas palabras eran un argumento que permitiría al Estado deslindarse de su obligación, ya que hay segmentos sociales pobres, en áreas rurales e indígenas que no están en condiciones de solicitarla. También se acusó al gobierno federal de chovinista ya que la iniciativa dejaba fuera a los residentes en el país que no fueran mexicanos. En los debates al interior de las comisiones, al principio dominaba la impresión de que la intolerancia se impondría y que el Partido Revolucionario Institucional haría valer su mayoría sin escuchar las razones de la oposición. Mas algunos diputados miembros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación mostraban su desacuerdo con la iniciativa. Así, no tanto para ganar la mayoría, que ya la tenía, pero sí para generar consenso, el grupo gobernante aceptó esas modificaciones a su iniciativa. De modo, que tal como fue aprobado, en su primer párrafo reza el artículo 3º:

*Todo individuo* tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, Estados, Municipios impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación *primaria y la secundaria* son obligatorias

Como se observa, otra aportación de la iniciativa de reformas que también fue aprobada por la Cámara de Diputados es la ampliación de la obligatoriedad de la educación primaria a la educación secundaria. Dicha iniciativa recoge con acierto lo que dictan las condiciones y el propio desarrollo social y cultural del país y es congruente con el principio de universalidad contenido en el artículo 1º constitucional.

También el gobierno aceptó dos modificaciones importantes a su

propuesta. En la fracción tercera se ratifica el monopolio del gobierno federal en cuanto a la determinación de los planes de estudio de la primaria, la secundaria y la enseñanza normal. Pero de nuevo a propuesta de la oposición se tuvo que agregar que "...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".

Este punto, que paradójicamente surgió de la oposición, sirvió al gobierno para reafirmar su credo federalista pregonado con amplitud desde que se descentralizó el sistema educativo nacional en mayo de 1992, en virtud del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

La otra modificación tiene relación con la gratuidad de la educación superior pública y fue un acuerdo de compromiso entre el gobierno y las facciones de izquierda del PRI, quienes exigían y se manifestaban a favor de dicha garantía. Eso para el PRI era inaceptable, pero concedió parcialmente y en la fracción V se asienta:

Además, ...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.

En lo que toca a la educación impartida por el sector privado, la reforma de 1993, termina con el estado de indefensión jurídica de los particulares a quienes se negaba, en el texto anterior del artículo 3° el derecho de acudir a los tribunales o recurso contra la negativa o revocación de una autorización del poder público.

También elimina, el estado de excepción para la educación de obreros y campesinos sujetos a un régimen particular desde 1934, y que en la

práctica no se cumplía, amén de que en un esquema de igualdad jurídica no tiene cabida el hacer señalamientos y distinciones para un cierto tipo de población o clase social.

La discusión en la Cámara, revivió los debates en contra y a favor del laicismo y de la libertad de enseñanza, los ataques contra la educación privada y los argumentos en contra del Estado educador, por considerar que el derecho a la educación corresponde a la familia ejercerlo.

Otra de las propuestas que presentó la oposición en el debate, fue respecto a la función y la responsabilidad de los medios de comunicación social en la educación mexicana y aunque la mayoría no la dejó prosperar, seguramente volverá a surgir.

En torno al debate parlamentario sostenido para aprobar las reformas al artículo 3º, apunta Carlos Ornelas que, “Dicha discusión no tuvo el fervor ni la animosidad de la época posrevolucionaria, estos argumentos señalan que la controversia por la educación está lejos de concluir, que aún es un asunto de contienda y que es de interés para amplios sectores de la población.”<sup>38</sup>

En la fracción VII se conserva el principio de la autonomía universitaria, y se expresa que los fines de la enseñanza e investigación en las instituciones de educación superior se apegarán a los criterios señalados en el propio artículo.

Finalmente, en la fracción VIII, se establece la obligación del Congreso

---

<sup>38</sup> Ornelas, Carlos, *El Sistema Educativo Mexicano*, México, FCE, 1995, p. 79.

de la Unión de legislar con el objeto de distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, fijar las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que incumplan o dejen de facilitar los medios para que se cumpla con las disposiciones contenidas en el precepto que fija los lineamientos a los que debe apegarse la educación en México.

De lo anterior se deriva que la idea liberal sobre la libertad de enseñanza reconocida por la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (artículo 26, párrafo 3) y por el Protocolo de San Salvador (artículo 13, párrafo 4), coincidentes ambos instrumentos jurídicos en cuanto a las características que debe reunir la educación, como son la obligatoriedad y gratuidad de la educación básica, y el derecho de los padres de elegir el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos ha sido incorporada al artículo 3º constitucional vigente.

Por ello, cabe afirmar que actualmente la educación constituye un servicio público a cargo del Estado, ya sea que la imparta directamente, por medio de la Administración Pública, o indirectamente a través de los particulares, quienes deberán ajustarse a los fines y criterios establecidos constitucionalmente.

De lo expuesto, podemos concluir que el derecho a la educación así como la obligación del Estado de brindar gratuitamente la enseñanza impartida en planteles oficiales, está explícitamente contenido en el texto constitucional, ya que, en efecto, se trata de uno de los derechos humanos y al satisfacer dicha necesidad la organización estatal se obliga a prestarla

mediante sus propios recursos o delegando dichas actividades en los particulares.

#### **b. Artículo 25**

Esta disposición, incorporada a la Ley Fundamental en 1982, precisa de manera indubitable que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático; el concepto anterior nos remite de inmediato a lo expresado en el artículo 3° en donde se establece la definición de democracia adoptada por el Constituyente Permanente en 1946 y que la considera no sólo una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento, económico, social y cultural del pueblo.

Ahora bien, inscrita la reforma del Estado en un proyecto de modernización económica, es indispensable la reforma de las instituciones políticas y sociales por lo que la educación cobra interés inusitado, como área primordial para la transformación estructural que México enfrenta.

La educación como precondition del desarrollo no puede disociarse de lo político y de lo social. Es indispensable reconocer la dificultad de propugnar y cristalizar reformas institucionales en una sociedad que carece de niveles escolares satisfactorios. Una sociedad fragmentada, por una educación inequitativa, parcial y de baja calidad no estimula ni facilita la participación social, ya que ésta es la que, en definitiva, determina el carácter y la dinámica de las sociedades modernas y democráticas.

Es contradictorio pensar en un Estado máximo en economía y mínimo en educación. Estas esferas son indisociables en la realidad; el desarrollo no puede reflejarse sino en ambas. Para ello la educación no sólo es el mejor insumo, sino el factor indispensable.

**c. Artículo 26**

El precepto constitucional de referencia, expresa los lineamientos del sistema nacional de planeación democrática, fundado en la necesidad que tienen las sociedades modernas de plantearse objetivos concretos y definir los mecanismos para aplicar las medidas que hagan posible alcanzarlos.

Las actividades sociales son muy diversas y corresponde al Estado fijarles un lugar determinado dentro del desarrollo que se propone por lo que debe especificarse el planteamiento de prioridades. La educación es una de ellas y como tal, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, se precisan las políticas estatales, las metas y las acciones concretas a realizar.

**d. Artículo 28**

En esta disposición, se encuentra el fundamento de la figura jurídica idónea para que los particulares puedan prestar un servicio público propio o atribuido al Estado, al establecer que “podrá en casos de interés general concesionar la prestación de servicios públicos” en alusión concreta al medio para que las personas de derecho privado, participen como coadyuvantes de las tareas cuyo titular es la organización estatal.

Para tal efecto, expresa la norma citada que la Ley determinará en cada caso cuáles son los servicios públicos concesionables. En consecuencia,

considerada la educación como tal en la fracción VIII del artículo 3o. constitucional, es posible constituir concesiones del servicio público de educación en favor de los particulares.

**e. Artículo 31, fracción I**

En el catálogo de obligaciones de los mexicanos contenidas en el numeral en comento, se enuncia la que consiste en hacer que los hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, consecuente con la reforma al artículo 3° y con lo plasmado en el párrafo sexto del artículo 4° constitucional, que señala el deber de los padres de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental.

En este punto se debe ponderar que el derecho a la educación garantizado por la Constitución, es correlativo a la obligación de los padres de familia de inscribir a sus hijos o pupilos en la institución educativa de su elección, con el fin de que el derecho a la educación sea efectivamente traducido en una preparación más completa de los ciudadanos mexicanos, acorde con el nuevo escenario de la globalización de la economía y de la política internacional.

**f. Artículo 73, fracción XXV**

El precepto en cuestión, que enumera las facultades del Congreso, incluye las facultades coincidentes restringidas en materia de educación, que en opinión autorizada del jurista Jorge Carpizo, son aquellas “que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición

constitucional”,<sup>39</sup> pero se concede a una de ellas [en este caso a la Federación] la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad, tal como ocurre con lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXV, que señala entre las facultades del Congreso la relativa a:

...dictar 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.

### **g. Artículo 123, fracciones XII y XIII**

En el conjunto de derechos en materia laboral que la Constitución consigna en favor de la clase obrera relacionados con la educación, se inserta la obligación de las empresas que estén situadas fuera de las poblaciones, a establecer escuelas necesarias a la comunidad, así como la de los patrones a proporcionar capacitación o adiestramiento a los trabajadores.

## **B. Ley General de Educación**

### **a. Antecedentes**

Este ordenamiento es consecuencia lógica de la reforma de 1992 al artículo 3º constitucional. Fue promulgado el 12 de julio de 1993 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993. Se integra por 85 artículos, organizados en 8 capítulos y 6 artículos transitorios; en el 2o. de ellos se declara abrogada la Ley Federal de Educación, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de noviembre de 1973.

---

<sup>39</sup> Carpizo, Jorge, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, 9ª ed., México, Porrúa, UNAM, 1996, P. 1416.

En la *Exposición de Motivos* se precisa que,

Las recientes reformas al artículo 3º constitucional configuran nuevas necesidades que debe atender el sistema educativo nacional. ...Por ello, la presente iniciativa propone una Ley General de Educación que atienda a las condiciones y necesidades actuales de los servicios educativos y que conserve y amplíe los principios sociales, educativos y democráticos de la ley vigente.

Con ello se subraya el contexto histórico en que surge el ordenamiento citado y que se caracteriza por la responsabilidad del Estado contemporáneo de cimentar las bases educativas para el siglo venidero, con el fin de que la educación siga siendo palanca decisiva en la integración nacional, sustento importante en el desarrollo económico y andamiaje común de bienestar, democracia y justicia social.

Por otro lado, el nuevo esquema de relaciones de la globalización y el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, nos hacen tomar conciencia de la situación educativa de México en relación con países más desarrollados.<sup>40</sup>

### **b. Contenido**

El capítulo I contiene **disposiciones generales** y establece que es de observancia general en toda la República y sus disposiciones son de interés público e interés social. Regula la educación que imparten el Estado -la Federación, las entidades federativas y los municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

---

<sup>40</sup> Cfr. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago, Naciones Unidas, CEPAL UNESCO, 1992.

Se excluyen las universidades y demás instituciones de educación superior; que serán reguladas por las leyes que rigen a dichas instituciones.<sup>41</sup>

En congruencia con lo dispuesto por la Ley Fundamental se asienta puntualmente el derecho a la educación de la persona humana, sin que la titularidad del mismo quede reducida a un sector o grupo social determinado, además se destaca el carácter igualitario en las oportunidades de acceso a cualesquiera de los niveles educativos, para reafirmar el sentido democrático del artículo 3º constitucional.

En el artículo 2º de la Ley en comento se declara:

La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.

Al interpretar el contenido del artículo anterior se pone de manifiesto el proyecto educativo del liberalismo social, al mencionar tanto los propósitos de desarrollo individual, como factor de cambio social con proyección a los fines de la solidaridad social.

Ahora bien, no basta con la proclama del derecho a la educación para hacerlo efectivo, es necesario que el orden jurídico proporcione bisagras o mecanismos de engranaje para la cooperación, que es indispensable a la vida

---

<sup>41</sup> Las disposiciones que norman la educación superior, en criterio de Mario Melgar Adalid, están contenidas en: La Ley para la Coordinación de la Educación Superior, las leyes orgánicas de las universidades autónomas expedidas por el Congreso de la Unión, un título de la Ley Federal del Trabajo, las leyes orgánicas de las universidades estatales expedidas por los congresos locales, acuerdos presidenciales y las disposiciones que las instituciones autónomas por ley se dan para regir su vida interna. *Educación superior, propuesta de modernización*, México, FCE, 1994, pp. 86-87.

humana, la cual es siempre vida en sociedad. De ahí que se requiere que el mismo orden jurídico de la sociedad suministre las condiciones, los supuestos y las instituciones sociales para proporcionar las prestaciones positivas por parte del Estado o de las personas morales sobre las cuales el orden jurídico imponga determinados deberes correlativos, así como la fuente financiera para sufragar todas estas atenciones. Sin toda la legislación y la reglamentación pertinentes y sin el establecimiento efectivo de las instituciones que deben prestar dichos servicios públicos, no cabe dar cumplimiento real a tales derechos sociales del hombre.

Lo anterior está reconocido por el artículo 3º de la Ley citada:

El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución social educativa establecida en la presente Ley.

Dicha obligación de prestar servicios educativos queda circunscrita a la educación básica, que comprende los niveles de preescolar, primaria y secundaria y para tal efecto se corresponsabiliza a las entidades federativas y municipios a asumir la importante función.

Sin embargo, se admite que el Estado promoverá y atenderá – directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio- todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la Nación.

Además de otorgar apoyo para la investigación científica y tecnológica y alentar el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal.

Se describen con precisión los elementos integrantes del Sistema Educativo Nacional, a saber:

**Elementos personales:** educandos, educadores y autoridades educativas.

**Elementos técnicos:** planes, programas y materiales educativos.

**Elementos materiales:** instituciones educativas del estado, organismos descentralizados, instituciones a cargo de personas de derecho privado e instituciones de educación superior dotadas de autonomía.

Se establece la competencia de las autoridades para la aplicación y la vigilancia del cumplimiento de la ley. En el nivel federal, corresponde a la Secretaría de Educación Pública; en el nivel estatal, al ejecutivo local; y en el municipal, al ayuntamiento de cada municipio.

En general en este capítulo, se refrendan los criterios y fines de la educación, postulados en el artículo 3°.

El contenido del **capítulo II**, denominado Del Federalismo Educativo, se refiere a la distribución de la función social educativa.

Es aspecto relevante en este capítulo, el carácter regulador y rector de la educación nacional conferidos a la autoridad educativa federal, a quien corresponde de manera exclusiva:

1) Determinar planes y programas de estudio para la educación básica y normal, para lo que deberá considerar la opinión de las autoridades educativas locales.

- 2) Establecer el calendario escolar aplicable en todo el país.
- 3) Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos.
- 4) Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y secundaria.
- 5) Fijar los lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria.
- 6) Regular un sistema de formación, desarrollo y superación profesional para maestros de educación básica.
- 7) Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar, que en su caso formulen los particulares.
- 8) Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias.
- 9) Fijar los lineamientos generales de los Consejos de Participación Social.
- 10) Realizar la planeación y programación del sistema educativo nacional
- 11) Las acciones que sean necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica y normal.

Tocante a las autoridades educativas locales, con el carácter de facultades concurrentes les son asignadas las atribuciones que siguen:

1) Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.

2) Proponer a la Secretaría contenidos regionales para incluirse en los planes y programas de estudio para la educación básica y normal.

3) Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación básica y normal.

4) Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros de educación básica.

5) Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación básica y normal.

6) Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación básica, normal y demás para la formación de maestros.

Estas atribuciones no son limitativas sino enunciativas, ya que el artículo 14 expresa las facultades concurrentes de la autoridad educativa federal y local que consisten en promover y prestar servicios educativos distintos a los de educación inicial, básica, indígena, especial, normal y demás para la formación de maestros.

Respecto a la constitución del sistema nacional de formación y desarrollo profesional del magisterio, es dispuesto por la ley citada, en el artículo 20, complementado por el 12, fracción IV, el 13 fracción IV, el 15 y el 21.

El tema del federalismo educativo ha sido muy controvertido, ya que, como se aprecia, se desplaza a las entidades la prestación de los servicios, sin embargo la asignación del presupuesto sigue siendo facultad federal.

En este punto consideramos que se ha optado por un proceso gradual en el que paulatinamente se irán transfiriendo otro tipo de facultades.

Otro asunto por demás interesante que se introduce en la ley actual es el relativo al financiamiento a la educación, ya que por primera vez en una ley educativa se establece la obligación del Ejecutivo Federal y del gobierno de cada entidad federativa, de concurrir al financiamiento de los servicios educativos, sujetándose a las disposiciones de ingresos y gasto público aplicable.

Así mismo se hace énfasis en que los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de los servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

Esto es, que los gobiernos locales no podrán aplicar a un renglón distinto los recursos financieros que les sean asignados por la Federación para la función educativa.

Como lo ilustra Pablo Latapí:

Algunos gobiernos estatales han manifestado que la concepción del federalismo que se está aplicando en el orden educativo dista mucho de hacer justicia a su soberanía, pues la Federación concentra el poder de decisión y deja a los Estados la operación y administración. Hay también quienes opinan que es indispensable reformar las pautas de recaudación fiscal ampliando las atribuciones de las entidades federativas.

La solución no será fácil, sobre todo si se toma en cuenta la diversidad de situaciones que presentan los Estados. Independientemente de este debate, es un avance el que la iniciativa

procure precisar los términos del actual esquema de federalización.<sup>42</sup>

En lo que toca al municipio, se admite en la ley en comento, que el ayuntamiento promueva y preste servicios educativos de cualquier tipo y modalidad y dispone que los gobiernos locales promoverán la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.

A este tenor es pertinente apuntar que actualmente la asignación a los municipios de los ingresos recaudados por el propio ayuntamiento es del 4% por ciento del total de los mismos, con la circunstancia de que son recursos etiquetados, es decir que de antemano se le asigna el destino a los mismos de parte del gobierno federal.<sup>43</sup>

De ahí que los municipios se limiten a funcionar como agencias de mantenimiento; ya que con ese presupuesto por demás exiguo no es posible financiar la construcción de planteles o su sostenimiento.

Por último, en el capítulo II se aborda un tema de la mayor trascendencia para el funcionamiento eficiente de las instituciones y es el relativo a la Evaluación del Sistema Educativo Nacional; ciertamente no puede proyectarse el desarrollo de la educación de cara a la nueva situación del país hacia el siglo XXI, si no se evalúan los recursos, las estructuras y procedimientos con que se opera y los resultados que se producen.

---

<sup>42</sup> Latapí, Pablo, *Tiempo educativo mexicano I. Política educativa, bitácora 1992-1995, federalismo-legislación*, Aguascalientes México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 1996.

<sup>43</sup> Esta información fue vertida por el Dr. Ricardo Flores Castro, Secretario de Desarrollo Social del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Edo. de México en entrevista realizada por la doctorante.

Dispone el artículo 29 de la ley referida, que corresponde a la Secretaría de Educación Pública practicar la evaluación sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen en sus competencias.

La evaluación tendrá el carácter de sistemática y permanente y sus resultados se tomarán como base, para que las autoridades educativas en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes.

Con esa finalidad, las instituciones educativas establecidas por el Estado, por sus organismos descentralizados y por los particulares, otorgarán a las autoridades educativas todas las facilidades y colaboración para realizarla.

En el capítulo III, se desarrolla el concepto de equidad en la educación, que ha tomado relevancia en lo concerniente al acceso a los servicios educativos y no es más que la garantía de igualdad aplicada al derecho a la educación esto es, su materialización plena.

En otras palabras, no basta el ingreso a la escuela, el Estado debe poner a disposición de los gobernados facilidades de toda índole para quienes se inscriban en un centro educativo concluyan los estudios; es preciso abatir el fenómeno de la deserción escolar procurando la permanencia en la escuela, debido a que con frecuencia por factores económicos y sociales, los menores de edad o los estudiantes de diversos niveles educativos dejan trancos sus estudios para hacer frente a los requerimientos de satisfacer sus necesidades básicas de supervivencia.

En el pensamiento clásico aristotélico se destaca en la idea de equidad

su relación con la justicia distributiva, que no es otra que *tratar a los iguales como iguales y a los desiguales como desiguales*; parafraseando lo anterior podemos decir, que una escolaridad dirigida a grupos desiguales, no puede producir sino resultados desiguales; por lo que la inclusión de este concepto reafirma el propósito del Estado de satisfacer la necesidad de educación, canalizando su acción a los sectores de la población que no han sido alcanzados por los beneficios de los programas sociales emprendidos por el gobierno.

Todas las estrategias que tratan de democratizar la educación tienen el mismo objetivo, igualar el acceso a la educación; sin embargo, como lo ha precisado Thomas Kellaghan,<sup>44</sup> para que exista verdaderamente la igualdad deben existir siete indicios de equidad:

- 1) Los servicios públicos educativos de una sociedad deben estar pensados para toda la población.
- 2) Todos los sectores de la sociedad deben tener el mismo tipo de acceso a los servicios.
- 3) Todos los grupos deben disfrutar de una participación equitativa en la utilización de los servicios.
- 4) Los niveles de logro, por ejemplo, los años en el sistema educativo, no serán significativamente distintos para los diferentes grupos.
- 5) Los conocimientos exigidos para alcanzar los objetivos del servicio no deben ser sustancialmente diferentes para los distintos grupos.
- 6) Las aspiraciones vitales que se persiguen deben ser similares en todos los grupos sociales.
- 7) El sistema del servicio deberá producir resultados similares en lo que se refiere a la mejora en el bienestar de todos los grupos sociales.

---

<sup>44</sup> Kellaghan, Thomas. "Los sistemas escolares como objeto de evaluación". En Daniel Stufflebeam: Thomas Kellaghan y Benjamín Álvarez (comp.), *La Evaluación Educativa*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1982, p. 22.

Por ello las consideraciones o atenciones que se dirijan a la atención de los marginados mediante programas compensatorios no sólo en el aspecto netamente educativo, sino con apoyos subyacentes para lograr que los esfuerzos en materia educativa puedan ser aprovechados por los analfabetas, los indígenas, los que han abandonado la escuela, la población desnutrida o los estudiantes con retraso escolar de origen diverso, tienen gran importancia para hacer realidad la igualdad de oportunidades educativas, prescrita en la ley secundaria.

En el debate de la iniciativa de reformas a la LGE, el capítulo III, fue el más celebrado porque como se expresó, ..."corresponde a un concepto puesto en boga por la UNESCO y la CEPAL y porque no existía un apartado correspondiente, si bien algunas de las medidas propuestas ya existían en forma dispersa".<sup>45</sup>

Al respecto, es de considerar, en primer término, el reconocimiento de la existencia del problema y después, la voluntad del Estado para subsanar las deficiencias en la materia, mediante la implementación de los programas previstos en la Ley actual.

En el capítulo IV se modifica la terminología empleada en la Ley Federal de Educación y se introducen y definen vocablos más precisos como: *tipos y modalidades*.

Además, se especifican los niveles que comprende cada uno de los tipos.

<b>TIPOS</b>	<b>NIVELES</b>
<b>Básica</b>	Preescolar, primaria y secundaria
<b>Media-Superior</b>	Bachillerato, niveles equivalentes y licenciaturas que no requieren de bachillerato
<b>Superior</b>	Licenciatura, especialidad, maestría y doctorado
<b>Modalidades</b>	Escolar, no escolarizada y mixta

En la ley vigente se emplean las palabras grados escolares para designar a un año o más de estudios, según el caso, para concluir el nivel correspondiente. Se habla de grados académicos relativos a las instituciones de educación superior como son la maestría y el doctorado.

Otra innovación que se introduce es la palabra niveles para determinar según se trate de la educación preescolar, el nivel de educación primaria o el nivel de secundaria

Se especifica además, que el nivel de educación preescolar no constituye un requisito previo para ingresar al de educación primaria, con lo que se evita perjudicar a los menores que están en edad de cursar la primaria y que por razones diversas no tuvieron acceso al nivel de preescolar.

Por último, en el sistema educativo nacional queda comprendida la educación inicial para menores de cuatro años; la educación especial para individuos con discapacidades y la educación de adultos para mayores de 15

<sup>45</sup> *Diario de debates*, LV Legislatura, período ordinario, Año II, no 27, p. 2317.

años que no concluyeron la educación básica.

En lo que se refiere a planes y programas de estudio, en la LGE se determina la estructura legal que deberán observar y se conforma de la siguiente manera:

- a) Los propósitos de formación general;
- b) Los contenidos organizados con asignaturas;
- c) Las secuencias que deben respetarse entre las asignaturas, y
- d) Los criterios y procedimientos de evaluación y acreditación.

En los programas de estudios deberán establecerse los propósitos de aprendizaje de las asignaturas o unidades, así como los criterios y procedimientos para evaluar y acreditar su cumplimiento.

Otra innovación importante es la relativa a la obligación de que el calendario escolar comprenda 200 días de clase para los educandos así como su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, lo cual podría ajustarse por la autoridad educativa local.

En el capítulo V se regula la educación impartida por particulares. Figuran como aspectos sobresalientes:

- a) La autorización y el reconocimiento de validez oficial específicos para cada plan de estudios.
- b) La obligación de la autoridad educativa de publicar en el órgano informativo oficial el acuerdo de autorización o reconocimiento de estudios,

como garantía para que los gobernados conozcan la relación de planteles incorporados.

c) Las visitas de inspección que se realicen a dichos planteles de parte de la autoridad educativa y que estarán sujetas a la normativa expresa en la Ley.

El capítulo VI contempla la validez oficial de estudios y la certificación de conocimientos, con la finalidad de que los estudios que se realicen dentro del sistema educativo nacional tengan validez en toda la República. Así mismo, la Secretaría de Educación Pública promoverá que los estudios con validez oficial en el país, sean reconocidos en el extranjero.

a) Revalidación de estudios realizados fuera del sistema educativo nacional. Con el fin de que adquieran validez oficial los estudios realizados fuera del sistema educativo nacional mediante revalidación, siempre y cuando sean equiparables con estudios realizados dentro del sistema, la Secretaría de Educación determinará las normas y criterios generales, aplicables en toda la República, a los que se ajustarán la revalidación, así como la declaración de estudios equivalentes.

b) Acreditación de los conocimientos adquiridos en forma autodidacta o a través de la experiencia laboral. Mediante esta disposición, la Secretaría, por acuerdo de su titular, podrá establecer procedimientos por medio de los cuales se expidan certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes acrediten conocimientos terminales que correspondan a cierto nivel educativo o grado escolar, adquiridos en forma autodidacta o a través de la experiencia laboral.

En el capítulo VII, “De la participación social en la educación”, se incorpora a la LGE la figura de los Consejos de Participación Social, órganos colectivos cuya organización se prevé en el artículo 68 y deben constituirse por representantes de directivos, maestros, padres de familia, alumnos, exalumnos y diversos sectores involucrados en las cuestiones educativas.

Se les otorga facultades diversas en la Ley, entre ellas reviste interés la de externar su opinión en asuntos pedagógicos a las autoridades educativas. Como limitante a su función, se establece la de abstenerse de intervenir en los asuntos laborales de los establecimientos educativos, así como participar en cuestiones políticas y religiosas. Con dichos Consejos se abre un canal de comunicación entre sociedad y autoridad.

En el capítulo VIII que trata de las infracciones, sanciones y recurso administrativo, se introduce una de las más importantes reformas a la legislación educativa, al precisar las conductas consideradas como infracciones, así como las sanciones respectivas.

Respecto a los particulares autorizados por el órgano competente para prestar el servicio educativo, se prevé el acceso al recurso administrativo, para quienes resulten afectados por resoluciones de autoridades administrativas que nieguen o revoquen la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios, y puedan hacer valer sus derechos dentro de la legalidad.

En las disposiciones relativas, se expresan las normas a que debe sujetarse el mencionado recurso.

En suma, la ley comentada contiene importantes lineamientos para que la educación sea realmente el medio que permita a la nación acceder a niveles superiores de vida, superar los rezagos y enfrentar con éxito los nuevos retos de la apertura comercial.

### **C. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica**

El 18 de mayo de 1992, suscrito por el gobierno federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación surge a la vida pública nacional el instrumento jurídico que sentará las bases del proceso de reestructuración del sistema educativo nacional, al que se ha denominado la descentralización educativa. El objetivo que persigue el Acuerdo de referencia es de:

...transformar el sistema de educación básica -preescolar, primaria y secundaria con el propósito de asegurar a los niños y jóvenes una educación que los forme como ciudadanos de una comunidad democrática, que les proporcione conocimientos y capacidad para elevar la productividad nacional, que ensanche las oportunidades de movilidad social y promoción económica de los individuos, y que, en general, eleve los niveles de calidad de vida de los educandos y de la sociedad en su conjunto.<sup>46</sup>

En dicha acción se manifiesta la intención de superar los retos actuales y para el logro de lo anterior se expresa la intención de unirse en un gran esfuerzo que extienda la cobertura de los servicios educativos y eleve la calidad de la educación a través de una estrategia que atiende a la herencia

---

<sup>46</sup> Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, México, *Secretaría de Educación Pública*, 1992, p. 2.

educativa del México del siglo veinte”.<sup>47</sup>

En el diagnóstico del problema se identifican como causas de las deficiencias de la educación, el gigantismo burocrático propiciado por el centralismo; entendido como tal, la concentración de facultades y poder de mando y decisión en la administración pública federal, aunado a la escasez de recursos financieros del gobierno; para solucionarlo se propone llevar a cabo la reorganización del sistema educativo a través de la consolidación de un auténtico federalismo educativo y promover una nueva participación social en la educación.

En tal virtud

...el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando en el estado respectivo hasta esta fecha los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación.<sup>48</sup>

Con esta acción el gobierno federal se propuso delegar las facultades de organización de los servicios públicos en manos de los autoridades federales asentadas en las entidades federativas; en rigor, lo anterior constituye un caso de descentralización política, más no administrativa como se esclarecerá en capítulos subsecuentes de la presente investigación.

Sigue diciendo el documento:

...La transferencia referida no implica de modo alguno la desatención de la educación pública por parte del Gobierno Federal. El Ejecutivo Federal vigilará en toda la República el cumplimiento del Artículo Tercero Constitucional, así como de la Ley Federal de Educación y sus disposiciones

---

<sup>47</sup> *Ibíd.*

<sup>48</sup> *Idem*, pp.8-9.

complementarias.<sup>49</sup>

De lo que se infiere que la autoridad no se desprende de su obligación de prestar los servicios educativos, por el contrario, se mantiene como rector de la política educativa a nivel nacional sustentando su acción en la creación de la normativa necesaria para distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, cuyo propósito se concreta en la Ley general de Educación.

El nuevo federalismo educativo significa que cada gobierno estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituye al titular de la Secretaría de Educación Pública. De esta manera, se intenta establecer un solo sistema estatal, que se encargue de dirigir y administrar las escuelas estatales y federales en su territorio, así como atender las relaciones jurídicas, sindicales y laborales con los trabajadores adscritos a éstas y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal.

Para los gobiernos municipales, la descentralización educativa fija ciertas condiciones que permitirán a los municipios -base de la organización política de la nación- asumir funciones en la educación, con la finalidad de lograr una participación más dinámica y comprometida. Se pretende "animar un más amplio concurso comunitario en la escuela, ejercer un control social más eficaz sobre la calidad de la educación y responder consensualmente a los problemas y necesidades más inmediatos de la escuela".<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Idem, p. 9.

<sup>50</sup> Ibídem.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Consecuencia inmediata del Acuerdo citado, fue la suscripción de los Convenios signados entre el Ejecutivo Federal y los ejecutivos locales de las treinta y una entidades federativas y posteriormente la promulgación de la Ley General de Educación, que recoge en sus preceptos los propósitos de delimitar las facultades de la autoridad federal y las locales.

#### **D. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000**

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 es un programa sectorial que tiene sustento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de febrero de 1996 y es de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a las disposiciones legales aplicables la obligatoriedad del Programa es extensiva a las entidades paraestatales.

Tiene como propósito dar realización plena a los principios y mandatos contenidos en el artículo 3º y en las disposiciones de la Ley General de Educación. Igualmente especifica los objetivos y las estrategias generales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En su texto se hace énfasis en que el desarrollo al que podemos aspirar a finales del siglo XX exige cambios profundos en los comportamientos que sólo pueden ser producto de la educación y la pondera como "factor estratégico del desarrollo, que hace posible asumir modos de vida superiores

y permite el aprovechamiento de las oportunidades que han abierto la ciencia, la tecnología y la cultura de nuestra época".<sup>51</sup>

Se enmarca en el concepto de desarrollo humano y pretende lograr equidad en el acceso a las oportunidades educativas y establecer condiciones que permitan su aprovechamiento pleno; trata de asegurar que la educación permanezca abierta también para las generaciones futuras, conforme a una visión de desarrollo sostenible; se dirige a alentar la participación y responsabilidad de los principales agentes que intervienen en los procesos educativos y a "formar seres humanos que participen responsablemente en todos los ámbitos de la vida social; además se orienta a estimular productividad y creatividad en el desempeño de todas las actividades humanas".<sup>52</sup>

La equidad, la calidad y la pertinencia son los criterios fundamentales en los que se insertan las acciones del Programa citado.

En consideración al estado del arte de la educación en nuestro país, se expresa que el combate a las desigualdades es *conditio sine que non* para lograr la equidad; en consecuencia, se propone ampliar crecientemente la cobertura de los servicios educativos para hacer llegar los beneficios de la educación a todos, independientemente de su ubicación geográfica y de su condición socioeconómica.

Por ello se implementarán programas cuya finalidad es compensar la

---

<sup>51</sup> Programa de Desarrollo Educativo, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 1996, p. 26.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

desigualdad económica y crear un ambiente propicio para el desarrollo educativo de los niños.

Respecto de la calidad, se expresa que ha sido preocupación permanente de todos los agentes que intervienen en el proceso educativo o se enfrentan a sus resultados, y se admite que la calidad del servicio es producto de un conjunto de factores que concurren en diversos momentos y circunstancias y que cuando se llega a ciertas metas, aparecen nuevas expectativas más difíciles de alcanzar, (al hacer referencia a la expansión que tuvieron por espacio de siete décadas los servicios educativos), por lo que es un movimiento continuo en la búsqueda del mejoramiento, que requiere de un esfuerzo constante de evaluación, actualización e innovación.

Relativo a la pertinencia, declara que la educación es una vía hacia una mejor manera de vivir que no puede estar desvinculada de las necesidades e intereses del educando, por lo que ha de buscarse la adecuación a sus condiciones y aspiraciones y servir al mantenimiento y superación de las comunidades y de la sociedad en general. Por ello se procurará la pertinencia en todos los tipos, niveles y modalidades de la educación.

Fundamentada la decisión en razones éticas, jurídicas, de eficacia y por sus mayores consecuencias positivas en ámbitos más amplios, en el Programa se otorga mayor prioridad a la educación básica ya que en ella se adquieren valores, actitudes y conocimientos que toda persona debe poseer a fin de alcanzar la oportunidad de su desarrollo individual y social.

En el Programa, se parte del diagnóstico del problema y los retos a vencer, se estipulan las metas a cubrir en todos los tipos y modalidades

educativas, se le otorga una importancia creciente al papel del maestro, así como su preparación y actualización y se establecen las estrategias y líneas de acción.

Respecto al financiamiento de la educación se reconoce el papel clave de la educación en el desarrollo nacional y la necesidad de destinarle recursos suficientes, de acuerdo a lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que afirma que la "educación será una altísima y constante prioridad del Gobierno de la República, tanto en sus programas como en el gasto público que los haga realizables".<sup>53</sup>

Para ello se buscarán nuevas fórmulas de equidad, para que en forma proporcional las entidades que obtienen mayores recursos, inviertan más y la Federación apoye las disparidades educativas actuales.

Por otra parte, se aclara que el tema del gasto público en educación es considerado en el contexto general de la asignación de recursos en las entidades, tanto los federales como los propios; por lo que corresponde al ámbito de coordinación global entre los gobiernos de las entidades federativas y el Ejecutivo Federal, éste último representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Observamos, sin embargo, que en este renglón, se omite esclarecer en términos de planeación el porcentaje del PIB que se destinará al gasto educativo, ya que resulta difuso y ambiguo que sólo se señale la importancia

---

<sup>53</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, p. 85.

creciente que tendrá la materia para el régimen sexenal ya que si se cuenta con los indicadores así como con los datos sobre la magnitud del problema, es de esperar que se fijen previamente los objetivos que se persiguen y los recursos financieros que se aplicarán. De lo contrario el Plan queda en buenas intenciones y sujeto a los vaivenes de las decisiones políticas.

## **2. EL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN EN LA LEGISLACIÓN LOCAL**

Al realizar el análisis del marco normativo del derecho a la educación en los apartados anteriores, quedó de manifiesto que los diferentes ordenamientos jurídicos aplicables a la materia guardan concordancia en cuanto al reconocimiento de tal derecho y a la obligación del Estado de brindar a la población los medios para satisfacerlo, así como en las nuevas orientaciones que adquiere la prestación de los servicios educativos, en los que prevalecen los criterios de calidad, equidad y pertinencia.

En el Estado de México, en el marco de las facultades coincidentes a que se hizo mención, además de los instrumentos jurídicos de carácter federal estudiados en el apartado anterior, el derecho a la educación y la correlativa prestación del servicio está regulado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, publicada en la *Gaceta del Gobierno* de 27 de febrero de 1995, La Ley de Educación Pública del Estado de México publicada en la *Gaceta del Gobierno* de 11 de febrero de 1981, y el Convenio que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de México, publicado en la *Gaceta*

*del Gobierno* de 28 de mayo de 1992.

Como se observa, la Ley de Educación inició su vigencia con anterioridad a las reformas federales en materia educativa, así como a la de la propia Constitución local, lo que explica en parte que la citada Ley de Educación no responda a la situación jurídica actual, y presente antinomias y lagunas para regular las relaciones jurídicas que tienen lugar en el presente.

### **A. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México**

El derecho a la educación consagrado por el legislador federal, se refleja en el espíritu de la Constitución local, en las disposiciones que a continuación se mencionan:

#### **a. Artículo 5**

En el Estado de México, dentro de los principios constitucionales, se otorga a todos los individuos el respeto pleno a las libertades, derechos y garantías que la Constitución Federal establece; por lo que está implícito el *derecho a la educación* consignado en el artículo 3º constitucional.

#### **b. Artículo 17**

Dicho precepto, reconoce la composición pluricultural y pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y dispone que las autoridades promoverán el bienestar de estos grupos mediante las acciones necesarias, convocando incluso a la sociedad, en especial en las materias de salud, educación, vivienda y empleo, así como en todas aquellas que con respeto a las expresiones y manifestaciones de su cultura, faciliten e

impulsen la participación de sus integrantes, en todos los ámbitos del desarrollo del Estado y en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás habitantes.

Con ello se refiere al principio de equidad que se ha mencionado insistentemente en el marco regulatorio de la educación.

### **c. Artículo 27**

Entre los deberes de los vecinos del estado, se establece el que impone que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria.

## **B. Ley de Educación Pública en el Estado de México**

La Ley de Educación Pública del Estado de México, reglamentaria del artículo 89, fracciones XX, XXI y XXII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (*sic*), regula la prestación del servicio público de educación en la entidad y presenta contradicciones respecto del artículo 3º constitucional, la Ley General de Educación, así como con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

### **a. Artículo 1º**

Establece que la presente ley es reglamentaria del artículo 89, fracciones XX, XXI, y XXII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, siendo que el texto actual de la Constitución citada no guarda relación con lo prescrito; ya que como se expresó dicho ordenamiento fue reformado, y por lo tanto, no corresponde el numeral 89 a

las facultades del Ejecutivo del Estado en materia de educación, enunciadas en el artículo 77, fracciones I, XXIII, XXIV y XXVIII.

#### **b. Artículo 8**

En esta disposición, subsiste la prohibición para las corporaciones religiosas, ministros de cultos o sociedades por acciones que realicen actividades educativas de propagar ideas religiosas en los planteles en que imparten la educación, a pesar de que, por la reforma de 1992, al artículo 3º, y como consecuencia del reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias y de la libre enseñanza, ya no existe impedimento para que en los planteles particulares se fomente la práctica de doctrinas religiosas, siempre que la educación se apegue a los fines y principios señalados por la Ley Fundamental.

En el mismo numeral se contraviene lo dispuesto en la Ley Federal de la materia, cuando se refiere al tipo de educación destinada a obreros o a campesinos, siendo que por considerarse que se sometía a un régimen de excepción a los grupos sociales mencionados y bajo un principio de igualdad, no se deben hacer distinciones de tal naturaleza, ya que la educación ha de llegar a todos los sectores de la sociedad de manera igualitaria, por lo carece de sentido la mención al respecto.

#### **c. Artículo 13**

En cuanto a las facultades y deberes del Ejecutivo en materia educativa, se omite expresar en concordancia con el ordenamiento federal, la de proponer contenidos regionales a los planes y programas de estudio; la

que corresponde a realizar ajustes al calendario oficial de labores, la de revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros de educación básica; la de celebrar convenios con la autoridad federal para coordinar o unificar las actividades educativas sin menoscabo de lo señalado expresamente para la Federación.

**d. Artículo 22**

Las discrepancias fundamentales con la Ley General estriban en la omisión de adscribir la obligatoriedad a la educación secundaria, tal como se ha establecido en el artículo 3º, desde la reforma de 1993.

**e. Artículo 23**

En lo que respecta a los tipos y modalidades educativos, no es armónica con lo establecido por el artículo 37 de la Ley General de Educación.

Otra contradicción entre el ordenamiento local y el federal, es la relativa al derecho de los particulares a manifestar su inconformidad ante una resolución administrativa que niegue o revoque la autorización para prestar servicios educativos, ya que, como se expresó, en virtud de la reforma constitucional, es dable la impugnación de tales resoluciones mediante el recurso administrativo.

También es una deficiencia significativa en el ordenamiento local, la falta de regulación de las visitas de inspección y verificación a los planteles particulares por la autoridad competente.

Los aspectos referentes al financiamiento de la educación, a los medios de comunicación y sus implicaciones en la educación, a las conductas consideradas como infracciones, a las responsabilidades de los servidores públicos y sus sanciones, son asuntos totalmente ignorados por la ley local, y constituyen lagunas importantes en el orden jurídico que requieren ser regulados por el legislador.

### **C. Convenio celebrado entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de México**

Posterior a la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el 28 de mayo de 1992, tuvo lugar la suscripción del convenio de referencia en un texto que consta de treinta y cinco cláusulas y de él se desprende, fundamentalmente, la transferencia de los servicios de educación básica -preescolar, primaria y secundaria, educación normal y demás, relativa para la formación de maestros, así como la educación especial -inicial, indígena, física y las misiones culturales; de esta forma traspa el Ejecutivo Federal al gobierno estatal los establecimientos -con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles- por medio de los cuales la Secretaría de Educación Pública prestaba los servicios educativos referidos en la entidad.

El convenio reproduce fielmente el espíritu del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y es idéntico al celebrado por el Ejecutivo federal con los titulares del Ejecutivo local de cada una de las entidades federativas.

Consecuencia inmediata del citado convenio fue la creación del organismo descentralizado Servicios Educativos Integrados al Estado de México con el objeto de hacerse cargo integralmente de los servicios de educación básica y normal que le transfiera la Federación.

### **3. RECAPITULACIÓN**

En la Ley de Educación Pública del Estado de México; no se ha reflejado la idea del federalismo educativo, ni la reorganización del sistema educativo, propuestas implícitas en la Constitución Federal, en la Ley General de Educación, en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 y en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, por lo que afirmamos que es urgente la adecuación de la normativa que regula la educación en la entidad con las nuevas tendencias y orientaciones marcadas por la legislación federal de la materia.

Estas divergencias, desde luego, se despejan al realizar una interpretación sistemática de la ley, conforme lo proclama la dogmática jurídica que no admite la existencia de lagunas, y que para resolver las controversias que pudieran presentarse, sostiene que no es necesaria la creación de nuevos ordenamientos, sino descubrir los principios implícitos en la legislación.

Sin embargo como argumenta Santiago Nino,

...a este ideal declarado [de los juristas] le corresponde la función latente de reformular el derecho legislado de tal manera a eliminar las contradicciones, completar las lagunas, suprimir las redundancias, restringir el grado de vaguedad y ambigüedad del lenguaje del legislador, y

principalmente, adecuar el derecho a las valoraciones sociales vigentes.<sup>54</sup>

Por lo que es de considerar que ante tales discordancias, se requiere realizar un estudio exhaustivo de la legislación vigente contrastándolo con la doctrina del servicio público y en orden a su funcionalidad, proponer las reformas o modificaciones que deban hacerse para buscar la uniformidad en el derecho aplicable; más aún que en el sistema de facultades concurrentes que establece el artículo 3º fracción VII, tiene cabida la actividad legislativa del congreso local en la materia educativa.

Parte fundamental de la federalización educativa es la elaboración, discusión y aprobación de las leyes estatales de educación conforme al nuevo esquema establecido por la reforma constitucional y la Ley General de Educación. Hasta hoy dieciséis entidades federativas han aprobado sus leyes respectivas.<sup>55</sup>

En sentido semejante, opina Mario Melgar Adalid:

“los deberes del gobierno no son abstractos ni meramente morales; se deben traducir en acciones, en actos jurídicos, en fin, en hacer cosas que faciliten y propicien la solidaridad social, mediante la cual cada quien aporta algo a una tarea común y socialmente útil”.<sup>56</sup>

De modo tal que la satisfacción de las necesidades sociales se materializa en la prestación de servicios de interés general o social y son precisamente los servicios públicos.

---

<sup>54</sup> Santiago Nino, Carlos, *Consideraciones sobre dogmática jurídica*, México, UNAM, 1989, p.107.

<sup>55</sup> Vid. ( Campeche, Veracruz, Colima, Baja California Sur, Nayarit, Sonora, Quintana Roo, Guerrero, Durango, San Luis Potosí, Yucatán, Baja California, Guanajuato, Querétaro, Morelos y Coahuila). Viveros Castañeda Fernando, *Los servicios educativos en el Distrito Federal*. Tesis doctoral, México, 1997

<sup>56</sup> Melgar Adalid, Mario, *Las nuevas reformas al artículo 3º. Modernización del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1993, p. 17.

Así, el Estado se convierte no sólo en poder de mando, sino en una fuerza o poder de individuos que están dedicados a la creación, prestación, gestión, concesión y control de los servicios públicos.

Los servicios públicos que derivan de la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios que se otorga a los particulares que imparten educación, son la expresión más acabada de la actividad gubernamental.

Los gobiernos existen en la medida en que están legitimados, sea por la fuerza que les da la mayoría de la sociedad, como es el caso del Estado democrático de derecho, o por otros motivos que garanticen el ejercicio y el uso de atribuciones derivadas del poder político, los gobiernos deberán cumplir con los deberes sociales que les impone su condición de atender reclamos de la colectividad; es decir, la sociedad se organiza en Estado, genera sus leyes y conforma el aparato encargado de aplicar el derecho, en la medida en que dicho gobierno se configure conforme al apoyo de las fuerzas políticas existentes con objeto de que cumpla con su deber.

Por consiguiente, al coexistir diferentes ordenamientos aplicables a la prestación del servicio público de educación en el Estado de México expedidos en momentos históricos distintos y realidades diferentes -como la propuesta por la reforma del Estado-, es necesario buscar su integridad y coherencia a fin de que la ley local proporcione la certidumbre y seguridad jurídica tanto a los individuos titulares del derecho a la educación, como a las entidades públicas o privadas obligadas a la prestación del servicio público de educación y en consecuencia, se convierta en el instrumento

jurídico dotado de eficacia, congruente con la realidad social y los fines del Derecho.

## CAPÍTULO III

### TEORÍA DEL SERVICIO PÚBLICO

#### 1. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

En torno al concepto de servicio público, existe una verdadera selva semántica, ya que innumerables tratadistas han desarrollado construcciones teóricas del servicio público sin que exista un acuerdo unánime sobre el concepto; sin embargo la imprecisión que priva al respecto, se deriva fundamentalmente de que en la legislación no se ha definido la terminología. Así lo hace notar Renato Alessi:

El concepto de **servicio público**, además de no haberse perfilado ni siquiera sumariamente por la legislación, constituye uno de los más imprecisos dentro del Derecho Público, pudiendo afirmarse que los conceptos de servicio público son tantos como autores se han ocupado del mismo.<sup>57</sup>

Andrés Serra Rojas sostiene que nuestro orden jurídico no es muy preciso para definir el servicio público. Los artículos 73, fracción XXV y 123, fracciones XVIII y XXIX de la Constitución, emplean un criterio muy general de servicio público. La tendencia en la legislación administrativa actual es a generalizar un concepto técnico de servicio público.

En ese sentido explica:

---

<sup>57</sup> Alessi, Renato, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Barcelona, Bosch, 1974, p. 364.

En todo caso, el punto de partida es la decisión del Estado para erigir una actividad en servicio público.... él [el Estado] puede crear tanto el régimen jurídico que lo regule, como el organismo público que lo atiende o confiar su atención a los particulares, a través de la concesión de servicio público.<sup>58</sup>

En razón de lo anterior, no es ocioso intentar la delimitación gramatical del término para precisar la materia que se estudia, ya que son múltiples las acepciones del concepto.

Según el *Diccionario de la Real Academia Española*<sup>59</sup> se define servicio (Del latín *servitium*). 1) Acción y efecto de servir. 2) Mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. 3) Utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya. 4) Organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada. 5) Función o prestación desempeñadas por estas organizaciones y su personal. 6) El que una empresa autorizada para prestar un determinado servicio público, realiza en función de sus propios intereses y de los de los usuarios.

Público (Del latín *publicus*) 1) Notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos. 2) Aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado. 3) Pertenciente a todo el pueblo. Común de pueblo o ciudad.

A Leon Duguit se le atribuye la paternidad de la corriente teórica que otorga al servicio público la razón de ser del Estado, del tal trascendencia, en opinión del ilustre profesor bordelés, que la noción de soberanía, es

---

<sup>58</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 14° ed., México, Porrúa, t. II, 1988, p. 297.

<sup>59</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21ª ed., Madrid, 1992.

sustituible por la del servicio público.

De acuerdo con el tratadista citado, servicio público es:

... toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable a la realización y al desarrollo de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gobernante.<sup>60</sup>

Sabino Alvarez Gendín sostiene que:

...la coordinación o conjunto de actividades jurídico-administrativas, financieras y técnicas que organizan el Estado o las corporaciones autárquicas, por pertenecer a su iniciativa, encaminadas a satisfacer económicamente necesidades públicas de manera regular y continua,<sup>61</sup> constituyen los servicios públicos.

Es de advertir que en ambas posturas, sobresalen los dos aspectos fundamentales del servicio público; la actividad atribuida al Estado y su orientación destinada a satisfacer necesidades sociales.

Por su parte, Miguel S. Marienhoff al elaborar su noción conceptual, destaca la relevancia del *uti singuli* "utilidad individual" que obtiene el usuario y expresa que por servicio público:

...ha de entenderse toda actividad de la Administración Pública, o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Tomado de Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1996, p. 37.

<sup>61</sup> Alvarez Gendín, Sabino, *Tratado General de Derecho Administrativo*, Barcelona, Bosch, t.I , 1958, p. 475.

<sup>62</sup> Marienhoff, Miguel S, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, t. II, 1966, p. 55.

Para Andre de Laubadère, servicio público es "toda actividad de una colectividad pública que tenga por objeto satisfacer una necesidad de *interés general*".<sup>63</sup> De esta suerte, el Estado, las entidades federativas, los municipios tienen sus servicios públicos y la enseñanza es un servicio del Estado o nacional.

Como se advierte, tanto en concepto de Marienhoff como en el de Laubadère, tiene importancia primordial la idea de necesidad o interés general.

Ahora bien, en cuanto a considerar al servicio público como cimiento del Derecho Administrativo, autores como García Oviedo, expresan que no es el servicio público el sustento del Derecho Administrativo, sino la función administrativa.

No obstante la diversidad de criterios, es innegable que existen necesidades de la colectividad que el Estado no puede ni debe dejar de resolver. Por el contrario, se convierte en un ineludible compromiso y obligación de la organización estatal, el proporcionar servicios educativos; por ello, lejos de polemizar si el servicio público es bastión del Derecho Administrativo, nos inclinamos a pensar como Marienhoff, quien sostiene que "El servicio público no es simplemente 'un concepto jurídico', es, ante todo, un hecho, una realidad".<sup>64</sup>

En la Constitución de Cádiz, subyace la idea del servicio público al

---

<sup>63</sup> Laubadère, Andre de, *Manual de Derecho Administrativo*, Bogotá, Editorial Temis, 1984, p. 18.

referirse a los servicios públicos de educación en los artículos 321, 366 y 367.

Artículo 321, quinto, que establece facultades para los ayuntamientos: "Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común..."

Artículo 366. "En todos los pueblos de la monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñarán a los niños a leer, escribir y contar y el catecismo de la religión católica, que comprenderá una breve exposición de las obligaciones civiles".

Artículo 367. "Así mismo, se arreglará y creará el número competente de Universidades y de otros establecimientos de instrucción que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes".

Otro antecedente histórico importante se encuentra en el Reglamento Político del Imperio, aprobado a moción de Agustín de Iturbide el 23 de febrero de 1823, por la Junta Nacional Instituyente al referirse en su artículo 90 a la educación pública. Y en la Constitución de 1824 el artículo 50 contiene disposiciones relativas a las que actualmente corresponden a los servicios públicos de educación y correos.<sup>65</sup>

En México, Miguel Acosta Romero considera el servicio público, como "...la actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad".<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Marienhoff, Miguel S, *op. cit., supra*, nota 62, t. II, p. 27.

<sup>65</sup> Tomado de Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit., supra*, nota 60, p. 25.

<sup>66</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 9ª ed., México, Porrúa, 1990, p. 737.

Los servicios públicos, expresa Serra Rojas son las prestaciones que contribuyen a la satisfacción de las necesidades o colectivas, por medios distintos a la transferencia de un bien material.

Por su parte, el profesor Jorge Fernández Ruiz, al retomar el concepto propuesto por Leon Duguit -recordemos como Habermas expone la circunstancialización y flexibilización de las teorías jurídicas y políticas- lo adapta a las circunstancias actuales, y define al servicio público como

...toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.<sup>67</sup>

Acerca de la controversia que se ha suscitado sobre la naturaleza jurídica del servicio público y su dimensión para los efectos del Derecho Administrativo, son cuantiosas las páginas que se han escrito para dirimir la importancia de la prestación del servicio público como determinante de la función administrativa.

Otro punto de discusión en la doctrina es el relativo al factor que otorga el carácter público a un servicio concreto. A ese respecto, la corriente de opinión representada por Duguit y apoyada por Gastón Jèze, sostiene que para determinar el carácter público de un servicio debe recurrirse al carácter del órgano que lo presta; otros autores, entre los que figura Marienhoff, señalan que el servicio público depende de la necesidad cuya satisfacción pretende; algunos más, como Carlos García Oviedo y Eustorgio Sarría,

---

<sup>67</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit. supra*, nota 60, pp. 162-163.

consideran que según se trate del régimen jurídico al que se somete, podrá determinarse si se trata de un servicio público, y también hay quienes como el jurista Andrés Serra Rojas, que señalan que es la ley la que confiere tal carácter al servicio público.

Nosotros pensamos que al margen del debate sobre el criterio para atribuir el carácter público a un servicio, existe la evidencia en el Estado moderno de destinar gran cantidad de recursos humanos, materiales y financieros, para atender las necesidades humanas que se tornan colectivas y brindar servicios educativos a la población, amén de que organismos internacionales como la UNESCO han llegado a sugerir un porcentaje del 8% del producto interno bruto de los países que debe ser asignado al gasto público de educación.

Por otra parte, en los ordenamientos legales vigentes que regulan la materia educativa encontramos que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 3º, establece la obligación del Estado - Federación, estados y municipios- de impartir educación preescolar, primaria y secundaria, la cual es correlativa al derecho de todo individuo a recibir educación y en la fracción VIII, señala que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y municipios, así como fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese *servicio público*.

En el mismo tenor, la Ley General de Educación reafirma el deber del Estado de satisfacer las necesidades educativas de la sociedad, al pronunciar en su artículo 3º:

El Estado está obligado a prestar *servicios* educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos *servicios* se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente ley.

Y más adelante, en el artículo 10 de la ley citada, aclara:

La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios es un *servicio público*.

Por lo que es de hacer notar que tanto los servicios prestados por la autoridad administrativa, directamente o a través de los organismos descentralizados, como los prestados por personas de derecho privado, designados por la ley, particulares, constituyen un servicio público

También es importante destacar que la sección 2, que comprende del artículo 18 al 28 se intitula "De los servicios educativos" y en dichos numerales se reglamentan aspectos tales como el establecimiento de las instituciones educativas, la distribución de libros de texto, el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros, el ejercicio docente, el salario profesional, procedimientos administrativos; en fin, todos los aspectos inherentes a la prestación de los servicios educativos.

Más concretamente, en el artículo 22, se establece la competencia de la autoridad para simplificar trámites y procedimientos, la reducción de las tareas administrativas a los maestros, a fin de que dediquen más horas efectivas de clase y en general, hacer lo conducente para lograr la prestación del *servicio educativo* con mayor pertinencia y de manera más eficiente.

En la sección 3, denominada "Del financiamiento a la educación", se

dispone en el artículo 25 la concurrencia del Ejecutivo Federal y los gobiernos de cada entidad federativa, para que con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público, destinen el presupuesto para el financiamiento de los *servicios educativos*.

Así mismo, se señala que los recursos federales recibidos por cada entidad federativa serán intransferibles a otro renglón y la obligatoriedad de aplicar el presupuesto a la *prestación de servicios* y demás actividades educativas en la propia entidad.

La derogada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (*Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1978), en su artículo 23, definió al servicio público como

... actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público.

Por lo que toca a la Ley de Educación Pública del Estado de México (LEPEM) en el artículo 4, preceptúa:

La educación se considera como un *servicio público* de interés social, en cualesquiera de sus tipos y modalidades, sin distinción de quienes la impartan.

Y en el capítulo tercero en lo concerniente a las facultades y deberes del Ejecutivo del Estado en materia educativa, se dispone,

Artículo 13. Son deberes del Ejecutivo del Estado en materia educativa:

I. Prestar en la Entidad el *servicio público* educacional, en cualesquiera de sus tipos y modalidades, sin perjuicio de la concurrencia de los Municipios y de las Dependencias del Ejecutivo Federal, conforme a las leyes aplicables.(sic)

Por lo anterior, podemos afirmar que siguiendo el criterio funcional y

legal, el legislador ha adoptado la noción del servicio público y aceptado su existencia, al incluir su definición y tratándose del servicio público de educación, al reglamentarlo, garantizarlo y sujetarlo a control legal en la ley suprema y en las normas secundarias, le ha conferido reconocimiento pleno y lo ha configurado como elemento fundamental de las funciones administrativas del Estado, no sólo para dar respuesta a los derechos públicos subjetivos de la colectividad que requieren de la instrucción para desarrollar plenamente sus facultades físicas e intelectuales, sino para el logro de los fines del Estado, es decir, para dar cumplimiento al proyecto económico-político de la organización estatal.

## **2. NOTAS CARACTERISTICAS DEL SERVICIO PÚBLICO EDUCACIÓN**

En opinión del profesor Fernández Ruiz, las notas esenciales del servicio público, son: A) Generalidad, B) Uniformidad, C) Regularidad y D) Continuidad y en criterio de otros autores; se agregan, E) Obligatoriedad, F) Adaptabilidad, G) Permanencia y H) Gratuidad.

### **A. Generalidad**

Dicha característica se refiere al carácter universal que tienen los servicios públicos, ya que al estar dirigidos al público en general, no existe limitación alguna para que cualquier persona que satisfaga los requisitos legales para participar del beneficio que implique la actividad realizada por la entidad prestadora, pueda acceder al disfrute del servicio.

El carácter de generalidad está íntimamente ligado a la concepción de

los derechos humanos, pues al prescribir en la legislación la garantía del goce de las prerrogativas y facultades de los derechos del hombre, no existe razón alguna para negar a los solicitantes, la prestación del servicio público.

Del artículo 3º Constitucional, se desprende que:

a) El derecho a la educación es de naturaleza universal, es una prerrogativa o facultad de todas las personas que se interrelaciona y complementa con los otros derechos humanos. Todas las personas tienen el derecho de acceder a la educación, siempre que satisfagan los requisitos que determinen las disposiciones generales aplicables.

Por ejemplo, al solicitar ingreso a la educación secundaria en las instituciones oficiales y particulares incorporadas al Sistema Educativo Nacional se deben cumplir los requisitos siguientes: i) contar con el certificado que acredite haber concluido satisfactoriamente la instrucción primaria, ii) no ser mayor de 15 años de edad,<sup>68</sup> aunque en ciertos casos se puede obtener dispensa solicitándola ante las autoridades escolares competentes.

Es pertinente mencionar que para los mayores de 15 años existe la opción de cursar la educación secundaria en escuelas generales, técnicas, telesecundarias, nocturnas o en el sistema de educación abierto; por lo que el Estado al poner a la disposición de la población diversas modalidades

---

<sup>68</sup> Normas de inscripción, reinscripción, acreditación, regularización y certificación para escuelas secundarias oficiales y particulares, incorporadas al Sistema Educativo Nacional, Secretaría de Educación Pública, México, 1995, p. 9.

para cursar estudios en este nivel educativo está brindando a todos los individuos sin exclusión, el servicio público de educación con la sola limitante de estar dentro de las condiciones legales fijadas previamente por la autoridad.

b) El derecho a la educación, según nuestro orden jurídico interno, es un derecho público subjetivo de contenido cierto, determinado y oponible al Estado. Con lo anterior se pone de manifiesto que a nadie se le puede negar la inscripción en una institución educativa de educación básica, y que si esto llegara a ocurrir, el demandante podría acudir ante la Comisión de Derechos Humanos respectiva a presentar su queja y la autoridad que hubiese incurrido en dicha violación tendría que rendir el informe solicitado por la Comisión; es decir estaría sujeto al procedimiento del *Ombudsman* mexicano.

## **B. Uniformidad**

Denominada también como igualdad, esta característica está prevista en los derechos humanos y se fundamenta en el principio de igualdad ante la ley o principio isonómico, tal como lo señala Fernández Ruiz.

Como puede observarse, esta característica apoya el carácter de generalidad del servicio público, ya que, como comentamos anteriormente, el Estado asume el compromiso de atender la demanda educativa de todo individuo, ofreciendo diversas alternativas viables para su satisfacción.

En el Derecho Internacional, la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, adoptada por la

Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) el 14 de diciembre de 1960, reconoce plenamente el principio de igualdad prevaleciente en el servicio público de educación.

En la *Exposición de Motivos* de la Ley General de Educación, respecto a la equidad en la educación, se adopta una concepción innovadora, ya que no basta la declarativa de igualdad de oportunidades de acceso a la educación, sino que se requiere de acciones concretas que hagan efectiva dicha declaratoria; esto es, la sola disposición de que el derecho a la educación deba ser garantizado, exige que para los grupos desprotegidos o económicamente débiles, que sufren segregación o marginación social, no es suficiente el ingreso a las instituciones educativas; es necesario que el Estado ponga en marcha las estrategias adecuadas para que a la inclusión de los individuos a la escuela, se agregue la permanencia en ellas, hasta la conclusión de sus estudios o la obtención de un grado o nivel determinado.

En este orden de ideas, se propone realizar actividades para impulsar la educación en regiones con bajos índices educacionales y en grupos con condiciones sociales y económicas de desventaja, tales como el otorgamiento de mayores presupuestos relativos a aquellas poblaciones y regiones que más lo necesiten, y la colaboración de los gobiernos estatal y municipal para ampliar la cobertura educativa y ofrecer apoyos asistenciales y pedagógicos. De igual modo, se prevé la aplicación de programas de asistencia alimentaria, becas, educación sanitaria y orientación a los padres de familia. También se regula la creación de centros de desarrollo infantil, de integración social, internados, albergues y servicios de extensión educativa, entre otras medidas.

Más concretamente, de los artículos 32 a 36 del ordenamiento citado se desprende que para lograr plenamente el ejercicio del derecho a la educación de cada individuo, existe la obligación del Ejecutivo Federal de poner en marcha programas compensatorios con el fin de apoyar con recursos específicos a los gobiernos de las entidades federativas con mayores rezagos educativos.

No es desconocido que en entidades federativas como Hidalgo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, la igualdad de oportunidades de acceso a la educación, no se ha materializado. En este renglón, las estadísticas oficiales revelan una triste realidad y la desproporción en la igualdad de la escolaridad alcanzada sigue siendo exponencial. La distancia entre la escolaridad obligatoria que marca la Constitución, ahora de nueve grados, y la que alcanza la población en promedio, menos de seis grados, es reveladora.

Muy pocos mexicanos acceden a una educación de nivel superior; la gran mayoría no termina la primaria; muchos no saben leer ni escribir. Las agudas diferencias entre estados de la República, zonas geográficas, y sectores de población hacen el panorama aún más grave. Peor aún, en números absolutos la población rezagada se incrementó entre 1980 y 1990, como efecto de las políticas restrictivas del presupuesto a la educación.

A tal grado es preocupante la situación que el investigador Gilberto Guevara Niebla, en un estudio sobre el problema analizado acusaba que "México vive desde hace una generación una catástrofe silenciosa: su deterioro educativo [la educación] ...ha dejado de ser un instrumento directo

de movilidad social y mejoría económica; es decir, un instrumento de igualdad y justicia".<sup>69</sup>

Por ello tiene gran importancia que, para subsanar las deficiencias en la prestación del servicio público de educación, el Estado estructure una estrategia de acción para remediar las desigualdades educativas, ya que la desigualdad escolar se correlaciona con la desigualdad social.

Tocante a la multicitada característica de igualdad, en *la Exposición de Motivos* de la Ley de Educación Pública del Estado de México, se lee: "La educación, considerada como un servicio público al que toda población del Estado de México puede acceder...", y para hacer efectivo lo anterior se dispone en el artículo 5:

Todos los habitantes de la Entidad, tendrán las mismas oportunidades de acceso a los servicios educativos que presten el Gobierno del Estado y sus Municipios.

Y el artículo 6 consigna:

La educación que en los términos de esta Ley se imparta, considerará las necesidades educativas de la población de la Entidad y las características particulares de los grupos sociales que la integran, respetando e impulsando el desarrollo de su acervo cultural.

Mediante una interpretación sistemática de la ley en comento, podemos afirmar que se refiere a las etnias y a sus manifestaciones culturales; sin embargo, consideramos que la ley es omisa en cuanto a explicitar la igualdad de oportunidades a la educación para los sectores de población de adultos del sexo femenino que aún guardan condiciones de atraso escolar, ya sea por tradiciones y patrones culturales arcaicos, en los que se privilegia al género

---

<sup>69</sup> Guevara Niebla, Gilberto (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, 1995, p. 15.

masculino para integrarse a la escolaridad.

Tampoco se refiere expresamente a los sistemas de educación especial para los discapacitados o infradotados, quienes merecen un tratamiento peculiar por las deficiencias funcionales que presentan y que hacen necesaria una atención especializada para integrarlos productivamente a la sociedad.

Sobre la democratización de la educación, se ha pronunciado la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; al recomendar que:

...todos los esfuerzos que se hagan en este sentido tengan en cuenta el papel socioeconómico de la mujer, tanto en la educación de los niños como en la economía nacional. Las diversas actividades de desarrollo, en particular las que tienden a mejorar la nutrición, el rendimiento de los cultivos y la organización de la familia, se benefician, evidentemente, del papel clave que pueden desempeñar las mujeres que han recibido una enseñanza.<sup>70</sup>

### **C. Regularidad**

El servicio público, por su naturaleza de atender necesidades de carácter general, no puede estar sujeto a la libre voluntad de las partes que intervienen en la relación jurídica que se origina entre prestador y usuario, ya que lo anterior propiciaría un régimen de derecho privado en el que cada uno de los participantes propusiera a su arbitrio las cláusulas del contrato de prestación de servicios; por el contrario, es menester que ésta se rija bajo un esquema regulatorio exorbitante del derecho privado. En otras palabras, el poder público a través de sus órganos facultados al efecto, legislará y determinará las condiciones y las circunstancias bajo las que ha de llevarse a

---

<sup>70</sup> Segunda Reunión del Grupo Internacional de Reflexión sobre el Desarrollo Futuro de la Educación, *op. cit.*, *supra*, nota 28, p. 95.

cabo la prestación del servicio público.

La regularidad, como nota característica del servicio público, garantiza que éste se preste en las mejores condiciones de eficiencia y con la seguridad y certeza jurídica necesarias para el usuario y el organismo prestador, ya sea público o privado.

A este respecto, en la Ley General de Educación se establece la normativa aplicable a la prestación del servicio de educación, al reglamentar todos y cada uno de los aspectos a los cuales deben sujetarse las instituciones públicas y privadas dedicadas a la enseñanza.

Artículo 1. Esta Ley regula la educación que imparten el Estado -Federación; entidades federativas y municipios- sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

Con este precepto queda claro que ninguna institución educativa dentro del territorio nacional -excepción hecha de la universidades e instituciones de educación superior, que se rigen por las leyes que regulan a dichas instituciones por disposición expresa del artículo 3º constitucional- escapa a las disposiciones legales contenidas en la ley comentada. Lo mismo ocurre con el conjunto de legislación, reglamentos, circulares y acuerdos expedidos por la Secretaría del ramo, cuyo cumplimiento es de carácter obligatorio para las escuelas oficiales y particulares.

Tal es el caso del Acuerdo 200, por el que se establecen normas de evaluación del aprendizaje en educación primaria, secundaria y normal, que dispone:

Artículo 1. Es obligación de los establecimientos públicos federales, estatales y municipales, así

como de los particulares con autorización, que imparten educación primaria, secundaria y normal, en todas sus modalidades, evaluar el aprendizaje de los educandos.

Tocante a esta característica del servicio público, la ley local señala, las facultades y deberes del Ejecutivo del estado en materia educativa y en el capítulo séptimo, los derechos y deberes de los padres o tutores; estableciendo derechos y obligaciones para ambas partes.

En suma, podemos afirmar, que este régimen regulatorio permite que la prestación del servicio público se realice con el mínimo de deficiencias y anomalías, toda vez que el ordenamiento jurídico fija las bases legales a las que deben someterse todas las partes involucradas en dicho servicio.

#### **D. Continuidad**

La continuidad como nota característica del servicio público, garantiza que su prestación se realice sin interrupciones, sujeta a los calendarios y horarios aprobados por la autoridad competente.

Es claro que tratándose del servicio público de educación, la continuidad no puede ser absoluta, como lo es el suministro de agua a una población, sino que debe interpretarse en un sentido relativo, o intermitente, como lo denominan ciertos autores;<sup>71</sup> de tal suerte, los períodos escolares no deben sufrir más intervalos en su curso, que los que están señalados previamente por la Secretaría de Educación Pública.

En congruencia con lo precedente, el artículo 51 de la Ley General de

---

<sup>71</sup> Cfr. Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, *supra*, nota 62, sobre la continuidad en el servicio público, t. II, p.64.

Educación establece:

La autoridad educativa federal determinará el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, necesarios para cubrir los planes y programas aplicables. El calendario deberá contener doscientos días de clase para los educandos.

Más adelante dispone, que “....la autoridad podrá ajustar el calendario escolar respecto del establecido por la Secretaría, cuando ello resulte necesario en atención a requerimientos específicos de la propia entidad federativa”.

Con ello se garantiza que durante el ejercicio de los cursos escolares, se cumpla con el calendario escolar oficial, que marca doscientos días efectivos de labores, y a la vez faculta a las autoridades locales para ajustar los días laborables en virtud de circunstancias propias de las regiones geográficas.

Por ejemplo, en el Estado de Sonora, que por sus condiciones climáticas extremas se reduce el período de vacaciones de primavera, para reponerlas durante el verano, que es la época del año donde la temperatura alcanza niveles más elevados y afecta considerablemente las actividades de la población; por ello se justifica la adaptación del calendario sin afectar la continuidad en la prestación del servicio.

Para hacer efectivo el cumplimiento de lo anterior, en el mismo ordenamiento se previenen las sanciones para el caso de que se afecte la continuidad del servicio.

Dichas sanciones de acuerdo con el artículo 76, de la propia Ley podrán consistir en multa hasta por el equivalente a cinco mil veces el

salario mínimo general vigente en el área geográfica en la fecha en que se cometa la infracción y en caso de reincidencia podrá duplicarse

Tratándose de planteles particulares, la sanción puede llevar hasta la revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios correspondiente.

Al imponer multas y sanciones, cuando se altere o modifique injustificadamente el calendario o el horario escolar, se persigue garantizar la continuidad del servicio educativo y contribuir a la eficiencia de la prestación, pues sólo así será oportuna.

En contraste, en el ordenamiento local, no aparece disposición alguna que procure la continuidad en la prestación del servicio educativo, por lo que consideramos que debe incluirse la norma respectiva.

Estrechamente vinculada con la continuidad de los servicios públicos, se encuentra la prohibición de huelga en ese sector de actividades. Lo mismo corresponde decir de los paros patronales.

Como sostiene Marienhoff, "La huelga, al suspender la actividad pertinente, paraliza o suspende la prestación del servicio público".<sup>72</sup> La tendencia prevaeciente en la doctrina es la que auspicia la prohibición del derecho de huelga en materia de servicios públicos.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, *supra*, nota 62, t. II, p. 66.

<sup>73</sup> Cfr. En sentido concordante. García Oviedo, *La teoría del servicio público*, pp. 70-71; Vidal Perdomo, Jaime, *Derecho Administrativo*, Bogotá, Temis, S.A., 1987, p. 60.

En México, en opinión de Serra Rojas:

...el Estado no es un Estado-patrón, sino un Estado-servidor, cuyos actos están desprovistos del espíritu de lucro y las actividades comerciales e industriales que realizan se hacen motivadas por muy serias razones económicas, y la suspensión de algunos servicios públicos, acarrea muy graves consecuencias que deben serenamente considerarse.<sup>74</sup>

Por su parte Fernández Ruiz, en interesante planteamiento sostiene que:

Servicio público y huelga son conceptos antinómicos porque el primero es, por antonomasia, la actividad ininterrumpida, en tanto el segundo es, en esencia, la cesación de la actividad, o sea, la inactividad. El servicio público lo genera la necesidad de carácter general en busca de su satisfacción; la huelga es el resultado de la confrontación de derechos o pretensiones, es decir, nace de un conflicto.<sup>75</sup>

Por ello, al interrumpirse los servicios de educación transporte público, de seguridad pública o de seguridad social resultan vulnerados tanto los derechos humanos individuales y colectivos, como el derecho a la seguridad, la libertad de tránsito, el derecho a la educación y el derecho a la seguridad social.

En acopio de estas ideas, exponemos el criterio de Marienhoff, quien opina que:

...En un Estado de Derecho, donde impera la legalidad y el orden jurídico, es inconcebible tolerar o aceptar la huelga en los servicios públicos, sean éstos "propios" o "impropios", ámbito donde la huelga vulnera un principio esencial, aceptado unánimemente por la doctrina; la continuidad del servicio, causando así un trastorno social mayor que el que pretenden impedir los huelguistas: éstos no pueden subordinar a sus conveniencias particulares los intereses de la sociedad toda.<sup>76</sup>

El doctor Baltazar Cavazos Flores en su obra Nueva Ley Federal del Trabajo, expone que "podría ser muy interesante estudiar la posibilidad de que la suspensión de labores en las empresas de servicios públicos pudiera

---

<sup>74</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, *supra*, nota 58, t. I, p. 442.

<sup>75</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, *supra*, nota 60, p. 207.

ser virtual, para evitar daños innecesarios”.<sup>77</sup>

Nosotros pensamos que el servicio público es incompatible con el derecho de huelga, considerada como suspensión de labores; y no es que estemos en desacuerdo con una conquista legítima obtenida por los trabajadores extensiva a los servidores del Estado; sin embargo, tratándose de la educación, que es el asunto que nos ocupa, quienes ingresan como docentes al servicio educativo, aceptan respetar el sistema jurídico atinente, renunciando así a plantear reclamos recurriendo a esas situaciones de fuerza y presión; por otra parte, el tiempo perdido en los movimientos huelguistas es irrecuperable y el daño causado a la niñez y a la juventud estudiosa es irreparable, ya que difícilmente al restablecerse las actividades laborales, se plantea prolongar el curso más allá de los límites señalados en el calendario oficial.

El criterio anterior no obsta para proponer que cuando la situación lo amerite, particularmente por el incumplimiento de las condiciones de trabajo pactadas o por justas demandas laborales insatisfechas, el trabajador docente, pueda suspender virtualmente las labores al acudir a otros medios de lucha tales como pintas, carteles, manifestaciones en días no laborables, o a la usanza japonesa, portar un listón negro a manera de brazalete, en señal de protesta, sin perjuicio del interés general que como ya lo hemos referido, priva en el servicio público.

Como ya lo advertimos, en la Ley General de Educación la suspensión

<sup>76</sup> Marienhoff, Miguel S., *op. cit., supra*, nota 62, t. II, p. 72.

del servicio educativo tiene como consecuencia una sanción; sin embargo, en la práctica dicha sanción sólo alcanza a los directivos, quienes son responsables de las instituciones educativas y no a los docentes, contra quienes sólo procede el descuento de su salario por faltas o el levantamiento del acta administrativa.

En nuestro país por disposición constitucional contenida en el apartado B del artículo 123 fracción X, se garantiza a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, el derecho de asociación para la defensa de sus intereses comunes, así como el derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, en los casos en que se violen de manera general y sistemática sus derechos laborales consagrados en el artículo en cuestión.

Por lo que toca a los *servidores de la educación* del Estado de México, locución empleada en el artículo 42 de la ley local, señala que gozarán de todas las prestaciones que otorga la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus municipios y de los organismos coordinados y descentralizados.

En cuanto al régimen de derechos y obligaciones, el artículo 43 prescribe que los *servidores públicos docentes* estarán sujetos al Estatuto jurídico de los trabajadores al servicio de los poderes del Estado, de los municipios y de los organismos coordinados y descentralizados de carácter

<sup>77</sup> Cavazos Flores, Baltazar, *Nueva Ley Federal del Trabajo*, 19ª ed., México, Trillas, p. 473.

estatal y a los demás ordenamientos vigentes, así como a las normas que dicten las autoridades educativas en coordinación con la representación sindical legalmente reconocida, que en el artículo 63 del propio Estatuto reconoce el derecho de huelga, que debe ser decretada en la forma y términos que la misma ley establece.

Al emitir nuestro juicio crítico sobre los preceptos aludidos, tendremos en cuenta lo siguiente:

i) la terminología que utiliza la ley para designar a los trabajadores de la educación, no es armónica, ya que en el numeral 42 los denomina servidores de la educación, mientras que en el 43 les llama servidores públicos docentes; con ello se establece confusión, ya que al hablar de servidores públicos de la educación se alude no sólo a los profesores, sino al personal de apoyo, tales como los prefectos, los orientadores, los auxiliares de laboratorio, los trabajadores sociales, el personal administrativo, el secretarial y el de intendencia, y al referirse a los servidores públicos docentes encuadra solamente a los maestros o enseñantes propiamente dichos; pero en la prestación del servicio público de educación intervienen no sólo los profesores sino toda una organización administrativa, la que hace posible la materialización de dicho servicio, por lo que consideramos más pertinente la locución servidores públicos de la educación.

ii) En la Ley de Educación Pública del Estado de México, no existe disposición alguna que garantice plenamente la continuidad del servicio público de educación, ya que no se precisa la duración del curso escolar, esto es, la calendarización del mismo; tampoco hace alusión a los recesos

académicos y períodos vacacionales. En consecuencia, deja abierta la posibilidad de que se interrumpa el servicio público al surgir conflictos laborales en los que puede recurrirse a la huelga, como medio de presión, y lesionar con ello la satisfacción de una necesidad pública primordial, vulnerando el derecho a la educación, ya que se debe garantizar la continuidad del servicio público.

iii) Es importante incluir en la legislación educativa, que la suspensión injustificada del servicio público de educación por parte de los docentes se sanciona conforme a las normas de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de lo contrario, conductas que son lesivas del interés general, quedan impunes, al responsabilizar sólo a los directores de los planteles.

### **E. Obligatoriedad**

El carácter obligatorio del servicio público hace relación con el deber ético del Estado de realizar los fines ineludibles, entre los cuales figura la satisfacción de necesidades de carácter general; por consiguiente, esta característica se manifiesta cuando mediante ley se efectúa la determinación de las necesidades de carácter general.

En otro sentido, la obligatoriedad se entiende como la imposición al usuario potencial del servicio. Por ejemplo, al tratarse del servicio de agua potable y el de alcantarillado o drenaje, los usuarios tienen la obligación derivada de los reglamentos de suscribirse al servicio mencionado, exceptuándose de ellos a los propietarios de predios no edificados o que cuenten con pozo propio, cuyo uso esté legalmente autorizado.

Ahora bien, al hablar de la materia educativa lo anterior tiene una importancia capital, ya que en México, por mandato constitucional queda claramente establecido que la educación es un servicio que está obligado a prestar el Estado, por lo que se erige en un derecho social.

Esta tesis es la que inspira el Programa para la Modernización Educativa (1988-1994), en él se reafirma el concepto del Estado educador, que pretende enfrentar el reto de la pobreza a través de la educación, tal como afirma José Angel Pescador Osuna "En el programa subyace la idea de que más que una educación para la crisis se dan los planteamientos para avanzar hacia una educación para la democracia".<sup>78</sup>

Al respecto, tiene interés subrayar que mediante la reforma de 5 de marzo de 1993, al artículo 3º constitucional, se establece el carácter obligatorio de nueve grados de educación que integran la educación básica.

Conforme a la doctrina del servicio público, se acepta que de nada serviría que el servicio público debe ser general, uniforme, regular y continuo, si quien debe prestarlo o realizarlo no estuviere obligado a hacerlo.

Así, el sustento jurídico de la obligatoriedad lo encontramos en una doble perspectiva, en lo dispuesto por la Ley General de Educación que, por una parte, impone la obligatoriedad para el poder público de prestar servicios educativos desde preescolar hasta secundaria y, por la otra, el deber que alcanza a todos los habitantes del país de cursar la educación

---

<sup>78</sup> Pescador Osuna, José Angel, *Aportaciones para la modernización educativa*, México, Universidad Pedagógica Nacional, 1994, p. 2.

primaria y secundaria.

En criterio de Marienhoff, cuando se habla de obligatoriedad como característica del servicio público, se entiende referido al deber que pesa sobre quien de acuerdo a la ley, realiza o presta el servicio. No se alude a la obligación del usuario de utilizar el servicio, como el de instrucción primaria que es obligatoria en la República Argentina.

En consonancia con lo anterior, en la *Exposición de Motivos* de la iniciativa de reformas constitucionales, al artículo 3° y 31, al referirse a la obligación de los habitantes de cursar la primaria y secundaria, se expresa que la falta de educación primaria o secundaria no deberá ser invocada para justificar disposiciones, medidas o acciones discriminatorias, señaladamente en el empleo; en congruencia con la libertad de trabajo garantizada por la Constitución, mencionando además que ningún precepto legal podría establecer el haber cursado primaria o secundaria como condición previa para el ejercicio de derechos.

En tal sentido, los niveles de educación no se convierten en requisitos para obtener trabajo, para ejercer los derechos políticos o para ejercer la patria potestad sobre los hijos, al expresarse en la *Exposición de Motivos* referida que, para los individuos la educación es un deber social cuya recompensa se halla en el progreso individual y colectivo y cuya única sanción reside en un más limitado desarrollo de la persona.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Artículo 3o. constitucional y Ley General de Educación, México, Secretaría de Educación Pública, México, 1993, p. 21.

Tal es el sentido que priva en el artículo 31, que impone la obligación a los padres de familia y tutores de "hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria...", ya que ante su incumplimiento no existe señalada ninguna sanción más que la limitación de posibilidades para el desenvolvimiento integral del ser humano; en otras palabras, la obligatoriedad de los miembros de la sociedad, al coexistir en forma organizada dentro de un Estado, se refiere a ciertos deberes de carácter fundamental que apuntalan la estructura social y que al no observarse dichas obligaciones, el bien común de una comunidad y por ende, el de sus miembros individualmente considerados, no sería realizable.

Sobre el primer punto hemos de decir que en un país como México, en el que no han sido alcanzados a plenitud los objetivos trazados en materia educativa, principalmente por el desfase existente entre la economía y la justicia social, no es posible imponer la obligatoriedad de haber cursado el nivel básico de educación, para el acceso al empleo o para ejercitar otros derechos subjetivos públicos tales como el voto o la libre asociación y que es razonable que en la Ley General de Educación se establezca de manera expresa la no restricción al empleo, por la carencia de estudios primarios o secundarios.

En el ordenamiento local encontramos, en el artículo 13 -comentado en la primera parte de este capítulo-, sobre los deberes del Ejecutivo del Estado en materia educativa, la obligación del Estado de "prestar en la entidad el servicio público educacional, en cualesquiera de sus tipos y modalidades, sin perjuicio, de la concurrencia de los Municipios y de las dependencias del

ejecutivo federal, conforme a las leyes aplicables".

Y por lo que toca a la obligación de los padres de familia, el artículo 45 del citado ordenamiento, prescribe el deber de los padres o tutores de "I.- Hacer que sus hijos o tutelados menores de quince años, cursen y concluyan la educación primaria".

Destaca en la fracción comentada, la visión del constituyente local, al establecer no sólo el deber de los padres de familia de que los menores bajo su responsabilidad ingresen a la escuela primaria, sino que la obligación se extiende expresamente a la terminación del ciclo.

En este punto es importante considerar el criterio adoptado por la Constitución Federal y la Ley Secundaria de ampliar la obligatoriedad de la educación a los nueve grados que comprende la educación básica, para su incorporación a la Ley local.

### **F. Adaptabilidad**

La mutabilidad o adaptabilidad hace relación con los cambios o transformaciones que se introducen en la prestación del servicio público de acuerdo con las necesidades de evolución de la sociedad, ya que en una sociedad en donde existe una mayoría de población analfabeta no tendría ningún sentido introducir en el plan de estudios de educación primaria la enseñanza de un idioma extranjero; en cambio en una población ubicada en el esquema de globalización y competitividad internacional, se requiere como herramienta fundamental el manejo de la microcomputadora para tener acceso a la informática y la tecnología en materia de comunicaciones, por lo

que el poder público deberá considerar las necesidades cambiantes de la colectividad para hacer las adecuaciones pertinentes a la prestación del servicio público y que realmente se colmen las expectativas y la satisfacción de dicha necesidad social.

A este respecto, cabe señalar que en orden a este principio, las reformas que se han introducido tanto en el marco jurídico constitucional, como en las leyes secundarias, al adaptar la legislación positiva al proyecto histórico nacional en materia educativa, son la muestra palpable de la mutabilidad como carácter del servicio público.

En los considerandos de la iniciativa de reformas de los artículos 3° y 31 constitucionales, se expresa:

En el tránsito al Siglo XXI, la fortaleza de la soberanía, las libertades más amplias, la justicia social, una mejor democracia y la *competitividad económica*, reclaman, de acuerdo al espíritu del artículo 3° de nuestra Constitución, un nuevo aliento de la política educativa para que se mantenga el papel decisivo que la educación ha desempeñado en el desarrollo social del país.

La expedición de la Ley General de Educación Pública, que abroga la Ley Federal de Educación y a otras más, es un ejemplo concreto de la adaptabilidad que reviste el servicio público, al legislar para sentar las bases jurídicas de acuerdo a la nueva realidad y contexto de la sociedad nacional.

Variados son los ejemplos para ilustrar como el servicio público de educación ha presentado mutabilidad en las diferentes épocas de la historia del país. Basta citar la reforma de 1934 al artículo 3° en que se establece la educación socialista; la unificación de calendarios escolares que anteriormente se clasificaban como "A" y "B" según la región geográfica del país, para adoptar el que rige actualmente en todo el territorio nacional; la

sustitución del horario escolar discontinuo, por el de jornada completa por turnos y la eliminación del trabajo los días sábados.

Mención aparte, por su trascendencia, merece la denominada descentralización educativa, mediante la que se transfieren los recursos materiales, financieros y técnicos a las entidades federativas; como una nueva forma de asumir la responsabilidad en materia educativa de parte del Estado.

Medidas, todas, que en su momento fueron motivadas y se justificaron en aras de dar mayor eficiencia al servicio público de educación.

En el artículo 48 de la Ley General de Educación, se previene que "La Secretaría realizará revisiones y evaluaciones sistemáticas continuas de los planes y programas a que se refiere el presente artículo, para mantenerlos permanentemente actualizados", en un afán por otorgar flexibilidad al servicio educativo, de acuerdo con la nuevas tendencias y la dinámica propia de las ciencias de la educación.

Con base en la multicitada característica de adaptabilidad, al término de la presente investigación se insertará y justificará la propuesta de reformas al ordenamiento local, por el carácter cambiante y las condiciones actuales bajo las que se presta el servicio público de educación en el Estado de México.

## G. Permanencia

Sobre el carácter de permanencia del servicio público, algunos autores lo asimilan con la característica de obligatoriedad y otros, con la idea de continuidad.

De acuerdo con este criterio esencial de permanencia el tratadista argentino Manuel M. Díez expresa

El servicio público debe prestarse en la medida en que subsistan las necesidades del interés general a satisfacer. Si ellas desaparecen o dejan de serlo, el servicio público ha de suprimirse automáticamente, ya que no existiría el fundamento racional y legal que justifique su vigencia.<sup>80</sup>

Marienhoff opina que si la necesidad o el interés a que obedecía el servicio público desaparecen, el servicio público también debe desaparecer simultáneamente, pues resultaría inconcebible el mantenimiento de un servicio público para satisfacer una necesidad inexistente.<sup>81</sup>

Fernández Ruiz, sobre la aparente confusión de los caracteres de continuidad y permanencia al delimitar los términos, explica que la continuidad, "implica la no suspensión o la no interrupción del servicio dentro del plazo previsto en la ley, concesión o permiso" que lo generan; en cambio, la permanencia "atañe a la obligación del Estado a asegurar la prestación del servicio mientras subsista la necesidad de carácter general que motiva su instauración".

En cuanto a la distinción entre obligatoriedad y permanencia, la primera

---

<sup>80</sup>Díez, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1979, t. III, p. 210.

<sup>81</sup> Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, *supra*, nota 62, t. II, p. 101.

está referida al deber ético y moral del Estado de crear y organizar la prestación del servicio público, en respuesta de satisfacción a una carencia común de una multitud de individuos, o sea, a una necesidad de carácter general.

La permanencia, entonces, es considerada como una faceta de la obligatoriedad, ya que supone el deber del Estado, por el cual, una vez instaurado el servicio público, no puede suprimirse mientras subsista la necesidad de carácter general para cuya satisfacción fue creado.

En el caso del servicio público de educación, la permanencia se observa a partir de las primeras disposiciones que emanan del poder público al reconocer la necesidad de instruir formalmente a la población mexicana.

Así desde 1812, año en que se promulga la Constitución de Cádiz jurada en la Nueva España el 30 de septiembre, se estipula en el artículo 336, "En todos los pueblos de la monarquía se establecerán escuelas en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar".

El 22 de octubre de 1814 se promulga la Constitución de Apatzingán, que establece en su artículo 39: "La instrucción es necesaria a todos los ciudadanos y debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder".

Posteriormente, en 1821, año en que se consuma la independencia de México, con la creación de la Secretaría de Estado y el Despacho de Justicia y Negocios, antecedente de la Secretaría de Educación Pública, se estaría dando relevancia al servicio público de educación.

Consecutivamente, en el desarrollo histórico de la nación mexicana,

encontramos disposiciones en las que se evidencia el carácter permanente que tiene el servicio público que estudiamos, ya que mientras subsista la necesidad de carácter general en la sociedad, el Estado deberá orientar sus esfuerzos a subsanar las carencias en el ámbito cultural, que como lo hemos confirmado son necesidades inherentes al ser humano ya que para el goce pleno de sus derechos, requiere de un mínimo de instrucción y formación intelectual.

Ha quedado establecido cómo desde que se secularizan los servicios públicos, el Estado asume el compromiso de proporcionarlos a la colectividad, por medio de un órgano o ente estatal como es el caso de los servicios públicos propios, o a través de la autorización, licencia o permiso, concedido a los particulares.

### **H. Gratuidad**

En el debate actual acerca del Estado interventor o neoliberal, se ha puesto en la mesa de la discusión la disyuntiva entre el financiamiento público o privado. En casi todos los países se está revisando el papel del Estado en cuanto a su capacidad de financiar totalmente los servicios públicos y particularmente, en cuanto a la de administrar de manera eficiente los recursos y asistimos a un proceso constante de privatización de los servicios públicos. Sin embargo, lo que no es posible descuidar es el interés público en la educación básica, de ahí que la combinación de mecanismos públicos y privados deberá tener en cuenta el cumplimiento simultáneo de objetivos de interés nacional: la democratización del acceso y la equidad en los conocimientos logrados, la promoción del desarrollo nacional, la

utilización eficiente de los recursos disponibles y la eficacia en la respuesta a las demandas de la sociedad. La vigilancia del cumplimiento de esos diversos objetivos corresponde plenamente al Estado y sólo en la medida en que se alcance se podría hablar de calidad del servicio público de educación.

En lo que toca al carácter gratuito del servicio público de educación, explica Fernández Ruiz, que la gratuidad del servicio público no estriba en que su uso sea gratuito, sino en que su prestación se realice sin propósito de lucro.

En el artículo 3º, fracción IV, se establece que "Toda la educación que el Estado imparta será gratuita", y en el artículo 6º de la Ley General de Educación se reitera que "La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo".

Lo expresado en los preceptos anteriores es recogido por la Ley local en su artículo 9, por lo que en este aspecto no existe discrepancia en su texto, con lo dispuesto por la Ley Fundamental, ni con la secundaria.

Como lo hemos advertido, dentro de los servicios públicos existen prioridades, y el de educación es una de ellas; pues como ya se ha afirmado en el curso de este trabajo, es el pivote fundamental de progreso de una nación y el presupuesto que el Estado invierta en gasto educativo, forzosamente tenderá a producir valor agregado a la formación cultural de la población y por ende a su productividad económica; por ello, nos pronunciamos en el sentido de que la gratuidad en la educación básica debe mantenerse como principio inexcusable, ya que no sólo es apotegma

político, sino que encierra toda una filosofía de justicia social que el Constituyente de 1917 incorpora a nuestro sistema legal.

Ahora bien, tratándose de la educación impartida por particulares con autorización del Estado, la característica de gratuidad, no está presente en dicha forma de gestión, ya que se establece un verdadero contrato de prestación de servicios regulado por el derecho civil, entre la institución prestadora y el usuario, y el esquema regulatorio y de control del servicio público de parte del Estado alcanza sólo a garantizar que dicha prestación cubra las normas mínimas oficiales de sujeción a las disposiciones públicas; esto es, que los estudios cursados en las instituciones particulares se realicen apegados a los criterios filosóficos y pedagógicos contenidos en el marco jurídico vigente.

### **3. RECAPITULACIÓN**

La discusión en torno a la noción de servicio público y su trascendencia para el Derecho Administrativo, ha generado la existencia de diversas corrientes, siendo las más importantes: 1) Las que identifican el Derecho Administrativo con el servicio público, es decir, sobre la idea de la prestación del servicio público, hacen descansar la estructura del Derecho Administrativo; entusiasta defensor de esta postura es Leon Duguit. 2) Las que confieren a la función administrativa, la razón de ser del Derecho Administrativo; destaca entre sus partidarios, Carlos García Oviedo.

En ambas posturas, aunque divergentes, encontramos como referente común el reconocimiento de necesidades de la colectividad, que el Estado no puede ni debe dejar de resolver, por el contrario, adquiere el ineludible

compromiso de proporcionar servicios a los gobernados; el de educación es uno de ellos.

Marienhoff admite que el servicio público no es sólo un concepto jurídico, sino ante todo, una realidad.

Al margen del debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica del servicio público y su dimensión para el Derecho Administrativo, debe considerarse la evidencia ineluctable en el Estado contemporáneo al destinar cuantiosos recursos humanos, materiales y financieros para atender las necesidades individuales, que se tornan colectivas, para brindar servicios educativos a los gobernados.

Además, que en la legislación positiva de la materia, se expresa la obligación del Estado de poner al alcance de todo individuo uno de los bienes culturales por excelencia: la educación.

Características esenciales de los servicios públicos son: *a)* La generalidad, *b)* la uniformidad, *c)* la regularidad, *d)* la continuidad, *e)* la obligatoriedad, *f)* la adaptabilidad, *g)* la permanencia y *h)* la gratuidad; notas que en su conjunto están presentes en la normativa federal vigente y cuya impronta se refleja en el servicio público de educación, no así en el ordenamiento local, en el que falta regular ciertos caracteres, por ejemplo, la continuidad, es decir, el impedimento de suspender el servicio educativo.

## **CAPÍTULO IV**

### **ELEMENTOS, DEFINICIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN**

#### **1. ELEMENTOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN**

Para llevar a cabo el estudio del servicio público de educación en particular, consideramos oportuno apegarnos a la sistematización desarrollada por el profesor Fernández Ruiz en su obra Servicios Públicos.

En estrecha relación los elementos que configuran al servicio público son: La necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio, la actividad destinada a satisfacer dicha necesidad, el universo de usuarios potenciales del servicio público, la intervención estatal, el sujeto que desarrolla la actividad prestadora, los recursos empleados en la prestación del servicio y, su régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado.

##### **A. La necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio**

Por necesidad se entiende la carencia insatisfecha que tiene una persona, que al vivir en comunidad se convierte en una suma considerable de similares necesidades individuales y que en conjunto representan una necesidad de carácter general cuya satisfacción se inserta en el telos del Estado, quien tiene el deber ético de asegurar su satisfacción.

Toda persona tiene necesidades de muy diversa índole, se distinguen entre ellas las de carácter básico o fisiológico, sin que para ello se requiera de una actividad técnica para satisfacerlas; en cambio se presentan otras, acordes con la evolución y progreso de la sociedad como son: las de transporte, agua potable, seguridad, correos, alcantarillado, seguridad social, comunicación, tránsito y otras más, entre las que destaca la de educación.

Ya advertimos, en el curso de este trabajo, la ponderación que para un Estado tiene la materia educativa, como lo expresa Jesús Reyes Heróles al decir: "el recurso más importante de un país es el recurso humano y este recurso bien formado es un capital que se forma y tiene un significado, por su jerarquía, de gran valor espiritual."<sup>82</sup>

Ahora bien esa necesidad de instruirse, que es propia del ser humano, y que, como bien sabemos, no puede entenderse sólo desde el plano individual sino inserta en el grupo social, debe ser atendida por el Estado para el cumplimiento idóneo de sus fines.

Por otra parte, la educación es propia del hombre; ya que para que el individuo se desenvuelva plenamente debe ponerse en contacto con las instituciones educativas que le transmitan la herencia cultural de sus antepasados. Esta necesidad de educación cobra tanta importancia que, en opinión de Recaséns Siches, "Los derechos individuales y democráticos, no pueden realizarse satisfactoriamente cuando no existen ciertas condiciones

---

<sup>82</sup> Reyes Heróles, Jesús, *Educación para construir una sociedad mejor*, México, Secretaría de Educación Pública, Poder Ejecutivo Federal 1989, p. 57.

de seguridad material (económica, y de educación y cultura)".<sup>83</sup>

Ahora bien, la necesidad de instrucción o educación formal no es sólo del individuo en particular, recordemos que el ser humano se desenvuelve en sociedad y, por lo tanto la educación ha de ser considerada un acto social.

En consecuencia, la sociedad en general requiere del andamiaje cultural, que dentro de la organización estatal y el sistema social interactuante, le permitan desarrollar su enorme potencial de facultades físicas e intelectuales, como condición para ejercitar plenamente sus derechos civiles, políticos y económicos, por lo que la necesidad de educación es considerada de interés general.

### **B. La actividad destinada a satisfacer la demanda**

Para que la población tenga acceso a la estructura organizada para satisfacer la necesidad educativa, el Estado ha instrumentado todo un conjunto de operaciones o tareas de carácter técnico, sin las cuales dicho servicio no podría prestarse.

Esta actividad técnica que ha sido definida por Zanobini como "el conjunto de conocimientos y aptitudes, que son necesarios en algún arte o profesión, como en los de carácter sanitario químico, de ingeniería, de educación de las enseñanzas de alguna ciencia o disciplina",<sup>84</sup> requiere de conocimientos especializados y de la concurrencia de personal capacitado y

---

<sup>83</sup> Recaséns Siches, Luis, *op. cit., supra*, nota 10, p. 603.

<sup>84</sup> Zanobini, Guido, *Curso de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Arayu, vol. I, 1954, p. 12.

apto, para que la educación que se imparta cubra con los requisitos de pertinencia y adecuación.

Lejos ha quedado la imagen de la clase dictada bajo un árbol o impartida en la plaza pública por los filósofos griegos; la actividad educativa, para su implementación requiere cuando menos de planes y programas, docentes, edificios, así como de metodologías didácticas; poner al alcance de la población escolar los avances científicos y tecnológicos para dar cobertura a la demanda, por ejemplo a través de la utilización de sistemas educativos a distancia, por medio de satélite.

Esta actividad técnica, tratándose de la materia educativa alcanza una gran complejidad porque ha de considerar el conjunto de factores cuantitativos y cualitativos para que el servicio público tenga pertinencia, ya que no puede ser la misma actividad la que se dirija a satisfacer la educación de adultos a través de la alfabetización, que la de capacitación o adiestramiento para el trabajo industrial. Han de tomarse en cuenta, factores como: aspirantes, requerimientos, vinculación con el aparato productivo, presupuestos, ubicación de los centros de capacitación, cobertura de los planes, etcétera.

Por otra parte esta actividad técnica ha de ser congruente con las finalidades a que tiende el Estado, esto es con el *telos*. En las sociedades contemporáneas no hay ningún Estado que carezca de una visión propia acerca de la educación y de su papel en esta actividad, porque suele partirse

de la premisa de que la educación es una función pública,<sup>85</sup> ya que el modelo de nación al que aspira el Estado, se ve reflejado en su sistema educativo.

En México, el artículo 3º ha transitado por diferentes corrientes ideológicas que han inspirado el proyecto educativo.

Con la reforma de 1934, la educación socialista que adoptó una educación cuya filosofía fue desarrollar en la juventud “un concepto racional y exacto del Universo y de la vida social”.<sup>86</sup>

En 1940 con una fuerte orientación pedagógica, sustentada en principios filosóficos como: el amor a la patria, la solidaridad, la justicia y la práctica de la democracia; a partir de los años cincuenta, la corriente economicista que ve en la educación un medio para incrementar la productividad del Estado y bajo este nuevo concepto, la educación vinculada a una mejor formación de recursos humanos, que a través de factores que propicien la productividad, permitan el aumento de la riqueza y una mejor y más justa distribución de la misma, para hacer posible el desarrollo.

Desde fines de los ochenta, el *telos* del Estado es lograr la competitividad económica dentro de la globalización, siendo éste uno de los argumentos fundamentales para establecer la obligatoriedad de los nueve grados de educación básica.

---

<sup>85</sup> Fraga Iribarne, Manuel, "La educación como función pública," en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 96, Madrid, 1957, p. 139.

<sup>86</sup> Artículo 3o. Constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1934.

### **C. El universo de usuarios potenciales del servicio público**

Como ya se advirtió, la finalidad fundamental del servicio público es la satisfacción de necesidades individuales, que se tornan colectivas, de ahí que no pueda concebirse el servicio de educación, sin hacer referencia a los destinatarios del servicio, esto es a los usuarios.

Aun cuando se identifica primordialmente a los menores de edad como los sujetos a quienes se dirige la acción educativa, la multiplicidad y diversificación del conocimiento, implica dentro del universo de usuarios, una población de edades y condiciones socio económicas diversas como usuarios potenciales del servicio público de educación. Mujeres, población con facultades intelectuales o psicomotrices disminuidas, indígenas, niños en edad preescolar, adolescentes, adultos, trabajadores, universitarios, docentes, profesionales, etcétera, son los diferentes segmentos que demandan servicios educativos acordes con sus requerimientos.

En principio, el derecho a la educación es de naturaleza universal, prerrogativa o facultad de todas las personas y para ejercitarlo plenamente se requiere solamente el cumplimiento de los requisitos legales establecidos por la reglamentación del servicio.

En esas condiciones, el universo de usuarios del servicio público de educación se integra por sectores, que para tener acceso a los diferentes servicios de educación serán considerados *uti-singuli*, por tratarse de sujetos determinados.

#### **D. La intervención estatal**

En el servicio público de educación, la intervención del Estado se manifiesta en diferentes aspectos. Se da desde el momento de la creación del servicio público mediante la ley que lo establece, cuando se trata del servicio público propio; después, cuando el Legislativo establece la normativa a que ha de ajustarse la prestación del servicio y en la serie de ordenamientos girados por la Administración Pública, para su ejecución.

En México, de acuerdo con lo previsto en los artículos 26 constitucional, 23 y 25 de la Ley de Planeación, el Programa de Desarrollo Educativo de carácter sectorial, así como los programas respectivos, establecen los objetivos, prioridades y políticas que rigen su desempeño, así como las estimaciones de recursos y las instituciones responsables de su operación.

En los últimos años se han desarrollado corrientes de opinión que propenden a la privatización de la educación -entre ellos la propuesta de Katz,<sup>87</sup> sobre los bonos educativos-, y aun cuando este modelo todavía en discusión, llegara a imponerse, el Estado a través de sus organismos públicos establecería las políticas para operar el servicio.

La reglamentación y la supervisión que el poder público realiza a través de la normativa aplicable y autoridades con poder de control y vigilancia, ponen de manifiesto la intervención del Estado como uno de los elementos

---

<sup>87</sup> Vid. Katz, Isaac M., "Educación: Elemento clave del desarrollo económico", ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Economistas, México, marzo de 1993. *s/p*.

determinantes del servicio público.

### **E. El sujeto que desarrolla la actividad satisfactora**

El sujeto responsable de implementar la actividad satisfactora, se constituye en prestador del servicio público, que bien puede ser el Estado, a través de los órganos que dependen de la administración centralizada, por medio de los organismos descentralizados y, las personas de derecho privado, como se reconoce en la legislación positiva al conferir a los particulares el derecho a impartir educación en todos los niveles y grados educativos, siempre que cuenten con la autorización oficial para ello.

### **F. Los recursos empleados en la prestación del servicio**

Para que tenga lugar la actividad satisfactora de la necesidad de interés general, se requiere de insumos que en su caso serán de carácter humano o personal, financieros y materiales. Estos insumos son los que conforman al Sistema Educativo Nacional, que a su vez está integrado por diferentes tipos y modalidades.

Al adoptar un enfoque sistémico en la Ley General de Educación, el artículo 10 dispone que el Sistema Educativo Nacional se constituye por:

I. Los educandos y educadores

II. Las autoridades educativas

III. Los planes, programas, métodos y materiales educativos

IV. Las instituciones educativas del Estado y sus organismos

descentralizados

V. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y

VI. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.

El presupuesto de egresos de la Federación, elaborado por el Poder Ejecutivo en consonancia con el Programa de Desarrollo Educativo y aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, asigna los recursos económicos específicos que se aplicarán a satisfacer el derecho a la educación.

Como ya se expresó, por primera vez en México la ley reglamentaria en materia educativa señala la obligación del Estado de canalizar recursos crecientes al sistema educativo mexicano, lo que si bien no es una garantía absoluta, proporciona una defensa del sector en caso de crisis económicas.

Concretamente dispone que para dar cumplimiento cabal a la asignación de recursos para el financiamiento de la educación;

Artículo 26. El gobierno de cada entidad federativa ... proveerá lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades... a cargo de la autoridad municipal.

Artículo 27 ... 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.

Lo dispuesto por la Ley General de Educación adquiere trascendencia mayúscula porque sienta el precedente de hacer cumplir el carácter obligatorio conferido al servicio de educación, a través de mecanismos de

financiamiento al señalar las responsabilidades de cada una de las instancias de gobierno -federal, estatal y municipal-, y otorgarle carácter de primer orden a la educación.

Por lo anterior, consideramos necesario que en la Ley de Educación Pública del Estado de México, se especifiquen las responsabilidades de cada una de las autoridades educativas, respecto al sostenimiento de las escuelas y edificios escolares.

El Estado como ya lo comentamos, tiene el deber de proveer, de acuerdo con sus posibilidades, los medios indispensables para que el sistema educativo nacional, atienda las necesidades de instrucción de los gobernados.

### **G. Un régimen jurídico, exorbitante del derecho privado**

El servicio público, para su prestación, queda sujeto a la regulación de un régimen jurídico especial, que en el caso concreto de la educación es exorbitante del derecho privado, esto es, que las relaciones entre el usuario (administrado) y el prestador de servicios (institución educativa) se rigen por normas del derecho público, aun cuando los particulares cuenten con autorización para impartirla, se sujetarán a la reglamentación respectiva.

En este caso, la relación jurídica entre prestador y prestatario será la de un contrato privado de prestación de servicios, subordinado a las normas impuestas por el poder público, por lo menos en cuanto a las disposiciones sobre planes y programas oficiales, calendario, requisitos del personal para ejercer la docencia, métodos y normas de evaluación, libros de texto, y a la

jurisdicción contencioso administrativa, por lo que toca al recurso de los particulares en el caso de que les sea revocada la autorización para impartir educación.

En opinión de Serra Rojas, hay servicio público “cuando esta actividad está sometida a un régimen jurídico especial, que en principio es derogatorio del derecho privado. El mismo régimen señala las excepciones a ese principio”.<sup>88</sup>

En tal razón, desde el momento en que la reglamentación del servicio público, proviene del Estado, se excluye del contenido del régimen del derecho privado, en virtud de ser la organización estatal quien establece las reglas del juego a las cuales se debe someter la dinámica del servicio público.

Por todo lo anterior, la prestación del servicio que se analiza, queda sujeto a un régimen especial exorbitante de derecho privado.

## **2. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACIÓN**

La educación, como fenómeno social es un proceso típicamente humano porque presupone capacidades exclusivas, tales como la inteligencia, por la cual aprende y planea su perfeccionamiento, la libertad para autorrealizarse, el poder de relacionarse y comunicarse, y la posibilidad de socializarse. Por otra parte, la educación, como proceso intencional y actividad sistemática, conlleva responsabilidad y esa responsabilidad es una

---

<sup>88</sup> Serra Rojas, Andres, *ob. cit., supra*, nota 58, t. I p.80.

de las tareas más importantes que tienen los Estados contemporáneos; satisfacer la demanda educativa de los distintos grupos de la población y permitir el logro de ciertos propósitos sociales, tales como el aprovisionamiento de recursos humanos y la mejoría de las condiciones de vida de los sectores menos favorecidos.<sup>89</sup>

Desde esta perspectiva, el servicio público de educación puede definirse como la actividad técnica que debe ser asegurada, regulada y controlada por el Estado, sujeta a un régimen mutable exorbitante del derecho privado; consistente en proveer los medios a su alcance para satisfacer la necesidad de instrucción de los seres humanos en general, con la finalidad de propiciar el desenvolvimiento pleno de sus facultades físicas e intelectuales.

En nuestro país por mandato constitucional del artículo 3º, la prestación de este servicio la realiza directamente el Estado a través de las instituciones educativas oficiales, al constituir el servicio público de educación propiamente dicho; o delegando dicha responsabilidad, mediante autorización, a los planteles particulares; esto es, prestado con intermediación de la iniciativa privada, pero siempre bajo el control y reglamentación de la autoridad educativa.

En la Ley General de Educación, se alude al servicio público de educación al disponer:

---

<sup>89</sup> Cfr. Pescador Osuna, José Angel, Concibe la educación como un instrumento efectivo de ingeniería social, para buscar una sociedad más participativa, con una mejor distribución del ingreso y un mayor desarrollo de la cultura e identidad nacionales. *ob. cit., supra*, nota 78, p. 9.

Artículo 10. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios es un *servicio público*.

De ahí que el servicio público de educación, adquiere dos modalidades derivadas de la norma constitucional, y para la clasificación del servicio público lo haremos desde la perspectiva del prestador del servicio; esto es, a cargo del Estado o entidades estatales y el servicio público de educación impartido por particulares con autorización oficial.

### **3. EL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO PROPIO**

La evolución que ha sufrido el servicio público de educación en nuestro país ha transitado desde su prestación a cargo de los particulares, como en el caso específico de la educación que por largo tiempo fue acogido por la iglesia a través de las órdenes religiosas, como parte de su misión evangelizadora y la incursión en esta actividad por agrupaciones privadas como la Compañía Lancasteriana, hasta llegar a la secularización de los servicios educativos, en la que el Estado asume dicha función social.

El servicio público propio o propiamente dicho es el que satisface necesidades de carácter general y es prestado por el Estado -entidades federativas o por el municipio, ya sea directamente por medio de las dependencias o entidades de la administración pública o por medio de la llamada paraestatal, o indirectamente a través de particulares a quienes encarga la operación, mediante algún mecanismo de delegación tal como la concesión. Tratándose en este caso de una transferencia, pero no de la atribución directa de prestar u operar el servicio público, por cuya razón

dicha concesión ha de ser temporal, ya que en principio se considera responsabilidad propia del Estado.

Servicios públicos propios son entre otros: el de tránsito, el de seguridad pública, el de alumbrado público, el de agua potable, el de drenaje y alcantarillado, el mantenimiento de parques y jardines, el de limpia, que son prestados directamente por entidades públicas y como ejemplos de los concesionados a particulares, se cuentan: el servicio de telefonía celular, el de carreteras de peaje, el de radiotelefonía, el de televisión por cable.

En ese sentido la Constitución Mexicana en el artículo 28 dispone: "La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley".

De acuerdo con lo prescrito en el artículo 3º constitucional y la Ley secundaria, el servicio público de educación es atribuido al Estado, en todos los tipos y modalidades, desde el básico hasta el de educación superior.

Ahora bien, respecto a la participación de las personas de derecho privado en la educación, la norma constitucional ha reconocido la injerencia que pueden tener en la prestación del servicio de educación, al admitir que podrán impartirla en todos sus tipos y modalidades cumpliendo con los requisitos que la ley señala al efecto.

#### **4. LA EDUCACIÓN EN LA CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO**

Una vez enmarcado el servicio público de educación como servicio público propio o propiamente dicho, se procederá a establecer la

clasificación del mismo, desde los dos ángulos en que se realiza su prestación, esto es, a cargo del Estado y el que prestan los particulares.

### **A. Como servicio público a cargo del Estado**

Conforme a lo establecido en la disposición constitucional que reconoce el papel del Estado educador en lo que se refiere a la enseñanza primaria y secundaria que como ya se expresó, tiene carácter obligatorio; extendida la responsabilidad estatal a la promoción y atención de todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la superior, se deriva el deber que ha tenido y tiene el Estado como prestador del servicio educativo; en consecuencia, como servicio público propio, la educación se clasifica atendiendo a diversos criterios, a saber:

#### **a. Por las características de los usuarios**

Aunque la educación, como uno de los derechos humanos, está catalogada como universal, ni todos los aspirantes a ingresar a la misma institución educativa están en condiciones de hacerlo, ni la satisfacción de la necesidad cultural podrá ser colmada con un patrón idéntico para todos los que la requieran; para ello existen un sinnúmero de escuelas de niveles y modalidades distintas, que responden a características diversas de los administrados.

Por ello, desde el punto de vista del usuario, el servicio público de educación se ubica en el tipo *uti singuli*, esto es, que del conglomerado social que conforma el universo de usuarios potenciales del servicio, sólo pueden tener acceso al mismo, los sujetos determinados que se encuentren

en las condiciones siguientes:

i) Quienes reúnan los requisitos legales previstos en la normativa que regule la prestación del servicio y ii) quienes manifiesten su voluntad de ingresar a una institución educativa, ya sea por sí mismos o en la persona de sus padres o tutores cuando se trate de menores de edad o incapaces.<sup>90</sup>

### **b. Por el ejercicio de autoridad**

La idea de administrar, en cuanto es expresiva de acción prestadora de servicio, requiere la creación y sostenimiento de órganos que los prestan, y cuyas prestaciones materiales -acción técnica- exceden de la órbita de la función jurídico administrativa; no lo es menos que ésta abarca el régimen de funcionamiento de los servicios y de la realización de tales prestaciones materiales, preordenadas por una regulación jurídico administrativa y por un acto que las determina.

En este caso, como sostiene García Oviedo, "la prestación del servicio de cultura, por ejemplo, reclama una normatividad que la rija ordenándola y regulándola y una decisión administrativa que la haga aplicable a un caso concreto (la inscripción en un centro de enseñanza)".<sup>91</sup> De ahí que la totalidad de actividades técnicas que se materializan para satisfacer la

---

<sup>90</sup> Cfr. Sobre el carácter de servicio *uti singuli* que reviste la enseñanza primaria, Waline, Marcel, *Droit Administratif*, París, p. 622. 1959. Además, Garrido Falla, *Tratado de derecho administrativo*, t. 2., p. 391. Waline sostiene que en el servicio de enseñanza primaria el beneficiario es el alumno, o si se prefiere todos los padres de familia; en criterio de Marienhoff los beneficiarios concretos son los niños que reciben la enseñanza; los padres de ellos sólo son beneficiarios en el sentido moral, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. 2, p. 54.

<sup>91</sup> García Oviedo, Carlos y Enrique, Martínez Useros, *Derecho Administrativo*, 9ª ed., Madrid, E.I.S.A., t I, 1968, p. 48.

necesidad cultural de la población, debe estar sujeta a una regulación que implica el ejercicio de la autoridad estatal.

La ley es la disposición general que crea el servicio público, lo organiza y regula su funcionamiento, y el acto administrativo es el acto individual y concreto que debe realizarse para la gestión del servicio, y por consiguiente, conforme a la ley, a lo que cabe agregar, los órganos estatales, porque, si bien el marco jurídico que regula la prestación del servicio es dado por la legislación, su aplicación en la práctica compete a la autoridad administrativa del ramo educativo.

Con ello reiteramos que el servicio público de educación, se clasifica como de gestión pública.

### **c. Por razón de su aprovechamiento**

En la relación jurídica que se establece en el servicio público intervienen dos sujetos: el prestador y el usuario; por lo que hace a este último, es el beneficiario de la actividad técnica que el Estado realiza con el fin de instruir y formar a la población. En este caso, sólo al servicio de educación básica es dable atribuir el carácter de obligatorio, ya que, como se asentó, por prescripción constitucional en el artículo 31, se impone la obligación a los padres y tutores para que sus menores hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria y secundaria.

**d. Por el carácter de la prestación**

En lo que corresponde al Estado en su calidad de prestatario, se clasifica como obligatorio el servicio público de educación, al adscribir a la educación este carácter expresamente el artículo 3º constitucional y la Ley General de Educación.

**e. Por razón de su importancia**

Puede afirmarse que la necesidad de educación o de instrucción no es eventual, ni es privilegio o atributo de calidad extraordinaria. La educación, como bien cultural, es de carácter vital, porque la ignorancia somete y esclaviza al hombre y la educación lo libera y lo dignifica, de ahí su naturaleza esencial e imprescindible para el desarrollo y perfeccionamiento pleno de las facultades físicas e intelectuales del ser humano. En consecuencia, es un servicio indispensable.

**f. Por el carácter de la necesidad**

Con razón se ha dicho que la educación inicia en la cuna y termina en la tumba. Sin embargo, en lo que toca a la actividad técnica prestada por el Estado para impartir educación formal, se sujeta a ciclos, calendarios y horarios; ya que no es posible que el individuo permanezca en las instituciones, al influjo constante de la acción educativa.

La pedagogía sugiere que para el pleno aprovechamiento de las enseñanzas, debe haber recesos y períodos de descanso, tanto para educadores como para educandos.

Ahora bien, el servicio público de educación, bajo este criterio, se considera intermitente.

**g. Por razón de su cobro**

Tratándose de la educación impartida por el Estado -Federación, entidades, municipios- en todos los grados, niveles y modalidades, y por disposición constitucional desde 1917, el servicio público de educación primaria es gratuito, extendiéndose este carácter tanto a la educación secundaria como a los distintos niveles y modalidades que conforman el Sistema Educativo Nacional. En el mismo sentido se pronuncia la Ley General de Educación en su artículo 10.

Cuestión muy debatida y no resuelta, actualmente es la gratuidad de la educación superior y en torno a ella se vierten opiniones contrastantes, tales como las que privaron en el debate de la reforma al artículo 3º constitucional.

**h. Por el régimen jurídico del servicio**

Bajo este criterio de clasificación, el servicio público de educación propiamente dicho es considerado de régimen jurídico público, ya que toda la planeación, instrumentación, ejecución y evaluación de la actividad técnica, es operada por gestión directa de la administración pública, a través de sus dependencias gubernamentales, como la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social en el Estado de México y los organismos descentralizados, como la Universidad Nacional Autónoma de México.

**i. Por razón de la competencia económica**

Por la cantidad de prestadores que participan en el servicio público de educación a cargo del Estado, se considera como régimen de monopolio, por ser un prestador único del servicio. A pesar de intervenir diferentes autoridades competentes, prevalece la entidad estatal como responsable de proveer el servicio de educación a la población.

**j. Por la titularidad o jurisdicción del servicio**

Por la instancia gubernamental a que corresponde el aseguramiento y control del servicio se clasifica como concurrente; esto es, que intervienen diferentes niveles de la administración pública para poner a disposición de los usuarios potenciales el servicio, tal y como lo señala la Constitución Federal en el artículo 73, fracción XXV, sobre las facultades del Congreso, y que se refiere a legislar a fin de distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa.

Por su parte la Ley General de Educación, distribuye la competencia de la autoridad educativa federal, local, y municipal en la materia, al facultar a la autoridad federal para elaborar los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal; en tanto que la autoridad local, tiene facultad para otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

Por su parte, a los ayuntamientos de cada municipio se les faculta para promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad, sin

perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales.

**k. Por razón del prestador del servicio**

Siguiendo al autor español Fernando Garrido Falla<sup>92</sup> clasificamos al prestador del servicio en las modalidades siguientes:

**i) Gestión indiferenciada sin órgano especial.** En cuyo caso se trata de una dependencia de la administración pública centralizada. Un caso concreto de este tipo lo constituye la gestión de los servicios educativos en el Distrito Federal, que están a cargo de la Secretaría de Educación Pública.

**ii) Establecimiento o empresa propia sin personalidad.** Lo que constituye una delegación de facultades, por ejemplo, mediante el Acuerdo 94 de 3 de diciembre de 1982, durante el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado, se iniciaron las acciones para la desconcentración administrativa,<sup>93</sup> y se delegaron facultades en materia de educación a funcionarios de la Secretaría de Educación Pública y al director general de servicios jurídicos, y para operar a nivel estatal se erigieron en todas las entidades federativas, Unidades de Servicios Educativos (USED), órganos desconcentrados sin poder de mando y decisión, sólo dotados de poder de control y vigilancia.

**iii) Como servicio público personificado.** Se refiere a un ente u organismo público descentralizado, figura jurídica con personalidad jurídica

---

<sup>92</sup> Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, p. 372.

<sup>93</sup> Vid. Serra Rojas, Andrés, "El desarrollo del derecho administrativo en la estructura jurídico política de México," en *Obra Jurídica Mexicana*, 2ª ed., México, Procuraduría General de la República, 1987.

y patrimonio propios, dirigido con autonomía por funcionarios técnicos responsables bajo el control y vigilancia del Estado, quien tiene la facultad exclusiva de crearlo, mediante ley o decreto del Congreso o decreto del titular del Poder Ejecutivo, por ejemplo, la Universidad Pedagógica Nacional.

**iv) En forma de sociedad privada.** Figura que corresponde a la empresa pública creada bajo el régimen del derecho privado, como una sociedad de Estado, constituida como sociedad anónima; tal es el caso del Colegio de México, A.C.

### **B. Como servicio público prestado por particulares**

El servicio público de educación, a cargo de particulares, adquiere el *corpus* de una relación que se establece entre el prestador y el usuario sujeto a un contrato de prestación de servicios de derecho privado, pero siempre bajo la vigilancia y control del Estado y se ubica dentro de la clasificación expuesta, bajo los siguientes apartados:

#### **a) Por las características de los usuarios**

Es *uti singuli* en oposición a *uti universi*, en razón de los usuarios determinados, quienes se benefician individualmente con la prestación al recibir una utilidad concreta o particular.

#### **b) Por el ejercicio de autoridad**

Es de gestión pública, debido a que, desde el momento del otorgamiento de autorización oficial del Estado a los particulares para

impartir educación, la prestación del servicio debe realizarse bajo el marco jurídico que las normas prescriben al efecto, so pena de ser sancionados hasta con la revocación de la autorización para llevar a cabo la actividad.

### **c) Por razón de su aprovechamiento**

En la mayoría de los servicios públicos *uti universi*, el aprovechamiento de parte del usuario es obligatorio; por ejemplo, el alumbrado público, en que la decisión personal del usuario poco importa para disfrutar o aprovecharse de la iluminación artificial nocturna, ya que está puesta a disposición de la colectividad para satisfacer una necesidad de carácter general.

En contraste, los servicios públicos *uti singuli*, se caracterizan por ser de aprovechamiento voluntario. Sin embargo, cabe recordar la obligatoriedad impuesta por la norma constitucional a los mexicanos para hacer que sus hijos o pupilos menores de quince años acudan a las escuelas primarias y secundarias a recibir la educación básica, por lo que adquiere relevancia señalar que el servicio público de educación del nivel básico está clasificado como obligatorio, no así el de otro tipo o modalidades, por ejemplo: el medio superior, el superior, la enseñanza de idiomas, el de artes u oficios, que se encuadra bajo este criterio clasificatorio en la categoría de voluntario, porque depende absolutamente de la decisión personal del usuario la celebración de un contrato de prestación de servicios con la institución educativa de su preferencia o que se ajuste a sus necesidades y circunstancias personales, como pueden ser el costo de los estudios, el prestigio de la institución, los beneficios adicionales que se reciban,

etcétera.

**d) Por el carácter de la prestación**

Respecto al carácter de su prestación por parte del Estado, es considerado obligatorio, excluidas las enseñanzas que no requieren de reconocimiento oficial de validez.

**e) Por razón de su importancia**

En este rubro se han de repetir los argumentos expuestos al tratar el servicio público propio y considerarlo como indispensable.

**f) Por el carácter de la necesidad**

Bajo este criterio de clasificación se encuadra en la categoría de intermitente, en oposición al permanente, por considerarse que el servicio público está sujeto a tiempos y horarios.

**g) Por razón de su cobro**

En este apartado, el servicio público de educación impartido por particulares contrasta mayormente con el que está a cargo del Estado, ya que en este caso el rasgo distintivo que prevalece en la relación jurídica que se establece entre prestador y prestatario es el carácter lucrativo que permea a toda actividad comercial, por lo que en este criterio el servicio es considerado oneroso.

**h) Por el régimen jurídico del servicio**

En este punto y relacionado con el anterior, es preciso recordar el

desdoblamiento del servicio público, en tanto que están presentes dos tipos de relación jurídica: una, la que se establece entre las autoridades y los prestadores, la que siempre será de derecho público, y la otra, la relación jurídica entre prestador y usuario del servicio, la que cae bajo el régimen de derecho privado por consolidarse un verdadero contrato de prestación de servicios que generalmente se rige por un contrato de adhesión de parte del prestatario, a las condiciones del contrato contenidas en las cláusulas impuestas por el prestador del servicio.

**i) Por razón de la competencia económica**

En relación con la cantidad de prestadores del servicio, podemos afirmar que el servicio público de educación a cargo de particulares se ubica en un régimen de competencia, debido a que hay tantas opciones educativas como instituciones privadas que prestan servicios de enseñanza, y sus ámbitos tan amplios como lo es el conocimiento en sí.

**j) Por la titularidad o jurisdicción del servicio**

Al respecto, son válidos los razonamientos expuestos en el apartado del servicio público prestado por el Estado, por lo que, por disposición constitucional y de la norma secundaria, se considera concurrente, debido a que son diferentes instancias gubernamentales las que intervienen en la regulación de la materia educativa.

**k) Por razón del prestador del servicio**

Los prestadores privados del servicio de educación, son personas físicas o morales de derecho privado, constituidas bajo el régimen de

asociación civil o sociedad anónima con autorización oficial para impartir educación o permiso de funcionamiento en el caso de estudios que no requieren de reconocimiento oficial, como los de educación inicial o preescolar.

## **5. RECAPITULACIÓN**

El servicio público de educación se define como la actividad técnica que debe ser asegurada, regulada y controlada por el Estado, sujeta a un régimen mutable exorbitante del derecho privado; consistente en proveer los medios a su alcance para satisfacer la necesidad de instrucción de los seres humanos en general, con la finalidad de propiciar el desenvolvimiento pleno de sus facultades físicas e intelectuales, tendiente a que participe activamente en su entorno para el logro de mejores condiciones de vida en común.

De acuerdo con la doctrina prevaleciente en el Derecho Administrativo, los elementos del servicio público de educación son:

*a)* La necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio; *b)* la actividad técnica destinada a satisfacer dicha necesidad; *c)* el universo de usuarios potenciales del servicio público; *d)* la intervención estatal; *e)* los recursos humanos, materiales y financieros, destinados para la realización de la actividad; *f)* un régimen jurídico exorbitante de derecho privado

De manera esquemática, la clasificación del servicio público de educación considerando diversos criterios se expone en el siguiente cuadro:

## EDUCACIÓN EN LA CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

### EDUCACIÓN PÚBLICA

### EDUCACIÓN PRIVADA

#### a) Por las características de los usuarios

Uti singuli

Uti singuli

#### b) Por el ejercicio de autoridad

De gestión pública

De gestión pública

#### c) Por razón de su aprovechamiento (usuario)

##### *Educación básica*

Obligatoria

Obligatoria

##### *Universidad y otros tipos*

Obligatoria

Voluntario

#### d) Por el carácter de la prestación (Estado)

Obligatorio

Obligatorio

#### e) Por razón de su importancia

Indispensable

Indispensable

#### f) Por el carácter de la necesidad

Intermitente

Intermitente

#### g) Por razón de su cobro

Gratuito

Oneroso

#### h) Por el régimen jurídico del servicio

De régimen jurídico público

De régimen jurídico mixto

#### i) Por razón de la competencia económica

Régimen de monopolio

Régimen de competencia

#### j) Por la titularidad o jurisdicción del servicio

Concurrentes

Concurrentes

#### k) Por razón del prestador del servicio

Servicio público personificado

Servicios prestados por gobernados

## **CAPÍTULO V**

### **GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN**

#### **1. FORMAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN**

La atención y satisfacción de las necesidades de carácter general tales como la de educación se encargan a instituciones diversas que se agrupan en dos vertientes, a saber, entes de la administración pública y particulares, a través de estructuras organizacionales con características propias y definidas.

Del precepto constitucional que sirve de marco jurídico a la educación se desprende la obligación del Estado -Federación, estados y municipios- de impartir educación preescolar, primaria y secundaria; en otras palabras, se reafirma el papel del Estado educador.

En consecuencia, cuando la organización estatal debe asumir íntegramente el imperativo de educar a la sociedad y en esa forma cumplir con las tareas encomendadas a la Administración Pública, traducidas éstas en actividades culturales y educativas que dignifiquen al individuo y permitan su integración social, lo puede llevar a cabo por instituciones formales que están bajo su directa responsabilidad -esto es, a través de la administración pública centralizada, incluidos los órganos desconcentrados o

de la administración pública paraestatal-; o bien indirectamente, por medio de personas de derecho privado.

## **2. PRESTACIÓN POR ENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

Tratándose de la educación impartida por la Administración Pública ésta asume, completa y exclusivamente la responsabilidad de la dirección y operación del servicio para lo cual aporta los recursos necesarios y puede recurrir a diferentes sistemas o mecanismos de prestación. La prestación del servicio público presenta diversas formas, entre ellas las principales son: la gestión por medio de la administración pública centralizada; la gestión mediante un ente específico pero carente de personalidad jurídica propia, como lo es el órgano desconcentrado, y la prestación a través de la personificación del servicio público, vía la descentralización administrativa por servicio.

### **A. Por órganos de la administración pública centralizada**

Esta forma de gestión denominada por la escuela francesa *régie simple o directe*, se manifiesta cuando la administración pública centralizada, por medio de una de sus dependencias que simultáneamente atiende otras actividades se hace cargo del servicio público de educación.

En palabras de Manuel María Díez:

...hay centralización administrativa cuando la atención de los fines del Estado es directamente realizada por el ente o entes centrales. La centralización implica reunir todas las atribuciones en el ente central, lo que trae aparejada la subordinación jerárquica entre los distintos órganos de

este ente. En este sentido se ha dicho que la centralización es un ordenamiento jerarquizado.<sup>94</sup>

En esta forma de gestión administrativa, según Serra Rojas:

...se concentran actividades administrativas en una administración única, jerarquizada y subordinada, que impulsa desde el centro de la vida nacional, con procedimientos políticos, administrativos y técnicos... [y agrega] El poder público central o Federación es la persona jurídica de derecho público, cuya actividad se encomienda a la Administración pública.<sup>95</sup>

Tal fue el caso y lo sigue siendo en el Distrito Federal de las instituciones educativas de los diversos niveles, tipos y modalidades que dependían en forma directa de la Secretaría de Educación Pública, a través de las diferentes subsecretarías y direcciones de Educación federal en las entidades de la República y que prestaban servicios públicos de educación en todo el territorio nacional.

Dichos establecimientos funcionaban sin patrimonio propio y la remuneración del personal docente, administrativo y manual provenía de los recursos de la Administración Pública Federal.

El poder de mando se ejercía en forma piramidal desde la cúspide representada por el Ejecutivo Federal, quien al delegar en el secretario de Educación Pública y éste a su vez en los subsecretarios, directores de Educación en los estados y demás servidores públicos que estaban a cargo de la organización, vigilancia y desarrollo en la escuelas oficiales,<sup>96</sup> hacía llegar sus instrucciones y órdenes en sentido vertical.

---

<sup>94</sup> Díez, Manuel M., *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1979, p. 132.

<sup>95</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, *supra*, nota. 58, t. I., p. 510.

<sup>96</sup> Vid. "Artículo 11", *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, México, Ediciones Andrade, 1969, p. 381.

La uniformidad de los procedimientos administrativos se lograba a través de los acuerdos, circulares, órdenes e instrucciones giradas desde los órganos superiores, a las que debían apegarse las entidades dependientes; ello sin contar con el poder de decisión, so pena de ser sancionado por incumplimiento a las disposiciones impuestas por la autoridad.

Desde su creación, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de octubre de 1921, la Secretaría de Educación Pública funcionó como órgano de la administración pública que formula y ejecuta la política de la educación nacional y que concentró en esa dependencia la totalidad de facultades de poder, decisión, mando, nombramiento y vigilancia respecto de la materia educativa.

En su momento histórico y conforme a la idea de que con la fuerza del gobierno central se impulsaría el desarrollo educativo, su ilustre fundador, José Vasconcelos, argumentó, ante la oposición del Congreso, que era necesario dar a la educación un carácter nacional para consolidar en el terreno ideológico a la Revolución pero que el control de la educación lo tendrían los estados y municipios en la medida en que se establecieran y consolidaran sus propias instituciones, ya que en aquella época no contaban con los recursos más elementales para el sostenimiento de servicios de educación pública.

Así se inició el desarrollo de un sistema centralizado de educación que a través de siete décadas registró un crecimiento inusitado y reportó al país grandes beneficios. Bajo esta forma de gestión durante el año de 1991 en escuelas de todas las modalidades dependientes de la administración pública federal se llegó a atender una matrícula de 64.47% del universo de alumnos

inscritos en las instituciones educativas del país.

Sin embargo, fueron tantas sus ramificaciones y desplazamientos, aunados a la macrocefalia generada por la explosión de la matrícula, que desembocó en una crisis que se tradujo en una educación sin calidad; en otras palabras, el derecho a la educación de los mexicanos presentó un grave deterioro, ya que, si bien se contaba con un espacio para estudiar, en la realidad de los hechos los recursos técnicos humanos y financieros fueron insuficientes para cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos para los que se proyectó.<sup>97</sup>

Actualmente, y como consecuencia de la descentralización educativa que se sustenta en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el gobierno federal aún mantiene la prestación de los servicios en el Distrito Federal para cerca de dos millones de alumnos de todos los niveles y, por medio de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas, conserva el control sobre todo el subsistema de educación tecnológica.

Todavía están en su nómina más de 150 mil docentes de todos los niveles y alrededor de 25 mil empleados y funcionarios; igualmente, administra más de 19 mil planteles.<sup>98</sup>

Es posible que en breve, al cambiar el régimen de gobierno del Distrito Federal, tenga lugar la descentralización de los servicios educativos para que

---

<sup>97</sup> Vid. Prawda, Juan, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, México, Grijalbo, 1987, pp. 39-82.

<sup>98</sup> Ornelas, Carlos, *ob. cit., supra.*, nota 38, pp. 308-309.

salgan de la administración directa de la Secretaría de Educación Pública y sea el gobierno del Distrito Federal, quien asuma la prestación del servicio público.

### **B. Por órganos desconcentrados**

Esta forma de gestión presenta como rasgo fundamental que, no obstante realizarse una actividad directamente imputable a la administración pública, existe un principio de diferenciación el cual determina la aparición de órganos de gestión distintos de los encuadrados en la organización burocrática común.

Respecto a la relación jerárquica entre el poder central y el órgano administrativo, ésta se ve disminuida y se relaja discretamente el vínculo de subordinación entre ambas autoridades.

En criterio de Manuel María Díez,<sup>99</sup> para que exista desconcentración se requieren los siguientes elementos:

- i) Atribución de una competencia en forma exclusiva y permanente.
- ii) Esta atribución debe hacerse a un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrado dentro de la misma.
- iii) Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le ha sido atribuida.
- iv) No gozan de autonomía económica ya que los recursos financieros

---

<sup>99</sup> Vid. Díez, Manuel M, *Manual de Derecho Administrativo*, 2ª. ed., Buenos Aires, Plus Ultra 1980, pp. 134-136.

son otorgados por la administración central.

v) La verdadera justificación de la desconcentración es la autonomía técnica.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se prevé la existencia de órganos desconcentrados al disponer en el artículo 13:

Para el más eficaz y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

#### **a) Ventajas de la desconcentración**

La desconcentración presenta las siguientes ventajas:

i) Mediante este sistema la administración se acerca a los usuarios, y la acción administrativa, a las necesidades generales que por esta acción se trata de satisfacer. En razón de lo anterior, le corresponde resolver al órgano que conoce y ha identificado el problema, y no al que ha permanecido distante e ignora tanto la información del problema como la tramitación del caso y que por ello ha de tener menos elementos de juicio.

ii) La desconcentración presenta ventajas técnicas, ya que obliga a los funcionarios superiores a tomar decisiones sin hacerse respaldar por el titular de la secretaría o ministerio; procedimiento que acelera la solución de los asuntos y hace que la acción administrativa sea más rápida y flexible y ubique mejor las responsabilidades, ya que el secretario no puede

materialmente estudiar todo lo que firma. Se acrecienta, además, el espíritu de iniciativa de los órganos desconcentrados y la identificación con la tarea que a los funcionarios se ha encomendado, al otorgarles la dirección de determinados asuntos.

iii) Evita los inconvenientes y las limitaciones de una larga línea jerárquica con muchos grados.

iv) El mantenimiento de la unidad de acción es evidentemente una de las grandes bondades de esta forma de organización administrativa. Se agrega la que resulta de conciliar esta unidad con la diversidad necesaria a una cierta flexibilidad de ejecución.

#### **b) Desventajas de la desconcentración**

Las críticas que ha merecido la desconcentración administrativa son las siguientes:

i) Que un conjunto de asuntos del mismo género se podrían resolver de manera uniforme, con lo que se ahorraría personal.

ii) Los funcionarios del órgano desconcentrado pueden incurrir fácilmente en el autoritarismo o el favoritismo al resolver, dejándose influir por las circunstancias particulares del caso.

iii) Los funcionarios del órgano desconcentrado pueden tener poco criterio para resolver los problemas que se les presente.

Al hacer un balance de las ventajas y desventajas resulta que las primeras superan a las segundas, al destacarse que con la desconcentración

la administración se acerca a los administrados al desplazar funciones y poderes al órgano desconcentrado.

En el reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de marzo de 1994 se especifica en el artículo 42:

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaría, ésta podrá contar con órganos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los cuales se otorgarán las facultades específicas para resolver sobre determinada materia o para la prestación de servicios, dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con el instrumento jurídico que los cree, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Como ejemplo de órgano desconcentrado que presta servicios educativos se cuenta al Instituto Politécnico Nacional creado en 1937 bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas y en cuya Ley Orgánica vigente publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de 29 de diciembre de 1981, se señalan entre sus funciones:

Impartir educación de tipo medio superior, de licenciatura, maestría y doctorado, cursos de capacitación técnica y de actualización, especialización y superación académicas, en sus modalidades escolar y extraescolar, y establecer opciones terminales previas a la conclusión de cada tipo educativo.

Establecer y desarrollar los medios y procedimientos que permitan a los estudiantes incorporarse a los programas de investigación científica y tecnológica.

Organizar los planes y programas de estudio mediante la creación de una estructura académica flexible, que permita al educando, en cualquier tiempo y nivel de estudios, incorporarse al sistema productivo del país.

Otro ejemplo de órgano desconcentrado es la Universidad Pedagógica Nacional, cuyo origen se encuentra en la ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de agosto de 1978.

De acuerdo con la ley que la crea, entre los objetivos de la institución

se destaca:

Prestar, desarrollar y orientar servicios educativos de tipo superior, encaminados a la formación de profesionales de la educación de acuerdo a las necesidades del país,

y en la enumeración de sus funciones, sobresale la de:

Organizar, dirigir, controlar y evaluar la prestación de los servicios educativos de tipo superior, encaminados a la formación de profesionales de la educación, de acuerdo a las necesidades del país.

En ambas instituciones, el nombramiento de su titular es una facultad que compete al Ejecutivo Federal; de igual forma, su partida presupuestal está señalada en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este tipo de gestión, se trasladan parcialmente la competencia y el poder decisorio. Sin embargo, como es claro persiste la relación jerárquica de autoridad, aun cuando disminuya la subordinación.

En España, en la esfera estatal el establecimiento o empresa propia sin personalidad, tal como se le denomina al órgano desconcentrado constituye una forma muy usual de prestar servicios asistenciales, como son los de educación, beneficencia, etcétera. De esta manera la enseñanza media oficial se imparte a través de los Institutos de Bachillerato.<sup>100</sup>

### **C. Por organismos descentralizados**

El organismo descentralizado equivalente al establecimiento público en el derecho francés, surge como respuesta a la necesidad de conferir cierta

---

<sup>100</sup> Cfr. Garrido Falla. *op., cit., supra*, nota 92, vol. I, p. 350.

autonomía a un servicio público determinado, y dotarle de personalidad jurídica propia.

En el régimen de la descentralización, como lo señala Fernández Ruiz,<sup>101</sup> se trata de la creación de una persona jurídica de derecho público con la intención de encomendarle la prestación de una actividad atribuida a la administración, bajo el esquema de la descentralización administrativa por servicio.

Serra Rojas define la descentralización administrativa como:

...la técnica de organización de un ente público, que integra una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.<sup>102</sup>

y más adelante advierte,

El signo de los tiempos que corren -amenazantes y atormentados- se manifiesta en una fuerte centralización en el orden político, frente a una creciente descentralización en el orden administrativo, que no entorpezca la acción inmediata de los poderes públicos.<sup>103</sup>

El comentario anterior cobra interés si tomamos en cuenta la recomendación emitida por la UNESCO en el sentido de descentralizar los servicios públicos educativos con la finalidad de evitar dispendio en los recursos financieros y ejercer mayor control sobre los mismos y que constituye el factor de influencia por lo menos en Latinoamérica para emprender la transferencia del servicio público a los gobiernos de las entidades federativas.

---

<sup>101</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, supra, nota 60, p. 186.

<sup>102</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, t. I, supra, nota, 58, p. 500.

<sup>103</sup> Idem, p. 490.

Desde la década de los setenta, en países de todos los continentes se propuso la descentralización como una estrategia para resolver algunos de los problemas que presentaban los sistemas educativos.

En Argentina Rafael Bielsa<sup>104</sup> describe cómo desde fines del siglo pasado, los gobiernos, orientados por un espíritu de libertad y sin afán de mando, consideraban que las funciones de orden docente y científico debían realizarse bajo la autoridad inmediata de personas de idoneidad moral y profesional reconocida y de vocación congruente con la naturaleza de dichas funciones.

Cabe agregar que la descentralización "supone además un factor de conveniencia en el mejor manejo de los asuntos locales, debido a su vinculación con la idea democrática",<sup>105</sup> puesto que implica, al menos, un principio de auto-gobierno como se llama en el derecho inglés *selfgovernment*, lo que se manifiesta en la existencia de autoridades locales y su fortalecimiento respecto de sus áreas de competencia.

#### **a) Elementos de la descentralización por servicio**

De acuerdo con el profesor colombiano Eustorgio Sarría,<sup>106</sup> cinco son los elementos indispensables de la descentralización por servicio: i) un servicio técnico cuya dirección está a cargo de funcionarios técnicos; ii) vigilancia por parte de los gobernantes; iii) estatuto legal de los funcionarios del servicio; iv) responsabilidad de los funcionarios del servicio

---

<sup>104</sup> Vid. Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*, 6ª ed., Buenos Aires, La ley, 1964, p.225.

<sup>105</sup> Vidal Perdomo, Jaime, *Derecho Administrativo*, Bogotá, Editorial Temis, 1987, p. 63.

<sup>106</sup> Sarría, Eustorgio, *Derecho administrativo*, Bogotá, Editorial Temis, 1968, p. 192.

y v) patrimonio autónomo.

**i) Un servicio técnico cuya dirección está a cargo de funcionarios.**

Para la adecuada prestación de un servicio, se requiere de conocimientos especiales adquiridos mediante preparación profesional o especialización. En otras palabras, no basta que el servicio público esté a cargo de funcionarios de la administración pública, sino que implica el dominio del conjunto de saberes de la ciencia o arte de que se trate; en el caso concreto de la educación, comprende desde la capacidad de información, con el objeto de tomar las decisiones en términos de identificación de problemas, definición de políticas prioritarias, control de gestión, asignación de recursos, ejecución y evaluación para llevar por buen cauce las tareas directivas y administrativas de la educación pública.

A este tenor es preciso comentar que una de las más acerbas críticas que mereció el proceso de descentralización educativa consistió, en que el personal adscrito a las delegaciones estatales, llamadas Unidades de Servicios Educativos Descentralizados en los Estados (USEDES), estaba formado por técnicos y profesionales ajenos al quehacer educativo designados por el Secretario de Educación.

Este hecho provocó un fuerte malestar entre el magisterio, pues se argumentó que los delegados estatales de la SEP deberían ser maestros con experiencia docente y que todos los niveles de docencia y los cargos de dirección del ramo educativo se ejercieran por auténticos profesionales de la

educación.<sup>107</sup>

El citado argumento ha sido reiteradamente esgrimido para garantizar no sólo la preparación profesional técnica requerida, sino la formulación de políticas congruentes con la realidad y no diseñadas por tecnoburócratas desde el escritorio.

Esto es que en la integración del órgano descentralizado, se cuente con los recursos humanos idóneos que fuera de toda improvisación lleven a cabo con eficiencia la satisfacción de la necesidad educativa.

**ii) Vigilancia por parte de los gobernantes.** En este apartado es indispensable, para impedir la arbitrariedad de los directores técnicos, que los gobernantes estén facultados para revisar y, en su caso revocar los actos de los funcionarios técnicos, en especial los que puedan comprometer la eficacia del servicio o los intereses de los agentes vinculados a él, de conformidad con el reglamento respectivo.

Lo anterior tiene interés en virtud de que en todo momento los órganos de gobierno pueden contar con la facultad de vigilancia ya que tratándose de una estructura orgánica administrativa, existen diferentes niveles de mando y jerarquía y áreas de competencia definidas, ello sin menoscabo de que en los mandos superiores se cuente con amplias facultades de intervención hacia los mandos inferiores, con el fin de que el servicio público no quede sujeto al arbitrio de los elementos de la dirección técnica y se garantice plenamente

---

<sup>107</sup> Vid. Calvo, Beatriz, "Disposiciones sexenales y conflicto coyuntural: reconstrucción de un momento histórico de la educación normal en México (1983-1984)", *revista Noesis*, Unidad de Estudios Regionales, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, vol. 8-9, 1993, pp. 83-84.

la eficiencia y la eficacia en la prestación del servicio.

En otras palabras, el servicio público en manos del Estado y prestado a través de un organismo público debe apegarse estrictamente a los ordenamientos legales que regulen su operación y, al efecto, los actos administrativos de los directores técnicos estarán supervisados por los gobernantes y podrán ser revocados, como podría ser el caso del retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios realizados en planteles particulares a través de una resolución administrativa que puede impugnarse en los niveles superiores.

**iii) Estatuto legal de los funcionarios del servicio.** Este aspecto se refiere a la necesidad de que los funcionarios del servicio cuenten con un margen de acción y de decisión señalado expresamente en las facultades contenidas en un estatuto legal, con el objeto de que queden fuera del arbitrio de los gobernantes y de las influencias políticas con el fin de que no se comprometa la prestación regular del servicio; es decir, la actividad administrativa de los servidores públicos debe estar regulada por un marco legal que se estipulará en un estatuto.

En este punto es indudable que tanto los funcionarios administradores, planificadores como los ejecutores que serían en este caso los docentes y el personal de apoyo deben estar sujetos a un régimen jurídico claro y preestablecido para garantizar tanto la eficiencia en su actividad como la no suspensión del servicio.

**iv) Responsabilidad de los funcionarios del servicio.** En la ejecución de las tareas administrativas, los funcionarios del servicio educativo deben ser responsables de las faltas en que incurran en el ejercicio de sus funciones, independientemente de la responsabilidad de la administración por culpa del servicio.

Lo anterior hace relación con la responsabilidad profesional de funcionarios, mentores y personal de apoyo involucrados en la prestación del servicio educativo al margen de la responsabilidad subsidiaria del Estado. Por ejemplo, la expedición de certificados de estudios sin el respaldo correspondiente, son conductas por las que debe responder el servidor público que incurra en tales acciones u omisiones previstas en la ley.

**v) Patrimonio autónomo.** El último de los elementos de la descentralización por servicio, lo constituye el patrimonio autónomo, destinado especialmente a la gestión del servicio, independiente de los fondos comunes del Estado.

De acuerdo al profesor Jorge Fernández Ruiz, los aspectos a considerar en la calidad de autonomía del ente de derecho público son:

**Autonomía jurídica.** A través de ella, el organismo es creado como una persona moral con capacidad jurídica plena. Es decir como un sujeto con personalidad jurídica propia capaz de contraer derechos y obligaciones, celebrar contratos y acudir como demandante y demandado ante la justicia.

**Autonomía financiera.** Mediante la que podrá constituir un patrimonio propio, y disponer de sus propios recursos o sea, administrarlos con libertad.

**Autonomía técnica.** En virtud de la cual se le transfiere la facultad de operar un servicio público, originalmente atribuida a la administración pública centralizada.

Sin embargo, a pesar de la triple autonomía, la administración central mantiene su control y vigilancia respecto del ente descentralizado, mediante una relación de tutela.<sup>108</sup> Es decir, la administración centralizada guarda respecto del ente descentralizado una potestad de dirección.

En México, es el organismo público descentralizado la figura jurídica que se adopta, lo mismo por la legislación federal que por la de las entidades federativas como persona de carácter público inserta en la administración pública paraestatal y, por tanto, con personalidad jurídica y patrimonio propio que únicamente puede crear el Estado mediante ley o decreto del Congreso o decreto del titular del poder ejecutivo.

Diversos ejemplos existen en el sistema educativo nacional de la prestación del servicio educativo en manos de los organismos descentralizados.

El más significativo lo constituye la Universidad Nacional Autónoma de México que de acuerdo con el artículo 1º de la Ley orgánica publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de enero de 1945:

...es una corporación pública, organismo descentralizado del Estado, dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura.

---

<sup>108</sup> Tomado de Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, *supra*, nota 60, 187.

De los organismos descentralizados que bajo formas muy diversas se han creado en la legislación administrativa mexicana, es posible afirmar que ninguno acusa un grado tan extenso de autonomía como la Universidad.

En efecto, en el estatuto que regula su funcionamiento, se establece el derecho para organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados por la misma ley.

Por lo que toca a la integración del patrimonio de la Universidad, el artículo 15 de la misma Ley enumera con detalle inmuebles, créditos, efectivo, valores, bienes muebles, equipos y semovientes; legados donaciones y fideicomisos constituidos a su favor; derechos y cuotas recaudados por sus servicios; utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos y esquilmos de sus bienes; y finalmente los rendimientos y derechos que el gobierno federal le destine así como el subsidio anual que se fije en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal.

El Colegio de Bachilleres es otro organismo descentralizado del Estado creado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de septiembre de 1973

En el artículo 2, se especifica que tendría por objeto impartir e impulsar la educación correspondiente al ciclo superior del nivel medio, con las facultades siguientes:

- I. Establecer, organizar, administrar y sostener planteles en los lugares de la República que estime conveniente;
- II. Impartir educación del mismo ciclo a través de las modalidades escolar y extraescolar;
- III. Expedir certificados de estudio y otorgar diplomas y títulos académicos;

- IV. Otorgar o retirar reconocimiento de validez a estudios realizados en planteles particulares que impartan el mismo ciclo de enseñanza;
- V. Establecer y sostener planteles en coordinación con los gobiernos de los Estados, dentro de sus respectivas jurisdicciones;
- VI. Auspiciar el establecimiento de planteles particulares en los que se imparta el mismo ciclo educativo; y
- V. Ejercer las demás que sean afines con las anteriores.

En educación superior destaca la creación de la Universidad Autónoma Metropolitana el 17 de diciembre de 1973, en que fue promulgada la Ley orgánica que la constituye como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio de acuerdo con el artículo 1º.

Conforme al artículo 2º esta universidad, tiene por objeto:

- I. Impartir educación superior de licenciatura, maestría y doctorado y cursos de actualización y especialización en sus modalidades escolar y extraescolar, procurando que la formación de profesionales corresponda a las necesidades de la sociedad;
- II. Organizar y desarrollar actividades de investigación humanística y científica, esa atención, primordialmente, a los problemas nacionales y en relación con las condiciones del desenvolvimiento histórico; y
- III. Preservar y difundir la cultura.

Las facultades, de la Universidad Autónoma Metropolitana, a fin de realizar su objeto son de acuerdo al artículo 2º:

- I. Organizarse, de acuerdo con este ordenamiento, dentro de un régimen de desconcentración funcional y administrativa, como lo estime conveniente;
- II. Planear y programar la enseñanza que imparta y sus actividades de investigación y de difusión cultural, conforme a los principios de libertad de cátedra y de investigación;
- III. Expedir certificados de estudios y otorgar diplomas, títulos y grados académicos;
- IV. Revalidar y establecer equivalencias de estudios del mismo tipo educativo, realizados en instituciones nacionales y extranjeras; y
- V. Incorporar estudios y otorgar o retirar reconocimiento de validez para fines académicos, a los realizados en planteles particulares que impartan el mismo tipo de enseñanza, con planes y programas equivalentes.

Otro ejemplo de organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, es el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos creado por decreto de 28 de agosto de 1981, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 del mismo mes y año.

El objeto que justifica su creación es promover, organizar e impartir educación básica para adultos.

En el artículo 2º se establece que para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá entre otras, las facultades que se enuncian:

- I. Promover y proporcionar servicios de alfabetización, así como educación primaria y secundaria para adultos, en cumplimiento de la Ley Nacional de Educación para Adultos;
- IV. Participar en la formación del personal que requiera para la prestación de los servicios de educación para adultos;
- IX. Participar en los Servicios de Educación General Básica para Adultos.

Por lo que se refiere a la integración de su patrimonio el artículo 9º establece que estará formado por:

La asignación de recursos que determine el Ejecutivo Federal y las aportaciones de los Gobiernos de los Estados y los Municipios; los bienes que adquiera o que se le otorguen para su funcionamiento; Las aportaciones, legados o donaciones que en su favor se concedan; y los demás bienes que adquiera por cualquier otro título legal.

#### **D. Por empresas asimiladas a las de participación estatal mayoritaria**

De acuerdo al artículo 46 fracción 2ª, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus

cargos o algunos o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

En esta categoría se cuentan las escuelas preparatorias federales por cooperación que funcionan en diversas entidades federativas y son empresas constituidas bajo el régimen de asociación civil, con recursos propios y subsidios del gobierno federal; forman parte del Sistema Educativo Nacional y su estructura, organización y funcionamiento se fundamenta en los artículos 1º., 10 y 18 de la Ley General de Educación y 46, fracción 2ª, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en disposiciones del Manual de Normas Generales para las Escuelas Preparatorias Federales por Cooperación y Particulares Incorporadas a la Secretaría de Educación Pública.

Su patrimonio se integra por subsidios federales y locales, así como por otros ingresos; dicho patrimonio es administrado por el director de la escuela, en la parte que corresponde al subsidio de la Federación, y por la asociación civil, en cuanto a los demás recursos financieros.

Estas instituciones funcionan bajo la permanente vigilancia e intervención de la Secretaría de Educación Pública, y el hecho mismo de que en el sostenimiento concurren fondos federales, cuyo manejo involucra la aplicación de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, otorga a las mismas un régimen jurídico peculiar, de tal manera similar a las empresas de participación estatal mayoritaria.

Los centros educativos mencionados no están considerados como parte orgánica de la administración pública centralizada y por tanto, las relaciones entre los trabajadores y patrones no se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En consecuencia, al suscitarse conflictos laborales en que sean parte las escuelas preparatorias federales son competentes las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje para conocer de dichos asuntos, según jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>109</sup>

De lo que se concluye que la asociación civil es la única responsable de las obligaciones legales contraídas con el personal contratado.

### **3. PRESTACIÓN POR PARTICULARES**

Al abrirse paso en los estados el principio de la enseñanza general y obligatoria se percibió la necesidad del montaje de un adecuado servicio estatal o a cargo de otras administraciones, para hacer factible tal exigencia. De esta manera los servicios educativos son prestados por el Estado en concurrencia con la actividad de los particulares, no para suplir al Estado en sus funciones, sino para coadyuvar en la realización de las tareas encomendadas a la autoridad.

---

<sup>109</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena época, Segunda Sala, vol. I mayo, p. 185, clave 2a./j.6/95, primera parte, folio 120685.

A esta forma de gestión del servicio público en la que intervienen los particulares constituidos en personas morales, ya sea bajo el régimen de derecho privado o de derecho social, tal como ocurre con las sociedades cooperativas, se le identifica en la doctrina con la descentralización administrativa por colaboración, ya que se trata de un servicio público cuya operación corresponde al Estado, pero ante el cúmulo de necesidades de carácter general que la sociedad presenta, y frente a la incapacidad organizativa, técnica y financiera de la organización estatal para satisfacerlas en su totalidad, ésta delega ciertas actividades que en ningún caso estarán fuera del control de la administración pública.

Como lo expresa Gabino Fraga:

La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la Administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.<sup>110</sup>

La colaboración de los particulares en la prestación de servicios públicos se justifica por una razonable y comprensible insuficiencia o imperfección en la actuación de los funcionarios y empleados públicos, y por la necesidad de que en la comunidad estatal cada uno coopere, en la medida de sus posibilidades al bien común. Además, como señala Rolland, citado por Marienhoff: "El habitante no debe ser mero beneficiario de los servicios públicos, debe cooperar a su funcionamiento".<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 30ª ed. México, Porrúa, 1991, p. 208.

<sup>111</sup> Marienhoff, *op. cit.*, *supra*, nota 62, t. II. p. 191.

Puede afirmarse que al consolidarse el Estado liberal, este tipo de gestión seguirá siendo un medio auxiliar del Estado para impulsar su desarrollo económico.

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 respecto a la educación que imparten los particulares, expresa: que "su presencia significa frecuentemente la posibilidad de practicar opciones pedagógicas diversas, que, de manera positiva, influyen en el proceso general de la educación";<sup>112</sup> estimando que las escuelas particulares -con autorización o reconocimiento de validez de estudios para impartir la educación primaria y secundaria- brindan atención a cerca del siete por ciento del total de la matrícula.

Ahora bien, las entidades privadas no pueden bajo ningún concepto prestar servicios públicos por iniciativa propia, ni tampoco que ese ejercicio lo lleven a cabo libremente sin ninguna intervención del poder público.

De acuerdo con la teoría dominante, los elementos que destacan en la descentralización por servicio son:

- i) La delegación de la realización de actividades encomendadas a la administración pública en manos de particulares y
- ii) El control de la administración sobre las actividades realizadas por las personas de derecho privado.

En nuestro país desde 1917, en la versión original del artículo 3º, se admitió la posibilidad de que los particulares impartieran educación al

---

<sup>112</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 1996, p. 44.

precisar las características de la enseñanza, por lo que declaraba :

La enseñanza es libre; pero será laica la que se de en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Y en 1934, al reformarse la disposición constitucional en comento e imponer la educación con orientación a la ideología socialista, se introduce la palabra autorización.

Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación.

Desde entonces, se ha designado en la legislación educativa como autorización al acto administrativo que permite la gestión del servicio público de educación a personas de derecho privado y, a pesar de las reformas constitucionales al artículo 3º, no se ha modificado ni delimitado el alcance del vocablo.

#### **A. ¿Autorización o concesión?**

Al hablar de la autorización consideramos que los ordenamientos de la materia no han sido precisos en el empleo de la terminología al hacer referencia al acto administrativo que, hablando con propiedad, debe denominarse concesión.

Es fenómeno común, como lo sostiene Alfonso Nava Negrete que en la legislación administrativa se utilicen indistintamente los términos autorización y concesión para designar el mismo acto, por lo que no puede decirse que la ley reserve ciertas materias a la concesión y otras a los permisos o autorizaciones. Sin embargo, es posible afirmar que es por mandato del legislador que algo puede ser objeto de concesión o de permiso.

Extender la concesión a objetos que no sean la explotación de bienes o de servicios, es decisión legislativa. Así, "la concesión aparece como una decisión de la administración pública, subordinada a la ley".<sup>113</sup>

En ese orden de ideas consideramos oportuno hacer las siguientes precisiones.

En principio, la autorización como acto administrativo tiene una doble connotación: una, cuando se emplea para designar la acción de una autoridad legalmente capacitada de facultar a una persona de derecho público para que cumpla un acto que excede a su competencia; en la otra, la autorización se refiere a la posibilidad de ejercitar un derecho preexistente, al cumplir con ciertos requisitos legales que aseguren el interés público y en esa forma la autoridad administrativa levanta la barrera que impedía al particular el ejercicio de ese derecho.

En el caso concreto de la situación analizada, el significado que interesa a este estudio es el que se refiere a la actividad de los particulares a quienes se autoriza para realizar ciertos actos, como la prestación del servicio público de educación.

En opinión de Gabino Fraga "la autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular".<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Nava Negrete, Alfonso. *Política concesionaria, bienes y servicios. Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981, p. 125.

<sup>114</sup> Fraga, Gabino, *ob. cit., supra*, nota. 110, p. 236.

Como es claro, la autorización constituye un acto unilateral por razón de las voluntades que en él concurren; si bien es cierto que para que la decisión unilateral de la administración pueda emitirse, es necesaria la solicitud de la parte interesada, la voluntad de ésta así manifestada no tiene ninguna eficacia sobre la creación del efecto jurídico del acto.

Este efecto tiene lugar por la sola aplicación de la ley, condicionada por la decisión unilateral de la administración. De manera que el acto de autorización constituye un acto administrativo, puesto que es un acto condición que determina la aplicación de una situación jurídica general creada previamente a un caso particular.

Dicho acto de autorización presupone que el poder público puede, en cualquier momento, modificar la situación jurídica general creada por la ley anterior, suprimiéndola por completo o sujetándola a diversa regulación, lo que confiere un poder discrecional a la autoridad.

En la legislación positiva en la mayoría de los casos en que ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad, la salubridad públicas o la economía del país, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.

Es decir, al particular se le reconoce el derecho, pero, para que pueda ejercitarlo, necesita cumplir una serie de requisitos señalados en el régimen jurídico. Una vez satisfechos se le otorga el permiso, la licencia o la

autorización correspondiente.

Por ejemplo, una licencia de construcción se obtiene cuando el particular que pretende realizar una edificación presenta ante la autoridad los planos de la obra a construir que cumplan con toda una serie de especificaciones y que tienen por objeto garantizar la seguridad tanto de los habitantes de la vivienda como de los transeúntes al no afectar la vía pública.

El permiso de importación de mercancías se concreta cuando el solicitante, cumple con las exigencias establecidas por la autoridad, tales como estar inscrito en el padrón de importadores, manifestar el destino de la mercancías, etcétera; satisfechos estos requisitos se eliminará la barrera para que el particular pueda ejercitar su derecho, mediante el consentimiento otorgado por la autoridad para hacerlo.

En lo que toca a la concesión de servicios públicos el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, se expresa como:

...un acto jurídico de Derecho público que tiene por fin esencial organizar un servicio de utilidad general. Su rasgo característico consiste en delegar en un concesionario aquella parte de la autoridad del Estado o de sus cuerpos administrativos reputada indispensable para hacer efectiva, dentro de ciertas bases establecidas por la misma concesión o por los principios del Derecho administrativo, la remuneración de los capitales puestos a contribución en la realización de la empresa pública. Por ella se crean deberes y derechos a cargo y en favor del concesionario, pero la medida y extensión de unos y otros, con las modificaciones impuestas por el poder de policía, quedan determinadas por el contenido del acto (Fallos, tomo 141, página 190, considerando 7°).<sup>115</sup>

Como se observa en la definición anterior, los caracteres esenciales de la concesión son la delegación de ciertas materias que son propias de la

---

<sup>115</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba.*, Buenos Aires, Driskill, S. A., 1992, t III, p. 580.

autoridad del Estado o de sus órganos administrativos y el control del Estado sobre esas actividades.

A este tenor, el profesor Fernández Ruiz refiere que “se puede entender la concesión de servicio público como la cesión temporal de su prestación, hecha por la Administración pública en favor de un particular, a efecto de que éste se encargue de ella, sometido a la regulación, control y vigilancia del poder de policía”.<sup>116</sup>

En consecuencia, es factible afirmar que la concesión se aplica para aquellos casos en los que no hay ningún derecho previo del particular en la materia que es objeto de la concesión, es decir, por medio de ella el Estado transfiere a los particulares el desempeño de actividades propias de la Administración Pública o constituye a favor de ellos derechos o poderes de los que antes carecían, previstos en el ordenamiento jurídico.

De lo anterior se desprende que la distinción fundamental estriba en que en la autorización el particular cuenta con el derecho y sólo hace falta para que lo ejercite plenamente que cumpla con los requisitos legales para que la autoridad elimine el obstáculo que le permita concretarlo; en cambio en la concesión en virtud de la misma, se crea o constituye un derecho nuevo que no existía con anterioridad.

Dicho de otra manera, la autorización es un acto constitutivo por medio del cual la administración confiere derechos a un particular, pero no determina el nacimiento de un nuevo derecho a favor de una persona sino

---

<sup>116</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *ob. cit., supra.* nota 60, p. 246.

que remueve un obstáculo jurídico y hace posible el ejercicio de un derecho o de un poder por parte del beneficiado con la autorización.

En cambio en la concesión se origina el derecho de las personas de derecho privado a participar en la organización del servicio público cuya prestación está atribuida al Estado. Entonces, si la educación es un servicio público por disposición de la ley, al delegar la administración en los particulares la parte de las actividades tendientes a la realización de ese servicio público, se constituye una concesión.

Al respecto dice Serra Rojas “Frente a las necesidades sociales el Estado tiene una doble opción: o bien prestar sus funciones directamente o bien dejar en manos de los particulares esta prestación, reservándose el poder concesional y de control continuativo de la actuación”.<sup>117</sup>

En sentido semejante, Acosta Romero, al expresar el concepto del servicio público, hace notar que dicha actividad puede ser prestada por el Estado o los particulares (mediante concesión).<sup>118</sup>

Ahora bien, la naturaleza de la educación como necesidad intelectual y cultural de carácter general no está sujeta a discusión; en esa perspectiva, el Estado satisface con sus propios recursos y estructura administrativa dicha necesidad o permite participar a las personas de derecho privado en las actividades que le son propias con exclusión de aquellas que por disposición de la ley corresponden en forma única al Estado.

---

<sup>117</sup> Serra Rojas, Andrés. *ob. cit., supra*, nota 58 ,t. II, p. 282.

<sup>118</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit., supra*, nota 66, p. 42.

El artículo 28 constitucional da a conocer los servicios considerados como exclusivos del Estado, éstos son los relativos a la acuñación de moneda, emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el gobierno federal, correos, telégrafos, radiotelegrafía, respecto a ellos; como es claro, no puede constituirse ninguna concesión.

Luego en los párrafos décimo y décimo primero del mismo artículo se lee:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de **servicios públicos** o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios.

La sujeción a regímenes de **servicio público** se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Como se observa, en el párrafo décimo del precepto citado se declara, por un lado, que los servicios públicos son susceptibles de ser materia de concesión y quedan fuera sólo aquellos que por disposición de la ley se reservan al Estado para prestarlos en forma directa.

Por otro lado, en el párrafo décimo primero, se señala que la única vía para estipular cuando se trata de servicios públicos es la Constitución y mediante decisión legislativa.

En concordancia con lo anterior tanto los artículos 3° fracción VIII, y 73 fracción XXV, así como el artículo 10 de la Ley General de Educación coinciden al declarar que la educación constituye un servicio público, como ya lo hicimos notar en el capítulo II, al identificar al de educación como servicio público propio.

Por lo que no encontramos objeción alguna para que tratándose del servicio público de educación se constituya la concesión que tenga por objeto dicha prestación de servicios, ya que nuestros ordenamientos constitucionales lo admiten de manera puntual y consideramos que en rigurosa semántica jurídica resulta más conciso, puesto que las circunstancias bajo las que se realiza la prestación del servicio a través de particulares configuran una verdadera concesión.

Así mismo, propugnamos porque se reconozca la concesión en el servicio público de educación, a efecto de que exista congruencia en la terminología utilizada en los ordenamientos constitucionales; concretamente lo dispuesto en los artículos 3º, fracción VIII; 28 párrafos décimo y décimo primero, y 73, fracción XXV, además de los instrumentos legales secundarios tales como la Ley General de Educación y demás normativa aplicable.

## **B. Obligaciones y derechos de la autoridad y del autorizado**

Aunque no se hace mención expresa de obligaciones y derechos en la Ley General de Educación del capítulo V, “De la educación que impartan los particulares”, se desprenden los deberes y derechos de la autoridad y de las personas de derecho privado que prestan servicios de educación.

### **a) Deberes de la autoridad administrativa**

**i) De inspección y vigilancia.** Como el Estado tiene atribuida originariamente la prestación del servicio público de educación, al otorgar la autorización al gobernado para que se haga cargo del mismo, conserva sus poderes de control, vigilancia y fiscalización del funcionamiento del

servicio, a efecto de que se garantice que el mismo se preste de acuerdo con los lineamientos establecidos en la ley y en los casos que sea necesario, podrá sancionar al particular en los términos previstos en el ordenamiento o retirar el reconocimiento de los estudios que requieren validez oficial si éste incumpliera las obligaciones inherentes al prestar el servicio.

Dicha situación se previene en el artículo 58 de la Ley General de Educación:

Las autoridades que otorguen autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios deberán inspeccionar y vigilar los servicios educativos respecto de los cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos.

**ii) Publicar la autorización en el órgano informativo oficial.** La autoridad debe hacer del conocimiento del público usuario la relación de establecimientos educativos que cuentan con la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios correspondiente y, en cada caso, incluir o suprimir en dicha lista las instituciones a las que le revoque o retire la autorización o reconocimiento respectivo.

Lo anterior se consigna en el artículo 56 de la Ley General de Educación:

Las autoridades educativas publicarán, en el órgano informativo oficial correspondiente, una relación de las instituciones a las que hayan concedido autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Asimismo publicarán oportunamente y en cada caso, la inclusión o supresión en dicha lista de las instituciones a las que otorguen, revoquen o retiren las autorizaciones o reconocimientos respectivos.

**iii) Delegar al particular las facultades indispensables para la prestación del servicio público.** Para que las personas de derecho privado puedan cumplir con la gestión del servicio el Estado debe delegar en ellas parte de su autoridad, porque el régimen de tarifas de retribución del servicio

que se impone a los administrados es, en cierto modo, una manifestación del poder de imponer.

**iv) Proteger al usuario del servicio.** La protección al usuario del servicio se deriva de la exigencia de la autoridad para que se garantice la generalidad, la uniformidad, la continuidad, la regularidad y la permanencia del servicio de acuerdo con lo dispuesto en la ley.

En este caso, la autoridad para hacer cumplir lo anterior puede sancionar a quienes incurran en las conductas que la ley considera como infracciones. Por ejemplo la suspensión injustificada del servicio educativo.

#### **b) Deberes del autorizado**

**i) Prestar el servicio público de acuerdo con lo dispuesto por la ley.** En congruencia con las características del servicio público el autorizado debe prestarlo con la generalidad, uniformidad, continuidad y permanencia en los términos impuestos por la ley. El incumplimiento de dicha obligación trae como consecuencia la aplicación de las sanciones previstas.

Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 57 de la LGE en las instituciones educativas se debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 3° constitucional, con los planes y programas de estudio oficiales y además proporcionar un mínimo de becas en los términos de los lineamientos generales que la autoridad otorgante haya determinado.

**ii) Acatar las modificaciones a la normativa del servicio hechas legalmente por la autoridad.** Ya que el Estado es quien tiene la facultad de regular los aspectos inherentes a la prestación del servicio tales como

establecer los planes y programas de estudio, la calendarización de actividades, el perfil profesional de educadores, el particular debe acatar los cambios que se introduzcan cuando dichas modificaciones se realicen dentro de la legalidad correspondiente; esto es, sin que se incurra en acciones arbitrarias de parte de la autoridad.

**c) Derechos de los particulares que imparten educación**

**i) Usar de las facultades que la autoridad ponga a su disposición en los términos señalados por la ley.** Para llevar a cabo la empresa educativa, las personas de derecho privado dispondrán de la parte de la autoridad que se ha cedido en beneficio de los particulares, por lo que una vez que se otorgue la autorización o reconocimiento no estorbará el ejercicio de tales facultades.

**ii) Recibir una remuneración justa y razonable.** De acuerdo con la actividad emprendida y el riesgo que conlleva, el particular tiene derecho a percibir una utilidad mediante el cobro de una tarifa por el uso del servicio, dentro de los límites aprobados por la autoridad correspondiente.

**iii) Recurrir ante los tribunales la resolución administrativa que revoque o retire la autorización o reconocimiento.** Conforme a lo dispuesto por la Ley General de Educación en los artículos 80 a 85, concernientes al recurso administrativo cuando a través de una resolución administrativa, que tenga por objeto revocar o retirar el reconocimiento de validez oficial de estudios, sean afectados los derechos del particular, éste podrá interponer, ante los tribunales administrativos, el recurso de revisión dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

Transcurrido ese plazo, sin que el interesado haga valer su derecho, la resolución tendrá el carácter de definitiva.

De igual forma, procederá este recurso en el caso de que la autoridad no dé respuesta, en un plazo de sesenta días hábiles siguientes a la presentación de las solicitudes, de autorización o de reconocimiento de validez oficial de estudios.

En cuanto al proceso y formalidades del recurso de revisión la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, contiene las disposiciones aplicables a esta materia.

#### **4. RECAPITULACIÓN**

La gestión del servicio público de educación se realiza fundamentalmente a través de dos vertientes: por entes de la administración pública y por particulares.

Cuando es la organización estatal la que asume en forma directa la responsabilidad de satisfacer la necesidad colectiva de educación, la cumple por medio de instituciones educativas que dependen de la administración pública centralizada, incluidos los órganos desconcentrados y de organismos descentralizados.

Cuando el Estado delega en los particulares ciertas actividades que le son propias, sin renunciar a ellas y ejerciendo en todo momento el poder de policía a través de la vigilancia, inspección y control, las personas de derecho privado, físicas o morales, se hacen cargo de la gestión del servicio de educación.

En la administración pública centralizada se concentran la totalidad de poderes de decisión, mando, nombramiento y vigilancia, y los órganos que dependen de ella sólo ejecutan las tareas que se refieren a la atención de la demanda educativa, esto es, a las tareas de impartir la enseñanza y acreditar los estudios realizados.

En los órganos desconcentrados de la administración pública existe un principio de diferenciación respecto a la relación jerárquica entre el poder central y el órgano administrativo, ésta se ve disminuida y se relaja el vínculo de subordinación entre ambas autoridades.

Los organismos descentralizados cuya característica fundamental es gozar de personalidad jurídica y patrimonio propio responden al esquema de la descentralización administrativa por servicio.

Otra figura que se adopta para la prestación del servicio de educación es la que corresponde a la asociación civil, cuyo patrimonio se integra con subsidios federales y locales, así como por otros ingresos y funciona con un régimen jurídico peculiar asimilable a la empresa de participación estatal mayoritaria.

En cuanto a las personas de derecho privado, intervienen como prestadores del servicio público de educación al serles delegadas ciertas actividades del Estado, configurando así la descentralización por colaboración.

El punto de partida para establecer una concesión es la decisión del Estado para erigir una actividad en servicio público, esto es, el acto administrativo mediante el que el Poder Público admite la participación del

sector privado en las actividades que no están reservadas como exclusivas para el Estado.

En consecuencia, al atribuir el carácter de servicio público a la educación, por el artículo 3º, fracción VIII es susceptible de ser materia de concesión; no obstante, en la misma disposición se refiere a la autorización como el acto en virtud del cual los particulares pueden impartir educación, por lo que en favor de la precisión del ordenamiento jurídico proponemos se incorpore la figura jurídica congruente con el artículo 28 constitucional, para la prestación del servicio de educación por personas de derecho privado y que se establezcan los deberes y obligaciones del concedente y del concesionario en la legislación respectiva.

## CAPÍTULO VI

### GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO

#### 1. ANTECEDENTES

El Estado de México es una de las entidades federativas que mayor riqueza genera, pues se estima que su participación en el producto interno bruto nacional es superior al diez por ciento. Es la segunda entidad más industrializada del país, cuenta con una planta industrial de más de trece mil establecimientos y da empleo a casi un millón de personas, sólo en la industria manufacturera contribuye con el dieciocho por ciento del producto interno bruto del sector a nivel nacional.

En la entidad, se asume que la educación es el medio fundamental para adquirir, transmitir y producir colectivamente la cultura, como proceso permanente que contribuye a la formación del individuo y a la transformación de la sociedad.

Se concibe la educación como un servicio público prioritario,<sup>119</sup> pero también se reconoce expresamente que la educación es una responsabilidad

---

<sup>119</sup> *Gobierno del Estado de México, El Federalismo educativo en el Estado de México*, Toluca, México, SECyBS, 1993, p. 5.

de la sociedad, de sus sectores y comunidades; se entiende, en fin, que los grandes problemas educativos sólo podrán ser superados con el esfuerzo conjunto de la sociedad y su gobierno.

De acuerdo con datos del último informe de gobierno,<sup>120</sup> en el Estado de México se opera el sistema educativo más grande del país, con tres millones quinientos mil estudiantes y una planta docente de ciento cuarenta y siete mil profesores adscritos a más de dieciséis mil escuelas.

La entidad se ha significado por una relevante tradición en la misión educativa del Estado, desde la vieja escuela para indígenas que fray Pedro de Gante fundara en Texcoco; las demandas de Lorenzo de Zavala, para educar en lo político y lo económico y transformar el orden social; la pedagogía secularizante del Dr. José Luis Mora; las denuncias de Ignacio Ramírez sobre marginalismo educativo; las pretensiones de los gobernadores Zubieta y Villada, que inician el arranque del normalismo; y el Estado educador donde es figura destacada don Isidro Fabela, quien como gobernador de la entidad, desarrollara una trascendente labor en el terreno pedagógico y cuya acción culminara con la expedición de la Ley Orgánica de la Educación Pública, decretada por el Congreso local el 3 de septiembre de 1945.

Dicha Ley fue abrogada por la de 13 de febrero de 1981, a la que se han realizado dos reformas y junto con los artículos 3o., 31, 73 fracción

---

<sup>120</sup> Tercer informe de gobierno, 1993-1999, *Gobierno del Estado de México*, Toluca, México, 1997.

XXV, constitucionales, la legislación federal de la materia, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, integran el régimen jurídico bajo el que se desenvuelve el proceso educacional en la entidad.

Desde el punto de vista administrativo, hasta mayo de 1992, la gestión del servicio público de educación básica prestado en forma directa por el Estado se realizaba a través de dos subsistemas. De una parte, el de educación federal, por medio de la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar, y, por otra parte, el estatal a cargo de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.

El gobierno federal sostenía, a través de la Unidad de Servicios Educativos a descentralizar de la SEP, a un millón cien mil estudiantes; por su parte el gobierno del Estado de México, a través de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, atendía con recursos propios a un millón trescientos mil alumnos de educación básica.<sup>121</sup>

Por su propia magnitud, el sistema educativo del Estado de México en sus dos grandes subsistemas de educación básica: el federal y el estatal, enfrentaba severos problemas para administrar y coordinar sus acciones bajo una normativa general y curricular única, derivada de las disposiciones de la

---

<sup>121</sup> *Gobierno del Estado de México, La educación básica en cifras*, SECyBS, Toluca, México, 1993.

Ley Federal de Educación. Al mismo tiempo, presentaba profundas diferencias en su estructura orgánica, en su reglamentación administrativa, en sus procedimientos para la planeación y programación de servicios educativos, diferencias que se reflejaban no siempre de manera positiva en el desarrollo de la educación en el Estado.

Es preciso subrayar que aun cuando los dos subsistemas se regían por el marco normativo de la Ley Federal de Educación expedida en 1945; la legislación aplicable para las instituciones educativas dependientes de la administración estatal, era la Ley de Educación Pública en el Estado de México.

Como consecuencia del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, signado el 31 de mayo de 1992 por el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, tiene lugar el Convenio entre el Ejecutivo federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de México, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con el fin de coordinar la función educativa del Ejecutivo Federal y del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México y reorganizar el sistema educativo estatal.

De acuerdo con la cláusula tercera del citado convenio,

El Gobierno Estatal por conducto de su dependencia o entidad competente, asume la dirección de los planteles públicos ubicados en su territorio en los que se prestan, en todas sus modalidades, los servicios de educación básica -preescolar, primaria y secundaria-; educación normal y demás relativa para la formación de maestros; así como educación especial, inicial, indígena, física y las "misiones culturales".

En el orden jurídico, las reformas de 1992 y 1993 al artículo 3º constitucional y la Ley General de Educación, que motivaron la

reorganización del sistema educativo estatal, si bien en la estructura orgánica administrativa produjeron una gran transformación e impacto, en el ordenamiento local que la regula no se han reflejado, lo que lo convierte en un instrumento obsoleto que requiere la adecuación a la nueva realidad que se vive en el Estado de México.

Por otra parte el Estado también satisface la necesidad de educación a través de las figura asimilable a la empresa de participación estatal y del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En lo que se refiere a las personas de derecho privado, su presencia es significativa en la realización de actividades tendientes a satisfacer la demanda social educativa.

## **2. PRESTACIÓN DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACIÓN POR ENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

La gestión directa es la prestación del servicio por las dependencias y entidades de la administración pública que no sólo dirigen sino que lo hacen funcionar con sus agentes y sus propios medios materiales

### **A. Por instituciones de la administración pública centralizada**

Para la satisfacción de la necesidad general de educación, el Estado puede actuar en forma centralizada. En este supuesto, las facultades de decisión están otorgadas a los órganos superiores de la administración. La centralización implica reunir todas las atribuciones en el órgano central, lo que trae aparejada la subordinación jerárquica entre las distintas dependencias de éste.

En el Estado de México, la gestión del servicio público de educación se ha realizado principalmente con recursos del gobierno del Estado, provenientes de la administración local, y constituyen el sistema de educación estatal que depende directamente de la estructura gubernamental de la entidad, a cargo de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.

En el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México se establece, que la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social es el órgano encargado de promover la superación cultural y el bienestar de la población.

Las atribuciones que corresponden a la Secretaría en cuestión, se enuncian en el artículo 30 de la misma ley que señala:

A la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Formular la política del desarrollo cultural y bienestar social del Gobierno del Estado.
- II. Planear, desarrollar, dirigir y vigilar la educación a cargo del Gobierno Federal y de los particulares en todos los tipos, niveles, modalidades, en términos de la legislación correspondiente.
- III. Elaborar y en su caso, ejecutar los convenios de coordinación que en materia educativa celebre el Estado con el Gobierno Federal y los municipios.
- IV. Representar al Gobierno del Estado ante todo tipo de organismos educativos.
- V. Revalidar los estudios, diplomas, grados o títulos equivalentes a la enseñanza que se imparta en el Estado, en los términos de la Ley de la materia.
- VI. Llevar el registro y control de los profesionistas que ejerzan en el Estado y organizar el servicio social de la entidad.
- VII. Coordinar, organizar, dirigir y fomentar el establecimiento de bibliotecas, hemerotecas, casas de cultura, museos y orientar sus actividades.
- VIII. Impulsar las actividades de difusión y fomento cultural.

- IX. Mantener por sí o en coordinación con los Gobiernos Federal y Municipal, programas permanentes de educación para adultos, de alfabetización y demás programas especiales.
- X. Fomentar y vigilar el desarrollo de la investigación científica y tecnológica de la entidad.
- XI. Promover, coordinar y fomentar los programas de educación para la salud y mejoramiento del ambiente aprobados para el Estado.
- XII. Administrar los asilos e instituciones de beneficencia pública del Gobierno del Estado y vigilar que los particulares cumplan con los propósitos para los que fueron creados.
- XIII. Coordinar con las autoridades competentes la realización de campañas para prevenir y atacar la drogadicción y el alcoholismo.
- XIV. Coordinar, organizar y fomentar la enseñanza y la práctica de los deportes en el Estado, así como la participación del Estado en torneos y justas deportivas nacionales y extranjeras.
- XV. Vigilar la realización de los actos cívicos escolares, de acuerdo con el calendario oficial.
- XVI. Las demás que señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

Por su parte, la Ley de Educación Pública en el artículo 12 declara: :

El Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, ejercerá las facultades que en materia educativa le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Educación, la Constitución Política del Estado de México, los demás ordenamientos del ramo y las derivadas de la presente Ley.

Tocante a la competencia, atribuciones y facultades del secretario titular y de las direcciones, es el Reglamento interior de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social el ordenamiento legal que regula con especificidad dichas cuestiones.

Como se observa, dicha Secretaría tiene a su cargo la prestación del servicio de educación en los diferentes tipos y modalidades; es decir, no solamente la que corresponde a la educación básica, sino dependen de ella todo un entramado de instituciones educativas que comprenden desde la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior, educación para adultos, especial y normal.

Mención aparte merecen las escuelas formadoras de maestros de educación secundaria, la Escuela Normal Superior planteles 1 y 2, y el Instituto de Ciencias de la Educación del Estado de México.

En educación media superior, la oferta educativa se integra por instituciones prestadoras del servicio dependientes del gobierno estatal tales como preparatorias estatales y oficiales, centros de bachillerato tecnológico, y colegios de estudios científicos y tecnológicos.

El gobierno federal también interviene en este nivel con diversos planteles como: Centros de Estudios, Tecnológicos, Industriales y de Servicios (CETIS), el Colegio de Bachilleres y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

En educación superior, la prestación del servicio a través de los órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal, la realizan: la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura del IPN; el Instituto Tecnológico de Toluca, el Instituto Tecnológico de Tlalnepantla y el Instituto Tecnológico de Ecatepec.

#### **B. Por organismos descentralizados de la administración pública estatal**

Los organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio constituyen otra alternativa para que el Estado preste el servicio público de educación, tal como ocurre con el organismo denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México, creado por decreto 103 expedido por el Ejecutivo local, y que respondió a la

necesidad de atender la demanda de educación básica de la entidad y administrar las instituciones educativas que fueron transferidas por el gobierno federal a las entidades federativas por efectos del Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica.

Conforme al artículo 2o., de la Ley que lo crea, el objeto de dicho organismo es hacerse cargo integralmente de los servicios de educación básica y normal que le transfiera la Federación.

De acuerdo con el artículo 3o. de la misma ley, se le confieren las atribuciones siguientes:

- I. Planear, desarrollar, dirigir, vigilar y evaluar los servicios de educación básica y normal transferidos, en concordancia con el artículo 3o. Constitucional, la Ley Federal de Educación, la ley de Educación Pública del Estado de México, el Plan Estatal de Desarrollo, el Programa Estatal de Desarrollo Educativo, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y demás disposiciones, que de manera programada y con base en las políticas, establezcan las autoridades educativas.
- II. Coadyuvar con la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social en la reorganización del sistema educativo transferido.

Por lo que se refiere a la integración del patrimonio del organismo, se establece, en el artículo 4o. que estará constituido por:

- I. Las aportaciones, participaciones, subsidios y demás recursos que le otorguen los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal.
- II. Los establecimientos escolares y demás bienes y derechos objeto de las transferencia de la Federación al Estado.
- III. Los legados y donaciones otorgadas a su favor y los recursos de los fideicomisos en los que se le señale como beneficiario.
- IV. Los derechos, bienes muebles e inmuebles que adquiera por cualquier título legal para el cumplimiento de su objeto.
- V. Las utilidades, intereses, dividendos, rendimiento de sus bienes, aportaciones, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título legal.

En lo que corresponde a educación superior, diversos organismos descentralizados tienen a su cargo la prestación del servicio educativo, éstos son:

La Universidad Autónoma del Estado de México, con sede en Toluca y unidades en los municipios de Atlacomulco, Temascaltepec, Amecameca, Atizapán y Zumpango; el Conservatorio del Estado de México; La Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, el Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec y de creación reciente, la Universidad Tecnológica Fidel Velázquez, el Tecnológico de Estudios Superiores de Coacalco, la Universidad Tecnológica de Tecámac; instituciones estrechamente vinculadas a los sectores social y productivo, que responden a las necesidades de apoyar el desarrollo de la entidad, de acercar el servicio a un núcleo importante que lo demanda y a los requerimientos del sector productivo de contar con recursos profesionales de alta calificación.

De parte de la administración pública federal, se cuenta con la participación de organismos descentralizados, tales como la Universidad Autónoma de Chapingo, las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales, *campus* Acatlán, Iztacala, Aragón y la Facultad de Estudios Superiores de Cuautitlán.

### **C. Por empresas asimiladas a las de participación estatal mayoritaria**

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, que señala en el artículo 48:

El Estado podrá participar en la integración del capital social de aquellas empresas cuyo objeto tienda a cumplimentar los planes y programas de gobierno o a satisfacer las necesidades sociales existentes en la entidad.

Las sociedades y asociaciones civiles con subsidio del Estado, pueden intervenir en la prestación del servicio, como empresas que se asimilan a las de participación estatal.

En este rubro, destaca por su importancia como institución de excelencia académica y por la singularidad de su funcionamiento, El Colegio Mexiquense A.C., fundado el 1º de octubre de 1986, que de acuerdo con el artículo 2o. de su Estatuto,<sup>122</sup> tiene como objeto social:

Realizar y promover investigaciones en las Ciencias Sociales y Humanidades en torno a cuestiones y problemas de importancia para el Estado de México cuyos resultados puedan ser de utilidad en la formulación de políticas y toma de decisiones en el proceso de desarrollo de la entidad y de su región circundante, así como en las propias disciplinas.

Formar personal académico para la investigación y docencia, superior en las áreas mencionadas y,

Apoyar y complementar las labores de las instituciones de educación superior en el Estado, en especial las de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Tiene como autoridad máxima a la Asamblea General integrada por los asociados fundadores permanentes, que son el Gobierno del Estado, la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal, el Colegio de México, los ayuntamientos de Toluca, Zinacatepec y la Universidad Autónoma del Estado de México y los temporales, ayuntamientos de Naucalpan y Cuautitlán Izcalli.

---

<sup>122</sup> *El Colegio Mexiquense, A. C. Marco Jurídico de organización*, Toluca, México, El Colegio Mexiquense, 1996, pp. 8-12.

Deposita el poder en la Junta de Gobierno, con las más amplias facultades legales, la cual es integrada por siete miembros cuyas funciones son las de vigilar el cumplimiento de los estatutos, formular con el presidente del Colegio el proyecto del reglamento interior, y aprobar los planes y programas de docencia.

### **3. PRESTACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN POR PARTICULARES**

En concordancia con el artículo 3° constitucional y la Ley General de Educación, La Ley de Educación Pública del Estado reconoce la injerencia de las personas de derecho privado en la prestación del servicio educativo.

En la "Exposición de Motivos" de la Ley referida, se expresa que

...en cuanto a la participación de los particulares en la educación, sobresalen por su trascendencia el interés social que representa toda inversión en educación y que antepone el carácter social sobre el de lucro y la promoción para el establecimiento de instituciones particulares por cooperativa.

Por ello, es posible que los particulares participen como prestadores del servicio, cuando cumplen con los requisitos legales impuestos por el Estado para tal fin. Por ejemplo, en el subsistema de educación superior, la iniciativa privada atiende un porcentaje aproximado del veinte por ciento del total de alumnos que cursan estudios en este nivel.<sup>123</sup>

Respecto de los mecanismos previstos en las leyes locales para delegar en los particulares las actividades de la administración pública relativas al

---

<sup>123</sup> Tercer informe de gobierno, 1993-1999, *Gobierno del Estado de México*, Toluca, México, 1997.

establecimiento de instituciones educativas e impartición de enseñanzas, en el artículo 13 de la Ley de Educación Pública, se enumeran las facultades y deberes del ejecutivo del estado en materia educativa, que en las fracciones XIII, XIV y XIV, prescribe:

**Son deberes del Ejecutivo en materia educativa:**

XIII. Otorgar, negar o revocar la autorización a particulares para impartir educación, primaria, secundaria, la que oriente a la formación de docentes y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos.

XIV. Vigilar que los particulares que impartan educación de cualquier tipo o modalidad, cumplan con las disposiciones de ésta y otras leyes que sean aplicables.

XV. Otorgar, negar y retirar validez oficial a los estudios realizados en planteles particulares incorporados.

En el análisis de las fracciones precedentes, en primer lugar es de destacar que en las fracciones XIII y XV se hace referencia a los tres objetos que pueden ser materia del acto de autorización de la administración pública y que consisten en el otorgamiento, la negación y la revocación o el retiro de la autorización para impartir educación.

En segundo término, en la fracción XIII, se alude específicamente a los tipos de educación primaria, secundaria y normal o cualquier otra que se dirija a obreros y campesinos.

Al respecto es oportuno señalar que, por reforma constitucional de 1993 al artículo 3º, desaparece de su texto el tipo de educación dirigido a obreros y campesinos por considerar que se sujetaba a dichos grupos sociales a un régimen jurídico particular, contrario al principio de igualdad que priva en el servicio público de educación que, como ya se expuso, se caracteriza por la generalidad; es decir, que sin excepción toda persona

puede gozar de los beneficios del servicio público, por lo que al no estar reconocida la existencia de un tipo específico de educación dirigido a obreros y campesinos sale sobrando la referencia.

Ahora bien, el capítulo octavo de la Ley de Educación Pública que contiene las disposiciones relativas a la participación de los particulares en la educación, señala en el artículo 51:

El Gobierno del Estado podrá otorgar, negar o revocar la autorización a particulares para que impartan educación primaria, secundaria, superior, especial o la que se oriente a la formación de docentes y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o campesinos.

Y en el artículo 52, se lee:

El Gobierno del Estado podrá otorgar o retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los especificados en el Artículo anterior que impartan los particulares.

Con relación a las disposiciones en comento, hay que decir que, siguiendo con la terminología que se emplea en la Constitución y la Ley General de Educación, se incurre en la imprecisión señalada en el capítulo IV, pues se denomina con la palabra autorización al acto que constituye una verdadera concesión de servicios públicos, por los motivos apuntados anteriormente y que en esencia, se desprenden del carácter de servicio público adjudicado a la educación por la Constitución Federal en la fracción VIII del artículo 3º, y de la factibilidad de constituir concesiones de servicios públicos, estipulada en el artículo 28 constitucional.

Además de que, en la última parte del artículo 51, se hace una distinción de acuerdo al tipo de estudios que se trate, es decir, si son de educación básica que comprende la primaria y secundaria, normal o la que se dirija a obreros y campesinos, que no tiene porque ser diferente a las

anteriores.

De manera que cuando el Estado delega en las personas de derecho privado la parte de sus atribuciones tendientes a la realización de actividades para impartir educación en el nivel de educación primaria, secundaria y normal, se alude al acto de autorización; mientras que cuando los particulares intervienen en la prestación de servicio de educación de cualquier tipo y modalidad, esto es, de índole distinta al de educación básica y normal, lo que el Estado hace es sólo el reconocimiento de los estudios realizados en las instituciones educativas.

Dicho criterio es adoptado por el *Instructivo para incorporación de estudios* expedido por el Gobierno del Estado de México a través de la Dirección General de Educación para el caso de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

En el instructivo citado se tiene por autorización al:

...acto administrativo mediante el cual el Estado permite, previa y expresamente a los particulares, impartir Educación Primaria o Secundaria; en instalaciones que satisfagan condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas, con personal docente calificado y que cumplan con los planes y programas que la autoridad señale.<sup>124</sup>

Tocante al Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (*sic*), se expresa que es:

...el acto administrativo mediante el cual el Estado da legalidad a planes y programas para validar estudios distintos de los de Primaria y Secundaria, impartidos por los particulares, en instalaciones que satisfagan condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas, con personal docente calificado.<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> Instructivo para incorporación de estudios. *Gobierno Del Estado de México, s/l, s/f.* p. 2.

<sup>125</sup> *Ibíd.*

Más adelante se agrega que

...quienes obtienen Autorización o Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios se integran al Sistema Educativo Nacional, se constituyen en *prestadores de un servicio público* y quedan sujetos a la observancia de los principios establecidos en el Artículo 3°. Constitucional, La Ley General de Educación y la Ley de Educación Pública del Estado de México.<sup>126</sup>

En este punto son válidos los argumentos vertidos en el desarrollo de esta investigación, ya que efectivamente la educación constituye un servicio público propiamente dicho y, como tal, atribuido al Estado, susceptible de ser concesionado a los particulares por disposición expresa de los artículos 3° y 28 constitucional.

Es evidente que, en este sentido, el legislador local ha adoptado la terminología empleada en la Constitución Federal; sin embargo, consideramos que por virtud de la autonomía constitucional de que gozan las entidades federativas y sus órganos de gobierno y, más aún, con base en las facultades coincidentes en materia educativa, cuyo sustento legal se encuentra en la fracción XXV del artículo 73 constitucional y en el federalismo educativo pregonado por la Ley General de Educación, en favor del perfeccionamiento de nuestros ordenamientos jurídicos sería deseable que las disposiciones respectivas se refirieran con propiedad en el caso de la prestación del servicio público a cargo de particulares y se prescindiera de los términos autorización y reconocimiento oficial de estudios.

---

<sup>126</sup> *Ibidem.*

### **A. Requisitos para solicitar la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios**

Para estar en condiciones de prestar el servicio público de educación, las personas de derecho privado deberán de cumplir con los requisitos que se mencionan en el *Instructivo para incorporación de estudios* y que son los siguientes:

**i) Solicitud.** La solicitud se presentará por escrito y deberá fundamentarse en los artículos 3º, 5º y 8º constitucionales, 55 de la Ley General de Educación y 53 de la Ley de Educación Pública.

En este renglón, consideramos que se incurre en una omisión al pasar por alto el artículo 28 constitucional que es el sustento jurídico para constituir una concesión de servicio público.

**ii) Proporcionar datos personales y profesionales del propietario o representante legal.** Tanto las personas físicas a nombre propio en su calidad de propietarias, como las personas morales, a través de su representante legal pueden solicitar la autorización, para lo que deberán manifestar sus datos de identidad. Tratándose de personas morales serán los que aparezcan en el acta constitutiva de la sociedad.

**iii) Propuesta del nombre del plantel.** Al efecto se presentará una terna de nombres, que tengan relación con educadores distinguidos, países o valores culturales o universales. Las propuestas se expresarán en lengua española.

**iv) Acreditación de la propiedad o uso del inmueble.** Lo anterior se

comprobará con los títulos de propiedad o uso contenidos en escritura pública, o debidamente documentados. Cuando se trate de contrato de arrendamiento o comodato deberán ser por el término de un año como mínimo.

v) **Licencia estatal de uso del suelo.** La licencia estatal de uso del suelo, expedida por la Dirección General de desarrollo Urbano y Vivienda y en la que se especifiquen los niveles educativos que se pretenden operar, servirá para demostrar que se cuenta con la anuencia de la autoridad para establecer una empresa en un lugar que no tenga restricción.

vi) **Presentación de planos y croquis.** En las copias del plano arquitectónico se especificará el destino de cada una de las áreas del inmueble (aulas, oficinas administrativas, talleres, laboratorios, áreas descubiertas, etcétera) y un croquis donde se ubique geográficamente al plantel, así como las vías de acceso.

vii) **Cumplir con las condiciones de construcción del inmueble tanto sanitarias como higiénicas.** El inmueble propuesto para impartir educación deberá reunir lo siguiente:

El área mínima de la superficie del terreno para impartir el servicio educativo en:

Educación preescolar	400 metros <sup>2</sup>
Educación primaria	500 metros <sup>2</sup>
Educación secundaria	700 metros <sup>2</sup>
Educación media superior	700 metros <sup>2</sup>

Se presentará constancia de seguridad estructural expedida por autoridad o perito en la materia.

No deberá estar ubicado en zonas de riesgo o en lugares que influyan en forma nociva en la formación de los educandos.

Como máximo, la construcción deberá tener los siguientes niveles:

Un nivel para educación preescolar

Dos niveles para educación primaria

Dos niveles para educación secundaria

Tres niveles para educación media superior

Las aulas tendrán forma y características tales que permitan a los alumnos una adecuada visibilidad. De acuerdo al nivel que se desee incorporar se deberá contar con las siguientes:

2 aulas para educación preescolar, como mínimo.

6 aulas para educación primaria, como mínimo.

3 aulas para educación secundaria, como mínimo.

3 aulas para educación media superior, como mínimo.

Las aulas tendrán una superficie mínima de 24 metros cuadrados, por lo que las medidas y capacidad máxima estarán en proporción al número de alumnos.

24 metros<sup>2</sup> para 1 a 20 alumnos

30 metros<sup>2</sup> para 21 a 25 alumnos

36 metros<sup>2</sup> para 26 a 30 alumnos

42 metros<sup>2</sup> para 31 a 35 alumnos

Deberá contar con iluminación y ventilación suficiente y adecuada. El mobiliario tendrá que reunir ciertas características de acuerdo al nivel educativo; así mismo, las puertas de aulas, auditorios y salidas de emergencia y los sanitarios deberán guardar una proporción de 2 por cada 50 alumnos, debiendo aumentar en razón de la matrícula.

Se establecen especificaciones sobre el abastecimiento de agua potable, bebedero de agua purificada por cada 50 alumnos, ancho de pasillos y corredores; ancho mínimo de escaleras; huella antiderrapante de 0.25 metros, altura mínima de barandales.

Los anexos con que deberá contar el establecimiento educativo, serán:

En educación primaria, secundaria y media superior: biblioteca.

En educación secundaria y media superior: talleres, laboratorio con instalaciones, mobiliario, equipo y materiales adecuados.

En cuanto a los anexos necesarios para el servicio que ofrecerá, el plantel deberá contar con:

Area administrativa (dirección y secretaría)

Salón de usos múltiples (educación preescolar: Cantos y juegos)

Cubículo para orientación educativa y vocacional. En educación secundaria y media se dispondrá de un local apropiado que permita la atención individual a los alumnos y /o padres de familia.

Con relación al área descubierta, comprenderá los siguientes espacios:

Area cívica (contará con asta bandera), área con jardín y área recreativa

El sistema de seguridad de la institución deberá disponer de instalaciones y equipos necesarios, así como observar las medidas contenidas en los reglamentos vigentes en la prevención de incendios, sismos o contingencias.

**viii) Plantilla de personal.** En ella se presentará la relación del personal directivo, docente y especial que se propone. Para cada caso se anexará la documentación que acredite la preparación académico-profesional del personal que vaya a laborar en la institución educativa, y para el personal de nacionalidad extranjera, deberá comprobar su estancia legal en el país y tener permiso para ejercer la docencia.

Cuando se cuente con una licenciatura distinta al área educativa, se deberá presentar autorización para ejercer docencia, expedida por el Departamento de Profesiones, Registro y Certificación Escolar.

**ix) Bases económicas.** El propietario o representante legal presentará solicitud de aprobación de cuotas de inscripción anual y colegiatura mensual por un período escolar de doce meses.

Al respecto es de hacer notar que no están precisados los criterios para establecer el precio del servicio, que consiste en la retribución hecha por el uso del mismo, cuando su aprovechamiento es optativo para el usuario potencial, es decir, cuando éste no tiene la obligación legal o reglamentaria de utilizarlo;<sup>127</sup> por lo que se aprueban discrecionalmente por la autoridad, atendiendo solamente a que exista similitud en las cuotas por colegiatura entre las diversas escuelas que se localizan en una región socioeconómica determinada.

En este rubro, es de destacar que la legislación educativa presenta una omisión importante ya que no se regula bajo ningún aspecto el establecimiento del precio por parte del legislador, por lo que se deja al arbitrio de la autoridad la aprobación de las mismas.

Consideramos que si bien no es factible establecer el precio por el legislador, es necesario dejar sentados los criterios bajo los cuales debe fijarse el precio, mismos que de acuerdo con la doctrina dominante deben fundamentarse en los principios de igualdad, justicia, equidad, proporcionalidad, razonabilidad y certeza.<sup>128</sup>

Otro aspecto a considerar en la autorización del precio que deba pagarse por el servicio son los estímulos fiscales que recibe el concesionario que como en el caso de las escuelas particulares, la ley del ingreso sobre la renta, no las cataloga como causantes, por lo que el lucro que persigan en

---

<sup>127</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit., supra*, nota 60, p. 284.

<sup>128</sup> Cfr. Marienhoff, *op. cit., supra*, nota 62, t II, pp. 142-145 y Fernández Ruiz, *op. cit., supra*, nota 60, pp. 288-292.

sus actividades no debe ser desmedido ni voraz, sino que en atención a que se trata de un servicio público debe atenderse a la proporcionalidad de las utilidades y los beneficios a los usuarios.

x) **Horario de clases.** Se presentará el horario elaborado de acuerdo al plan y programas de estudio vigentes.

Los requisitos anteriores tienen fundamento legal en el artículo 53 de la Ley local que dispone que la autorización a particulares para impartir la educación, será otorgada por el Gobierno del Estado, de conformidad con los ordenamientos federales sobre la materia y los derivados de esta Ley y las disposiciones reglamentarias respectivas.

Las jornadas de trabajo de acuerdo con el plan de estudios vigente, comprenden en preescolar 3:45 horas diarias, en primaria 5 horas diarias; en secundaria y en bachillerato 7 horas diarias.

Es de reconocer que en su mayoría, los planteles particulares tienen horarios con jornadas de trabajo escolar que sobrepasan a los estipulados por el plan de estudios vigente.

### **B. Procedimiento administrativo**

Del *Instructivo para incorporación de estudios* extraemos las disposiciones aplicables al procedimiento, sin embargo hacemos notar que en algunos aspectos discrepa con algunas normas del Código de procedimientos administrativos del Estado de México vigente, promulgado el 6 de febrero de 1997 y que deroga las normas legales y reglamentarias de menor jerarquía contrarias a las disposiciones del Código.

**a. Presentación de la solicitud**

Se entregará en dos tantos integrados por separado, adjuntando la documentación en el orden establecido por el instructivo ante el Departamento de Escuelas Incorporadas. Debiendo acompañar originales para cotejo, mismos que serán devueltos de inmediato.

**b. Visita de inspección para verificar las instalaciones del inmueble**

Dentro de un plazo no mayor a 20 días hábiles, a la entrega de la documentación, se efectuará una visita de inspección para verificar el cumplimiento de las especificaciones en las instalaciones del inmueble; siendo el propietario o el representante legal el indicado para proporcionar la información requerida.

En la visita de inspección el propietario o representante legal mostrará y aclarará el uso de las instalaciones del inmueble y proporcionará los expedientes del personal propuesto e inventarios de talleres, laboratorio y biblioteca, para su cotejo, según corresponda.

Es de destacar que el ordenamiento local es omiso en cuanto a disposiciones que regulen la realización de visitas de inspección o verificación; por lo que es supletoria la Ley General de Educación y, más concretamente, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

**c. Respuesta de la autoridad**

Las autoridades educativas darán respuesta por escrito a todo trámite

de incorporación de estudios, dentro de un plazo que no exceda de 30 días hábiles posteriores a la fecha de su presentación o recepción.

Dicha respuesta podrá emitirse en tres sentidos, a saber:

**i) Cancelación de trámite.** Lo anterior tiene lugar cuando la documentación esté incompleta.

En este caso, opinamos que se contraviene el artículo 119 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que previene:

Cuando el escrito inicial carezca de algún requisito formal o no se adjunten los documentos respectivos se requerirá al promovente para que, en un plazo de tres días, corrija o complete el escrito o exhiba los documentos ofrecidos.

**ii) Negativa.** Esta respuesta se da cuando los interesados no hayan cumplido con los requisitos establecidos por la ley de la materia por lo que la autoridad considera que no ha lugar a expedir la autorización.

**iii) Acuerdo.** Es el documento mediante el cual se otorga la incorporación de estudios a los particulares que satisficieron puntualmente los requisitos establecidos oficialmente.

#### **d. Pago de derechos correspondientes**

En caso de respuesta favorable, el otorgamiento del acuerdo de incorporación causará el pago por concepto de derechos conforme al artículo 45 de la Ley de Hacienda del Estado de México.

Se advierte que, mientras se obtenga el acuerdo oficial que incorpore el servicio educativo que pretende ofrecer, no se permite, en ningún tiempo, ni forma, el llevar a cabo actividades que comprometan la función educativa

y/o administrativa (inscripción, publicidad, etcétera.)

Quien contravenga esta disposición se hará acreedor a las sanciones respectivas, señaladas en la legislación educativa vigente.

Con respecto al cúmulo de disposiciones contenidas en el Instructivo citado, es pertinente comentar que el órgano que lo crea es la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, que es una dependencia del Ejecutivo Local y que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Local, no se encuentra explícitamente la facultad relativa a la elaboración de dichas normas, y si el objetivo que se persigue es darle mayor claridad a los preceptos de la Ley de Educación Pública en el Estado de México, el instrumento idóneo para regular las situaciones jurídicas previstas en la Ley, es el Reglamento expedido por el Ejecutivo Local y publicado en la Gaceta del Estado para darle publicidad oficial, ya que de lo contrario se incurre en el fenómeno descrito por el profesor Miguel Acosta Romero, quien critica reiteradamente “la falta de cuidado al designar a los actos por los nombres que la teoría les asigna y es así como vemos que en muchos casos la instrucción es una circular o es un reglamento interno o un reglamento de organización”.<sup>129</sup>

### **C. Recurso administrativo**

Un asunto de la mayor importancia, para el caso en que la autoridad administrativa niegue o revoque la autorización para impartir educación o el reconocimiento de validez oficial de estudios es el que contempla la reforma

constitucional de 1993 al artículo 3º, tal como se apuntó en el capítulo II, en virtud de que se incurría en la denegación de justicia a los particulares, quienes estaban sujetos a la actuación discrecional de la autoridad administrativa, por no proceder ningún juicio o recurso en contra de la resolución que negara o revocara la autorización y, por lo tanto, se encontraban en estado de indefensión jurídica.

Por la reforma constitucional es factible acogerse al recurso administrativo para impugnar la resolución e interponer el medio de defensa legal ante la autoridad administrativa que emitió la negativa o la revocación o la autoridad superior, o bien el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

A este tenor, es contrario a la reforma constitucional el contenido del artículo 59 de la Ley de Educación Pública, al disponer que:

El Gobierno del Estado podrá revocar, sin que proceda juicio o recurso alguno, las autorizaciones otorgadas a particulares para impartir educación cuando contravengan lo dispuesto el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falten al cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley Federal de Educación, de la presente Ley o de sus Reglamentos.

Por su parte la Ley General de Educación en los artículos 80 a 85, prevé los casos en que procede el recurso administrativo en contra de las resoluciones de las autoridades educativas que se dicten con fundamento en las disposiciones de la misma ley, y son aplicables en cuanto al procedimiento las normas contenidas en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

<sup>129</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit., supra*, nota. 66, p. 834.

Conforme a este último ordenamiento, podrá interponerse recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación, contra las resoluciones que nieguen o revoquen a los particulares la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios y que, según lo dispuesto por la Ley General de Educación, producen efectos de clausura.

Deberá presentarse el escrito de interposición del recurso de inconformidad ante la autoridad administrativa competente o ante la propia autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, de conformidad con el artículo 188 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

En caso de silencio de la autoridad, esto es, cuando la autoridad no de respuesta en el plazo de 30 días hábiles siguientes a la presentación de las solicitudes de autorización o de reconocimiento de validez oficial de estudios, se considera como resolución negativa ficta, que significa decisión desfavorable para los derechos e intereses de los peticionarios, para efectos de su impugnación en el juicio contencioso administrativo.

Para la interposición del recurso, podrá éste enviarse por correo certificado con acuse de recibo, caso en que se tendrá como fecha de presentación del escrito la del día en que se deposite en la oficina de correos.

Los requisitos que deberá llenar el escrito de interposición del recurso, de acuerdo con el artículo 189 del multicitado Código son:

- I. El nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- II. La resolución impugnada;
- III. El nombre y domicilio del tercer interesado, si lo hubiere;
- IV. Las pretensiones que se deducen;
- V. La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado;
- VI. Los hechos que sustenten la impugnación del recurrente;
- VII. Las disposiciones legales violadas, de ser posible;
- VIII. Las pruebas que se ofrezcan; y
- IX. La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

Es de considerar que la normativa vigente en materia administrativa viene a llenar un vacío en esta materia y es de gran interés que los particulares afectados por un acto o disposición de la autoridad educativa conozcan los derechos que les otorga para ejercitarlos oportunamente.

#### **4. RECAPITULACIÓN**

En el Estado de México a la misión educativa se le ha concedido gran importancia, lo que se refleja en la capacidad de respuesta a la demanda: se atiende a 3, 500, 000 alumnos en más de 16, 000 escuelas y el profesorado asciende a 147 000 docentes.

En el ámbito local, el régimen jurídico del servicio está constituido, en el marco de las facultades coincidentes en materia educativa, por la Constitución Política, Legislación federal respectiva, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, la Ley de Educación Pública, la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y un conjunto de convenios, acuerdos e instructivos.

En virtud de la transferencia de los servicios educativos administrados por el gobierno federal a la entidad federativa, como consecuencia del Convenio celebrado entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Local del Estado Libre y Soberano de México, el sistema educativo estatal presenta una dinámica y estructura distinta.

En el contexto del proceso de modernización del Estado mexicano, la educación no quedó al margen; por tal motivo se introdujeron reformas a la Constitución y la legislación secundaria. Sin embargo, en el ámbito local la Ley de Educación Pública permanece con los caracteres, instituciones y figuras con que surgió y que respondieron a las necesidades educativas de la época en que fue concebida; por lo que es imperativo realizar la adecuación de la ley citada con la realidad socio-política actual para que sea el instrumento jurídico idóneo que regule las situaciones que tienen lugar en el desenvolvimiento de las tareas educativas de la entidad.

En lo que se refiere a las solicitudes que presenten los particulares para impartir educación, o la interposición del recurso administrativo para el caso en que la autoridad niegue o revoque la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios, el ordenamiento local es omiso para regular dichas situaciones, por lo que son supletorias las normas contenidas en la Ley General de Educación y, más concretamente, las del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

## **CAPÍTULO VII**

### **EL USUARIO DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN**

#### **1. EL USUARIO, ELEMENTO PRINCIPAL DEL SERVICIO PÚBLICO**

Como ha podido advertirse, el fin primordial del servicio público de educación es satisfacer la necesidad de instrucción de los gobernados que propicie el pleno desenvolvimiento de sus facultades físicas e intelectuales, esto es, la razón de ser del servicio público se orienta a los destinatarios. Ahora bien, al prestarse el servicio a los administrados se establecen relaciones jurídicas entre la entidad prestadora, que bien puede ser el Estado o los particulares y los usuarios; de ahí, la importancia de determinar el *status* del usuario del servicio público, así como el carácter de la relación jurídica que se establece y los derechos y obligaciones que surgen de la misma.

La profesora Fanny Pineda define al usuario de servicio público como el sujeto de derecho que, voluntaria o involuntariamente, se encuentra en una relación jurídica de derecho público para el uso o disfrute de una prestación

o bien público;<sup>130</sup> de ello se colige que en virtud del carácter obligatorio del servicio público de educación básica, es irrelevante la voluntad del sujeto para ser beneficiario de las oportunidades educativas que el Estado pone a su disposición, ya que así como se presentan casos en que la persona cumple afanosamente con la obligación de instruirse, también los hay, en que el sujeto rechaza o evade el cumplimiento del susodicho deber.

En opinión del profesor Fernández Ruiz tres son las facetas que adquiere la situación del usuario, de acuerdo al momento en que se encuentre respecto del aprovechamiento del servicio público en cuestión, a saber: como usuario potencial, como aspirante a usuario y como usuario efectivo.

Congruente con la característica de generalidad presente en el servicio público, en un primer momento, antes de que el administrado o ciudadano entre en contacto con la institución prestadora del servicio, se ubica en una situación de *usuario potencial*; dicho de otro modo, cualquier persona física que cumpla con los requisitos de ingreso a una institución educativa tiene derecho a solicitar su acceso.

En segundo término, tiene el carácter de *aspirante a usuario* quien se convierte en candidato para su uso. Tal es la situación del alumno que presenta una solicitud para ser admitido en una institución educativa, para que le asignen ubicación en alguna escuela del sistema educativo tal como

---

<sup>130</sup> Pineda, Fanny, "Usuario del servicio público", *Diccionario Jurídico Mexicano*, 9ªed, México, Porrúa, 1996, t. III p. 3204.

ocurre con el Sistema Automatizado de Inscripción Directa, que es la dependencia encargada de llevar a cabo la distribución de la demanda de matrícula en las distintas instituciones del sistema educativo o al presentar el examen único para el ingreso a instituciones de educación media superior y superior.

En un tercer momento, el aspirante a usuario una vez que ha cumplido con los requisitos de ingreso a la institución educativa y que ha sido admitido, adquiere el carácter de *usuario efectivo* del servicio.

Para establecer la situación jurídica y determinar que clase de relación jurídica surge entre el usuario y el prestador del servicio, es menester analizar las dos hipótesis que se presentan, según se trate de la educación impartida por el Estado o por personas de derecho privado.

## **2. SITUACIÓN JURÍDICA DEL USUARIO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Distintas teorías se han desarrollado sobre la relación jurídica usuario-prestador del servicio, entre ellas las más importantes son:

a) La teoría tradicional o contractual que considera a la relación que surge por virtud de la prestación del servicio, en un símil con la que tiene lugar entre las partes que celebran un contrato privado de prestación de servicios; esto es, en la que nacen derechos y obligaciones correspondientes para ambas partes.

Al decir del profesor Fernández Ruiz,<sup>131</sup> la teoría precedente no es admisible en el servicio público, en razón de que al entablarse la relación entre prestador y usuario, por ser evidente la desigualdad de las partes, no está presente el elemento fundamental de la relación contractual que es la autonomía de la voluntad. Por lo general, en la ley o reglamento de la prestación del servicio se fijan previamente las características, condiciones y modalidades bajo las cuales tendrá lugar la prestación del servicio; en consecuencia, no están sujetas al acuerdo de las partes.

b) La teoría reglamentaria, que se justifica en el supuesto de que el poder público organiza unilateralmente el servicio, por lo que en este caso predetermina, mediante normas legales o reglamentarias, las condiciones para su prestación y uso. Esta tesis es aplicable sólo al servicio público propio, por ejemplo, el de educación básica, puesto que al tratarse de la educación impartida por el Estado-Federación, estados y municipios- el vínculo del administrado con el Estado es meramente reglamentario,<sup>132</sup> ya que no son los elementos personales de la relación jurídica, sino la autoridad competente quien dicta y determina las normas y condiciones a que se sujeta el servicio; es decir, no interviene en ningún momento la voluntad de los participantes para establecer cláusulas bajo las cuales deba prestarse el servicio.

Como ya se ha expresado, es el Estado quien concentra las facultades de dictar o normar todo lo relativo a la organización y prestación del

---

<sup>131</sup> Fernández Ruiz, *ob. cit.*, *supra*, nota 60, p. 310.

<sup>132</sup> Vid, Marienhof, *ob. cit.*, *supra*, nota 62, t II, p. 167.

servicio, como son los requisitos de admisión y de inscripción, los planes y programas, calendarios, sistemas de evaluación, perfil profesional de docentes, expedición de certificados, calendarios, horarios; en consecuencia no están sujetos a negociación alguna, sino que todos estos elementos de la prestación son dispuestos por la autoridad educativa. En este ámbito tienen gran aplicación los reglamentos, instructivos, circulares y acuerdos girados por la administración pública; es decir, la administrativización total de estas situaciones.

c) La teoría mixta es una teoría híbrida y sostiene que, en ciertos casos, la relación del usuario con el prestador del servicio es reglamentaria y en otros es contractual, dependiendo del servicio que se trate.

Como ocurre con la educación básica prestada por personas de derecho privado, cuando el Estado ha delegado la facultad de prestar el servicio, en cuyo caso la autoridad se reserva las facultades inherentes a la reglamentación, tales como el plan y los programas de estudio, los horarios, las evaluaciones, y los requisitos de acreditación. Y por otro lado las partes celebran un contrato de prestación de servicios profesionales educativos en cuyas cláusulas se establecen por ejemplo, el precio, las modalidades de pago, los servicios complementarios, las causas de rescisión, la jurisdicción competente para el caso de incumplimiento, etcétera.

#### **A. Derechos del usuario del servicio público de educación prestado por la administración pública**

Determinada la situación jurídica del usuario frente a la administración pública como reglamentaria, queda por dilucidar cuáles son los derechos del

usuario frente al prestador.

De acuerdo con Marienhoff, la facultad de los administrados para utilizar los servicios públicos constituye un derecho subjetivo.

Es comprensible que la facultad del administrado para obtener el servicio público que le es prestado constituya un derecho subjetivo pues los servicios públicos además de constituir uno de los medios más ponderables que utiliza el Estado para cumplir sus fines, se establecen precisamente para satisfacer los requerimientos del público que los necesita; se establecen para el público, para los administrados.

El solo funcionamiento del servicio público hace nacer el derecho del administrado a exigir la prestación correlativa, por lo que la norma que crea y organiza el servicio público implica de parte del Estado una autolimitación de su libertad funcional en beneficio de los administrados. Si no fuera así, el servicio público perdería su esencia y carecería de sentido. Los caracteres de generalidad y obligatoriedad inherentes al servicio público confirman que la facultad del administrado para utilizar los servicios públicos es un derecho del mismo.

Por eso, la pretensión del administrado, en cuanto reclama que le sea prestado un servicio público en funcionamiento, armoniza estrictamente con la noción conceptual de derecho subjetivo que en criterio de Jellinek, es "el poder atribuido por el ordenamiento jurídico a una voluntad para la

satisfacción de los intereses humanos".<sup>133</sup>

En el mismo sentido Bonnard expresa que "el derecho subjetivo está esencialmente constituido por un poder de exigir, condicionado por la existencia de una obligación jurídica que pesa sobre un sujeto pasivo y por el hecho de que esta obligación fue establecida en interés del sujeto activo".<sup>134</sup>

Al respecto opinamos que el derecho a la utilización de los servicios públicos al igual que otros derechos, no es absoluto, sino que debe ejercitarse conforme a las leyes que lo reglamenten.

Por lo que este derecho subjetivo de los administrados a usar el servicio se condiciona a las siguientes observaciones:

1) Cuando el derecho a la utilización del servicio tenga su apoyo en normas legales expresas bastará con que el usuario cumpla las prescripciones generales contenidas en las mismas.

2) La utilización del servicio puede estar supeditada a que se den en el usuario ciertas condiciones de aptitud, situación económica, de salud o conocimientos; en cuyo caso surge en manos de la administración un poder de apreciación, que puede convertir el derecho del usuario en un derecho a ser sometido a la prueba de admisión correspondiente, al cumplir con los requisitos determinados.

---

<sup>133</sup> Tomado de Marienhoff, *op. cit.*, *supra*, nota 62, t II, p. 163.

<sup>134</sup> *Ibidem*.

3) En cualquier caso, la admisión al servicio puede quedar limitada por su propia capacidad para realizar la prestación solicitada de acuerdo con el principio *ultra posse nemo obligatur*. En estos casos y no exigiéndose una especial cualificación al usuario, el principio que debe presidir el acceso al servicio, es la del riguroso orden cronológico en que la petición haya sido presentada. Es lo que Jordana de Pozas ha llamado con frase gráfica "el régimen de cola".<sup>135</sup>

En ese orden de ideas, creemos que antes de ser usuario efectivo, en tratándose de la educación preescolar, primaria y secundaria, el usuario potencial tiene el pleno derecho de exigir la inscripción a una escuela pública, pues en el caso de la enseñanza básica, la obligación estatal tiene como propósito central hacer efectiva la oferta educativa y así atender la demanda social.

En el caso de los menores de edad, claro está que este derecho se ejercita a través de los padres o tutores que los representen. Así lo reconoce la Ley General de Educación en el artículo 65, fracción I, que dispone:

Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

I. Obtener inscripción en escuelas públicas para sus hijos o pupilos menores de edad, que satisfagan los requisitos aplicables, reciban la educación preescolar, la primaria y la secundaria.

En tratándose de los niveles posteriores a la enseñanza secundaria, de acuerdo con la Carta Magna, el Estado tiene la responsabilidad de promover y atender los tipos y modalidades educativos que exija el desarrollo nacional; pero, conforme a los instrumentos internacionales de los que

---

<sup>135</sup> Citado por Garrido Falla, Fernando, *op. cit., supra*, nota 92, t II, p. 382.

México es parte, se reconoce que este derecho está condicionado por las necesidades y prioridades del desarrollo del país, y la consecuente distribución y aplicación de los recursos nacionales disponibles, razón por la cual se le atribuye un carácter gradual y progresivo.

De ahí que en estos niveles de educación, el aspirante a usuario, al presentar el examen de admisión debe demostrar capacidad y suficiencia para ser aceptado en la institución, en cuyo caso no debe confundirse el derecho a la educación con el derecho de acceso a las instituciones de educación superior. Que un estudiante no sea seleccionado en el concurso de admisión de una institución puede deberse a dos motivos: porque no satisfizo los requisitos previstos en la reglamentación del servicio, o habiéndolos satisfecho, ya no alcanzó lugar, por haberse llenado el cupo con quienes obtuvieron mayor calificación.

Ya como *usuario efectivo*, tiene derecho a exigir que el servicio público le sea proporcionado en la forma y los términos señalados en las leyes, los reglamentos, las reglas de aplicación legalmente autorizadas y de acuerdo a los principios de generalidad, igualdad, regularidad, continuidad, adaptabilidad y permanencia referidos en el capítulo cuarto y cuyo incumplimiento por parte del prestador del servicio lo puede iniciar el usuario ante diversas instancias.

En contrapunto, el artículo 75 de la Ley General de Educación previene las conductas de quienes prestan servicios educativos que pueden afectar los derechos del usuario y que son consideradas infracciones. Entre otras, se mencionan:

a) La suspensión no autorizada del servicio educativo en días y horas marcados por el calendario escolar sin que medie motivo justificado, caso fortuito o de fuerza mayor;

b) Incumplir la reglamentación para prestar el servicio prevista en la legislación educativa, o los lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria, como sería el caso de solicitar libros de texto y material didáctico no incluido en las listas de útiles aprobadas por la Secretaría de Educación Pública;

c) Dar a conocer antes de su aplicación los exámenes o cualesquiera otros instrumentos de admisión, acreditación o evaluación a quienes habrán de presentarlos;

d) Expedir certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes no cumplan los requisitos aplicables;

e) Realizar o permitir se realice publicidad dentro del plantel escolar que fomente el consumo, así como realizar o permitir la comercialización de bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo, distintos de alimentos;

f) Efectuar actividades que pongan en riesgo la salud o la seguridad de los alumnos;

g) Ocultar a los padres o tutores las conductas de los alumnos que notoriamente deban ser de su conocimiento.

En relación con las conductas mencionadas, son aplicables las

responsabilidades en que incurren los prestadores del servicio previstas en el artículo 47, fracciones IV y XXII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que se refiere a la Ley de Educación Pública del Estado de México, no previene en su contenido disposición alguna relativa a las infracciones que pudieran cometer los servidores públicos del ramo educativo, ni las sanciones correspondientes, por lo que es aplicable la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios.

Por otra parte, el Código Civil del Distrito Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de enero de 1994, mejoran de manera ostensible la situación del usuario y de todo gobernado afectado por actos indebidos de servidores públicos, por ejemplo, el artículo 77 bis que se adicionó al último de dichos ordenamientos legales dispone:

Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquiera otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

Esto es, que el particular, al amparo de dicho ordenamiento, puede hacer efectiva la responsabilidad patrimonial del Estado en caso de que resulte afectado por daños y perjuicios a cargo de un servidor público.

En otro tenor, consideramos que la Ley General de Educación es omisa en cuanto a establecer expresamente los derechos de los usuarios y sólo se refiere de manera tangencial a ellos, al referirse a los derechos de los padres de familia y tutores que representan a los menores de edad.

Al existir las modalidades de educación abierta en los niveles primaria, secundaria y preparatoria, educación indígena y educación para adultos, sostenemos que es necesario que se incluyan en la legislación comentada los derechos de los beneficiarios del servicio que aspiran a obtener educación en las opciones de educación mencionadas a fin de que exista congruencia con el postulado universal enunciado en el artículo 3º, que dispone: "Todo individuo tiene derecho a la educación".

Otros derechos que el artículo 65 reconoce a los padres de familia y quienes ejerzan la tutela son:

II. Participar a las autoridades de la escuela en la que estén inscritos sus hijos o pupilos, cualquier problema relacionado con la educación de éstos, a fin de que aquéllas se aboquen a su solución.

En este caso, se trata de que exista comunicación constante entre las autoridades educativas y los *pater familiae* para que, de surgir alguna cuestión que obstruya el buen funcionamiento del servicio, se ponga en conocimiento del prestador con el fin de subsanar la falla.

III. Colaborar con las autoridades escolares para la superación de los educandos y en el mejoramiento de los establecimientos educativos.

La educación no es sólo tarea de la escuela, sino papel primordial de la familia por lo que en la medida en que los padres o tutores apoyen a sus hijos y a las autoridades educativas, se estará coadyuvando al desenvolvimiento del proceso educativo.

Por último, en la fracción IV del artículo 65, en comento, se menciona el derecho de formar parte de las asociaciones de padres de familia y de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de la Ley General de Educación, agrupaciones que serán analizadas por separado.

Mención aparte merecen los usuarios del servicio de educación, prestado por la Universidad Nacional Autónoma de México, cuyos derechos son protegidos por la defensoría de los derechos universitarios, como lo establece el Estatuto de 20 de mayo de 1985 que rige a la institución y que señala en el artículo 1º:

La Defensoría de los Derechos Universitarios es el órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria; realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad.

El *ombudsman* universitario, como también se le ha llamado, tiene como finalidad proteger los derechos de los miembros de la comunidad universitaria, de la que forman parte los alumnos, por lo que como usuarios del servicio podrán acudir a la defensoría cuando se afecten o violen sus derechos en forma individual por parte de autoridad o autoridades de la Universidad Nacional. Este órgano de defensa funciona de oficio o a petición de parte y tramita y resuelve las quejas que reciba por la violación

de los derechos universitarios.

También es competente para vigilar la plenitud del orden jurídico y el respeto a la ley en el ámbito de la institución. Por ello puede intervenir respecto a la legalidad, la competencia y el procedimiento de calificación de los cuerpos examinadores.<sup>136</sup>

La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM es un buen ejemplo a seguir por las universidades y demás instituciones de educación superior para garantizar el respeto de los derechos de los usuarios; por ello consideramos pertinente que se implante en otros centros educativos del país.

En suma, respecto a los derechos de los usuarios del servicio público de educación, consideramos necesario que el legislador otorgue un amplio reconocimiento de sus prerrogativas de manera genérica y no sólo se refiera a los de los menores de edad; así mismo deberá explicitar las alternativas o vías concretas de acción en el caso de que se incumpla o se niegue la prestación del servicio público de educación.

## **B. Obligaciones del usuario**

En el caso de la educación básica, que por disposición de la ley es gratuita, el usuario no está obligado a pagar precio o tarifa por el servicio. Sin embargo, queda sujeto a un poder disciplinario especial, del que se

---

<sup>136</sup> Vid. Barrera, Graf, Jorge, *La defensoría de los derechos universitarios de la UNAM: Análisis legal*, en *La defensoría de los derechos universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986.

desprenden para él obligaciones específicas adicionales, por considerarse que no resultan suficientes las derivadas del ordinario poder de policía.

Como apunta Díez, al referirse al servicio público de biblioteca, al igual que en el de educación, su buen funcionamiento exige disciplinar coactivamente el comportamiento personal de los usuarios, para evitar que los desmanes o inadecuada conducta de algunos turbe o impida el uso del servicio por parte de otros.

Para disciplinar coactivamente, teniendo en vista la finalidad perseguida, el comportamiento del usuario en este supuesto, [el del servicio público de biblioteca] es necesario de un poder fundado en una relación de supremacía especial de la administración frente a un estado de sujeción del usuario.<sup>137</sup>

Las obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela están contenidas en el artículo 66 de la Ley General de Educación, que expresa:

- I. Hacer que sus hijos o pupilos menores de edad reciban la educación primaria y la secundaria.
- II. Apoyar el proceso educativo de sus hijos o pupilos, y
- III. Colaborar con las instituciones educativas en las que estén inscritos sus hijos o pupilos, en las actividades que dichas actividades realicen.

El comentario que suscita el artículo en cuestión, es que sólo se refiere a las obligaciones de los padres o tutores de los usuarios del servicio de educación básica; de manera que la Ley General de Educación, no contempla genéricamente las obligaciones de los usuarios de las escuelas distintas a estos niveles.

Sin embargo, en el Reglamento Interior de las escuelas secundarias y

---

<sup>137</sup> Díez, Manuel M, . *ob. cit. supra*, nota 80, p. 244.

en otros reglamentos específicos se expresan con detalle, los deberes de los usuarios efectivos.

Por ejemplo en el Acuerdo 98, emitido por la Secretaría del ramo, que reglamenta la organización y funcionamiento de las escuelas de educación secundaria, cuyas disposiciones son de observancia general y obligatoria en las instituciones dependientes de la Secretaría de Educación Pública y en las particulares que cuenten con autorización otorgada por aquélla para impartir educación secundaria.

Del artículo 46, capítulo VI, del Acuerdo 98 que se refiere a los alumnos, se entresacan las siguientes obligaciones:

- III. Acatar y cumplir las disposiciones reglamentarias, los acuerdos de las autoridades escolares y los deberes, que como alumnos, le sean señalados.
- IV. Guardar dentro y fuera de la escuela el decoro y la conducta adecuados.
- V. Hacer uso de los bienes y servicios de que disponga el plantel, conforme a las normas que rijan tales servicios, con la vigilancia y orientación de los maestros correspondientes.
- VI. Asistir regular y puntualmente a clases y a todas las actividades escolares que, con carácter obligatorio, se realicen dentro o fuera del plantel y no abandonarlas sin el permiso respectivo.
- VII. Guardar respeto y rendir honores a los símbolos patrios, conforme a las disposiciones vigentes,
- VIII. Dar aviso inmediato a las autoridades de la escuela, por conducto de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, registrados en el expediente escolar, de sus ausencias por causa de fuerza mayor, así como justificar sus retardos e inasistencias.
- IX. Incorporarse a la actividad que les corresponda desempeñar, según la hora de su llegada a la escuela, previa justificación de su retardo.
- X. Obtener su credencial y exhibirla cada vez que les sea requerida.
- XI. Proveerse, antes de la terminación del primer mes escolar, de los materiales e indumentaria de trabajo que las autoridades de la escuela y el personal docente señalen como indispensables.
- XII. Participar en las actividades de extensión educativa que promueva el plantel.

### C. Asociaciones de padres de familia

Para que exista una representación de los *pater familiae* en las instituciones educativas funciona el órgano colectivo que los agrupa. De acuerdo con el artículo 67 de la Ley General de Educación, las asociaciones de padres de familia, tendrán por objeto:

- I. Representar ante las autoridades los intereses que en materia educativa sean comunes a los asociados,
- II. Colaborar para una mejor integración de la comunidad, así como en el mejoramiento de los planteles,
- III. Participar en la aplicación de cooperaciones en numerario, bienes y servicios que las propias asociaciones deseen hacer al establecimiento escolar,
- IV. Proponer las medidas que estimen conducentes para alcanzar los objetivos señalados en las fracciones anteriores, e
- V. Informar a las autoridades educativas y escolares sobre cualquier irregularidad de que sean objeto los educandos.

Las asociaciones de padres de familia, se rigen en cuanto a organización y funcionamiento por el reglamento de carácter federal respectivo y deberán abstenerse de intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos.

La organización y el funcionamiento de las asociaciones de padres de familia, en lo concerniente a sus relaciones con las autoridades de los establecimientos escolares, se sujetarán a las disposiciones que la autoridad educativa federal señale.

El reglamento de las asociaciones de padres de familia fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de abril de 1981 y regula la organización y funcionamiento de dichas agrupaciones, que se integran a nivel escuela, estatal y federal.

El reglamento citado señala un ámbito de acción a los asociados, restringido a la conservación y mantenimiento del aspecto material de los edificios escolares, así como a observar que el servicio educativo se desarrolle con apego a la normativa que regula la prestación del mismo, y de

no ser así, informar oportunamente a la autoridad.

En este punto consideramos pertinente preguntar ¿quiénes son los verdaderamente interesados en la educación?, sino los padres de familia, ya que son los directamente responsables e involucrados en la educación de sus hijos; pero en las disposiciones comentadas los derechos que se enuncian están impregnados de vaguedad y desprovistos de instrumentos que reglamenten su ejercicio, al grado que resultan en la práctica inoperantes.

Las asociaciones de padres de familia, deben ser el conducto para que éstos puedan exigir colectivamente sus derechos, oponerse a abusos, o colaborar en tareas sustantivas de las escuelas; sin embargo, el reglamento es tajante al señalar en el numeral 57:

Las asociaciones de padres de familia deberán limitarse a realizar sus labores dentro del marco legal que señala su objeto; se abstendrán de intervenir en los aspectos técnicos y administrativos de los establecimientos educativos;...

Al respecto consideramos que es indispensable aceptar, en la ley y en la práctica, la delegación de autoridad y la encomienda de confianza que hacen los padres de familia en el maestro. Vincular orgánicamente a la escuela con la comunidad y redefinir en sus justos perfiles sociopolíticos a la escuela pública, la cual no es feudo de especialistas, sino institución donde se encuentra y cohesiona a la sociedad, para hacer posible la participación social de los padres de familia a quienes constantemente las autoridades educativas llaman a "participar" para mejorar las instituciones de enseñanza, y más en estas épocas de solidaridad y de énfasis en las funciones de la sociedad.

Pablo Latapí al referirse a este aspecto señala: "Si se quiere que los

padres participen realmente en mejorar la educación, más allá de pagar los vidrios rotos y coleccionar dinero para el santo del director, hay que modificar las disposiciones legales".<sup>138</sup>

Las opiniones de los padres de familia son dignas de tomarse en cuenta, porque siguen el rumbo de la educación desde la perspectiva del principal protagonista, que es el alumno. Mucho tienen que decir sobre el ausentismo y la puntualidad de los maestros, sobre la eficacia de la enseñanza, sobre la pertinencia de algunas tareas o castigos, sobre el orden y disciplina de la escuela. Por eso, para que los padres de familia sean verdaderos interlocutores en el proceso educativo y ejerzan efectivamente los derechos de sus representados, la Ley de Educación y el Reglamento correspondiente deben promover la intervención de los padres en el orden escolar; apoyarlos en su propia tarea educativa y suscitar un diálogo constructivo entre ellos, autoridades y maestros, será dar un paso importante en la reforma de la educación.

#### **D. Asociaciones promotoras de educación comunitaria**

Mediante el Decreto de Adiciones que se publicó en el órgano informativo oficial el 16 de abril de 1981, se incorporó al Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia, el capítulo VI sobre Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria.

Según el decreto citado, dichas asociaciones podrían integrarse en las comunidades del país de escasa población o difícil acceso, aun cuando en

---

<sup>138</sup> Latapí, Pablo, *ob. cit., supra*, nota 42, p. 192.

ellas no funcionaran establecimientos escolares; su objeto sería promover la impartición de los diferentes niveles de la educación básica y la difusión cultural, así como colaborar y contribuir, en la medida de sus posibilidades, en el establecimiento y desarrollo de los servicios educativos.

Sobresalen como atribuciones de estas asociaciones, además de las que se consignan para las de padres de familia, entre otras, la de representar a las comunidades ante las autoridades competentes para la defensa de sus intereses comunes en materia educativa y la de promover la prestación y desarrollo de los servicios de educación básica.

Se les autoriza, además, a realizar los actos y, en su caso, otorgar los convenios y contratos que se requieran para apoyar y estimular la educación comunitaria, sin que el propio reglamento defina o exprese lo que debe entenderse como tal.

Se constituirían estas asociaciones por padres de familia, tutores y quienes ejerzan la patria potestad, así como por las personas de la comunidad que pudieran recibir los servicios de la educación para adultos, y correspondería al secretario de Educación Pública dictar acuerdos y expedir las instrucciones para promover su integración y regular su funcionamiento y organización.

Aun cuando se entiende que en las comunidades rurales, los gobernados pueden organizarse para gestionar y exigir la instalación de servicios públicos y que los preceptos anteriores responden a las necesidades colectivas y denotan las buenas intenciones de la autoridad para apoyar a los grupos sociales carentes de educación a fin de que defiendan el

interés público, se desconocen los resultados concretos sobre la existencia e influencia de las organizaciones citadas.

En contraste, es de destacar que ni en la Ley General de Educación ni en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, se hace mención alguna a estas asociaciones, lo que hace suponer que en la realidad no funcionaron. En cambio se introduce en la Ley la nueva figura de los Consejos de Participación Social.

Por ello consideramos pertinente se modifique el Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia, en congruencia con la Ley General de Educación, en virtud de que en correcta técnica jurídica, un reglamento no puede ir más allá de lo expresado en la ley,<sup>139</sup> es decir, no puede prever casos o situaciones no comprendidas en ella, ya que de lo contrario carecería de eficacia.

### **E. Consejos de participación social**

Una innovación importante incorporada a la legislación educativa son los órganos colectivos denominados Consejos de Participación Social. El origen de esta figura se encuentra en la Iniciativa de Ley General de Educación presentada por el Ejecutivo Federal. En la "Exposición de Motivos", se expresa que "estos organismos constituirán la estructura en la que estén representados los padres de familia, sus asociaciones, los sectores de la comunidad, los maestros, su organización sindical y la autoridad".

---

<sup>139</sup> Martínez Vera, Rogelio, *Fundamentos de Derecho Público*, México, Mc. Graw-Hill, 1994, p.49.

En los artículos 69, 70, 71 y 72 del citado ordenamiento, se prevé la operación de dichos Consejos en cada escuela pública de educación básica, en cada municipio, en el Distrito Federal, en cada delegación política, en cada entidad federativa así como a nivel nacional. Además, también se contempla la posibilidad de que se instalen en las escuelas particulares.

En las disposiciones mencionadas se señala que este consejo a nivel escolar conocerá el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización; tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; propiciará la colaboración de maestros y padres de familia; podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela; estimulará, promoverá y apoyará actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos; se les faculta también a opinar en asuntos pedagógicos; contribuirá a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación (*sic*); así como para realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares; respaldará las labores cotidianas de la escuela y, en general, podrá realizar actividades en beneficio de la propia escuela.

En nuestra opinión, el texto de las disposiciones citadas, que no se transcriben íntegramente por su amplitud, nos merecen los comentarios siguientes:

En primer término, su contenido es letra muerta, en virtud de que no se tiene referencia actual de la creación de la figura de dichos consejos. En la

práctica lo que funciona en cada escuela es el Consejo Técnico Escolar, que es un organismo colectivo integrado por representantes de los directivos, maestros y padres de familia.

Ni en los niveles de escuela, municipio o entidad y menos en el federal, se han constituido tales organismos y, si se han integrado por mero formulismo oficial se desconoce hasta el momento, el alcance de su funcionamiento y las acciones que han emprendido; por ello consideramos que de nada sirven las buenas intenciones si no se establecen los mecanismos de operación o las normas reglamentarias para integrar dichos consejos.

En segundo lugar, el cúmulo de facultades que se le otorgan dan la impresión de ser un "cajón de sastre", ya que lo mismo se encargarían de proponer estímulos y reconocimientos, de opinar en asuntos pedagógicos, de gestionar ante el ayuntamiento y autoridades el mejoramiento de los servicios educativos, de aportar propuestas para la formulación de contenidos estatales en los planes y programas de estudio, que de conocer los resultados de las evaluaciones que efectúen las autoridades educativas, colaborando con ellas en actividades que influyan en el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación.

Por último, mueve a pensar que el legislador pretende desplazar responsabilidades que son propias del poder público hacia organismos de carácter social, argumentando una participación más activa de la sociedad civil para coadyuvar con la función educativa del Estado; a pesar de haberles otorgado tan disímbolas facultades a los Consejos, llama la atención que en

el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, en el inciso 3.1.4. sobre la Participación Social, sólo se hace una tenue referencia a fomentar una vinculación más estrecha de la escuela con los padres de familia y la comunidad, para promover una mejor educación.

Además de apuntar que

...el funcionamiento de los consejos escolares demanda un análisis exhaustivo, de manera que las experiencias favorables se aprovechen en beneficio de otras comunidades y escuelas. Asimismo se tomarán en cuenta, cuando sean establecidos, los consejos nacional y estatales. En esta tarea como en las demás que fortalezcan la participación social en la escuela, será central el papel que desempeñen las organizaciones de padres de familia.<sup>140</sup>

Con lo anterior es posible que se esté rectificando en cuanto a la función insoslayable que tienen los *pater familiae*, al margen de intereses gremiales, o de grupo y en lo complejo que resulta mezclar padres de familia, representantes sindicales, maestros, exalumnos y personas involucradas e interesadas en la educación para integrar los multicitados Consejos de Participación Social.

En este sentido nos pronunciamos porque el legislador local no lo haga a imagen y semejanza de la ley secundaria, pues consideramos que una alternativa mejor sería dotar a las Asociaciones de Padres de Familia de plena representatividad y con garantías para ejercitar sus derechos como usuarios, y en el aspecto técnico-pedagógico integrar los órganos consultivos conducentes para presentar las propuestas que tiendan a mejorar lo educativo desde el ángulo académico.

---

<sup>140</sup> Programa de Desarrollo Educativo, *Diario Oficial de la Federación*, 1a. sección, 19 de febrero de 1996, p. 42.

Por lo que toca a los usuarios de las diversas modalidades de educación, concluimos que en el ordenamiento local respectivo se deben expresar sus obligaciones, reconocer sus derechos y fijar las instancias ante las cuales acudir en los casos de afectación a los mismos.

### **3. SITUACIÓN JURIDICA DEL USUARIO DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACIÓN PRESTADO POR PARTICULARES**

En el caso de la educación impartida por particulares, es aplicable la teoría mixta sobre la relación jurídica entre el usuario y el prestador del servicio; ya que, de un lado, el poder público es quien predetermina las normas, condiciones y tarifas conforme a las cuales se debe prestar el servicio y de otro, el usuario, celebra con el prestador un contrato de adhesión, habida cuenta de que las cláusulas en él contenidas, tales como las relativas al modo de pago y utilización de las instalaciones, no derivan de disposiciones de la autoridad, sino que casi todas son elaboradas unilateralmente por el concesionario, sin intervención del usuario, en cuanto su parte no reglamentaria es formulada, básica y unilateralmente, por el concesionario, sin participación del usuario, quien se concreta a aceptar o rechazar en bloque el contrato.

#### **A. Derechos del usuario**

Al tratarse de la educación impartida por particulares, en la fracción V, del artículo 65 de la Ley General de Educación, se prevé el derecho del usuario de opinar en relación con las contraprestaciones que las escuelas fijen.

A pesar de que la disposición en comento se refiere a este importante punto, omite señalar cuál es la autoridad competente para ejercitar el derecho referido o bajo que circunstancias es dable hacerlo; por ello proponemos se haga mención expresa de la instancia ante la que puede concretarse este derecho y en consecuencia, establecer los efectos jurídicos que produce. De lo contrario, de nada sirve expresar una opinión en desacuerdo con las contraprestaciones, si no se fijan los cauces legales para hacerlo.

Desde nuestro punto de vista, consideramos que la instancia competente para conocer de una queja sobre el particular sería la Procuraduría del Consumidor, cuando las contraprestaciones sean excesivas o cuando el prestador incumpla alguna de las cláusulas contenidas en el contrato de prestación de servicios.

### **B. Obligaciones del usuario**

En el supuesto que se analiza, las obligaciones del usuario se derivan de lo estipulado en el contrato de prestación del servicio celebrado con la institución prestadora, debiéndose sujetar a su contenido; como serían las normas relativas al pago de las cuotas establecidas por concepto de colegiaturas, modo de pago, utilización de equipos, instalaciones, asistencia mínima para acreditación de cursos, calendarización de actividades, control disciplinario, etcétera.

En este punto es evidente, que la obligación principal del usuario consiste en cubrir la tarifa correspondiente a la prestación del servicio.

#### 4. RECAPITULACIÓN

El estudio de la prestación del servicio público de educación estaría incompleto si se soslayara la figura del usuario, destinatario concreto de la actividad técnica desarrollada por el Estado para satisfacer la necesidad de instrucción de los gobernados.

Existen varias tesis que explican la relación jurídica que tiene lugar entre el usuario y el prestador del servicio, las principales son: *a)* La contractual o tradicional, que establece una similitud con un contrato, situación que no es compatible en el servicio público, en virtud de que todos los aspectos legales y funcionales están normados por la ley o el reglamento del servicio, y quedar fuera el elemento fundamental del contrato que es la autonomía de la voluntad de las partes.

*b)* La reglamentaria, que se explica partiendo del supuesto de que la fijación de las condiciones y modalidades bajo las que se desarrolla el servicio son impuestas por el legislador o la administración pública, razón por la cual, el servicio público propio, que es el atribuido al Estado, quien puede prestarlo en forma directa o delegando a los particulares las facultades inherentes, debe sujetarse a la normativa que regule la estructura, organización y funcionamiento del servicio.

Tal es el caso del servicio público de educación, en virtud de que la legislación de la materia contiene los lineamientos aplicables al funcionamiento del servicio tales como, la descripción de tipos y niveles educativos, planes y programas de estudio, calendarios, jornadas de trabajo, etcétera.

c) La teoría mixta, que combina elementos de la reglamentaria en lo que corresponde a las facultades de la autoridad para establecer las políticas de prestación del servicio y la contractual, y en lo que toca a las condiciones que son fijadas por el prestador del servicio, cuando se trata de particulares, constituyéndose así un contrato de adhesión.

La relación jurídica que se establece entre el usuario y el prestador del servicio, varía según se trate si éste es prestado por la Administración Pública o por los particulares; en el primer caso, la relación jurídica es reglamentaria y en el segundo se califica como mixta.

El *status* de usuario presenta tres facetas, de acuerdo al momento en que se encuentre respecto del aprovechamiento del servicio: como usuario potencial, como aspirante a usuario y como usuario efectivo.

Frente al prestador del servicio, el usuario adquiere derechos y obligaciones, a los que la Ley General de Educación hace referencia de manera tangencial, al expresar sólo las que corresponden a los padres de familia o tutores.

Respecto a los organismos de participación, como la asociación de padres de familia, las asociaciones promotoras de educación comunitaria y los consejos de participación social, se requiere reglamentar con mayor precisión su injerencia en los asuntos educativos, a efecto de que sean verdaderos guardianes de los derechos del usuario del servicio público de educación.

En lo que toca a los derechos y obligaciones del usuario frente a las

personas de derecho privado, consideramos que no están plenamente garantizados los derechos en la ley de educación local, por lo que sería deseable incluir las disposiciones que permitan ejercitar los derechos regulados en el ordenamiento positivo federal.

De lo expuesto y analizado en los capítulos precedentes, inferimos las siguientes

### CONCLUSIONES

**Primera.** El hombre como ser social, requiere de la instrucción formal para satisfacer su necesidad de educación a efecto de alcanzar el desarrollo de su potencial intelectual y de su destreza física y artística.

**Segunda.** En las diferentes etapas de la evolución del Estado, desde la deificación del mercado hasta la estatolatría, ha estado presente su acción educativa; a la cual se le ha concedido gran importancia para la legitimación del poder político, lo que lleva a afirmar que tanto en el Estado liberal como en el benefactor, la educación se ha vinculado al ente estatal en este proceso ininterrumpido, por lo cual, el derecho a la educación se ha incorporado a la legislación positiva.

**Tercera.** Por reforma constitucional del 10 de octubre de 1934 al artículo 3° se expresa y establece formalmente el servicio público de educación, por lo que de acuerdo a la doctrina, a partir de entonces es considerado en México como un servicio público propiamente dicho.

**Cuarta.** El derecho a la educación, como uno de los principales derechos humanos, ha sido recogido por instrumentos internacionales que México ha suscrito y ratificado, por lo que forman parte de nuestro orden jurídico interno positivo.

**Quinta.** El derecho a la educación está garantizado por la norma constitucional, y su ejercicio se propicia mediante el servicio público correspondiente que la Administración pública presta directamente, o bien, indirectamente a través de particulares.

**Sexta.** Además de las disposiciones relativas contenidas en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, el marco jurídico de carácter federal que regula la prestación del servicio público de educación, se integra, en primerísimo lugar, por disposiciones contenidas en la Constitución General de la República, tales como los artículo 3º, 25, 26, 28, 31 fracción I, 73 fracción XXV, y 123 fracciones XII y XIII; así como por la Ley General de Educación; el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 y un conjunto de reglamentos, circulares y acuerdos dictados por el Ejecutivo Federal.

**Séptima.** En el Estado de México, el ordenamiento jurídico local que regula la prestación del servicio público de educación presenta antinomias respecto de la legislación federal en materia educativa, como consecuencia de la reforma del Estado emprendida por el gobierno federal a partir de 1992, mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y de la expedición de la Ley General de Educación en 1993.

**Octava.** La reforma constitucional que otorga a los particulares el derecho de impugnar las resoluciones administrativas cuyo objeto sea negar la autorización respectiva, revocar o retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios, está reconocido en la legislación secundaria; no así por

el ordenamiento local, en contravención con el espíritu de la Ley Suprema y el principio de igualdad jurídica, al constituirse en un caso de denegación de justicia a los gobernados.

**Novena.** En la Ley de Educación Pública del Estado, figura un tipo o grado de enseñanza destinado a obreros y campesinos, no obstante que en la legislación federal se elimina dicha distinción por considerarse discriminatoria de determinados grupos sociales.

**Décima.** En la Constitución Federal, en el Protocolo de San Salvador, que ratifica la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en la Ley General de Educación, la obligatoriedad de la enseñanza secundaria ha sido unánimemente aceptada, sin embargo, en contradicción con dichos ordenamientos, la Ley de Educación Pública del Estado de México sólo reconoce como obligatoria la educación primaria.

**Decimaprimera.** De acuerdo con la doctrina del servicio público, aplicada a la educación, podemos definir el servicio público de educación, como la actividad técnica asegurada, regulada y controlada por el Estado, sujeta a un régimen mutable exorbitante del derecho privado, consistente en proveer todos los medios a su alcance para satisfacer la necesidad de instrucción de los seres humanos en general, con la finalidad de propiciar el desenvolvimiento pleno de sus facultades físicas e intelectuales.

**Decimasegunda.** Derivadas de la teoría del servicio público, las notas características del servicio público de educación son: generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad, permanencia y gratuidad; de las anteriores, la continuidad en el servicio y la

obligatoriedad de la educación secundaria no están reguladas en la legislación local.

**Decimatercera.** El Estado, para prestar el servicio público de educación, asume diversas formas de gestión, bien sea en forma directa, a través de instituciones formales dependientes de la administración pública centralizada, incluidos los órganos desconcentrados y la administración pública paraestatal, o indirectamente por medio de particulares.

**Decimacuarta.** En la legislación educativa vigente, el mecanismo para que los particulares tengan injerencia en la prestación del servicio es la autorización; no obstante que la figura jurídica prevista en la Constitución para que el Estado delegue parte de sus atribuciones a las personas de derecho privado y coadyuven en las actividades que son propias del Estado es a través de la concesión del servicio público.

**Decimaquinta.** En el Estado de México, en el marco del federalismo educativo y de las facultades concurrentes proclamadas por la Ley General de Educación, la satisfacción de la necesidad colectiva de educación y la consecuente prestación del servicio tiene lugar de parte del sector público en dos vertientes: de un lado la administración pública local, centralizada y paraestatal; de otro lado, la administración pública federal participa a través de instituciones de la administración centralizada, y de los organismos descentralizados.

**Decimasexta.** La Ley de Educación Pública del estado de México es imprecisa e cuanto a señalar las facultades de los Municipios en materia de educación.

**Decimaséptima.** Constituye omisión importante en La Ley de Educación Pública la carencia de normas que garanticen la continuidad del servicio público de educación, al no especificar el período que integra el calendario escolar, ni estipular las infracciones y sanciones aplicables en los casos de interrupción o suspensión injustificada del servicio.

**Decimaoctava.** La falta de reglas claras que definan la situación jurídica del usuario del servicio público, así como sus derechos y obligaciones frente al prestador del servicio, y las instancias ante las que puede acudir a denunciar irregularidades en la prestación del mismo, son insuficiencias de la Ley local que entorpecen el ejercicio satisfactorio de los gobernados al derecho a la educación.

**Decimanovena.** Los Consejos de Participación Social constituyen la alternativa para que los diversos sectores sociales se organicen y comuniquen con la autoridad educativa para promover el servicio público en cuestión; sin embargo, la Ley local no contempla tales organismos.

**Vigésima.** La Ley de Educación Pública del Estado de México, es omisa en cuanto a la regulación del recurso administrativo y de las visitas de verificación de la autoridad a los planteles particulares por lo que, son aplicables las normas contenidas en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

## RECOMENDACIONES

Con apoyo en la presente investigación me permito formular las recomendaciones siguientes:

**Primera.** Reformar la Ley de Educación Pública del Estado de México, con la intención de lograr el absoluto apego a la Constitución Federal y mayor concordancia con la Ley General de Educación.

**Segunda.** Incorporar a la Ley de Educación Pública del Estado de México, la figura jurídica de la concesión como medio idóneo para que la administración pública pueda delegar en los particulares la prestación del servicio público de educación, en lugar de la simple autorización.

**Tercera.** Con el propósito de eliminar las antinomias, lagunas e imprecisiones de la Ley de Educación Pública del Estado de México respecto a la Ley General de Educación, se sugiere:

Reconocer el carácter obligatorio a la educación básica comprendiendo ésta, la preescolar, primaria y secundaria.

Eliminar del contenido de la ley, el tipo de educación destinado a obreros y campesinos.

Introducir al ordenamiento jurídico local la definición del servicio público de educación, así como la regulación sistemática del servicio al denotar sus

características fundamentales: generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad para garantizar eficazmente el cumplimiento del servicio.

Establecer en la legislación las conductas que constituyen infracciones a la prestación del servicio, así como las sanciones aplicables.

Determinar los derechos y obligaciones del usuario del servicio público de educación, frente al prestador del servicio, bien sea la autoridad administrativa o los particulares.

Regular la procedencia del recurso administrativo que permita impugnar resoluciones de la autoridad, cuyo objeto sea negar la autorización, revocar o retirar el reconocimiento de validez oficial de estudios.

Regular la creación de los Consejos de Participación Social.

30 de septiembre de 1997.

## NOTA FINAL

Durante el proceso de la investigación fue presentado por el Ejecutivo local ante la LIII Legislatura del Estado para su discusión el proyecto de Ley de Educación del Estado de México y fue aprobada el día 24 de octubre del presente, sin que hasta la fecha se haya publicado.

El texto de la nueva Ley de educación del Estado de México, consta de 7 títulos, 115 artículos y 8 transitorios. En el título primero se establecen disposiciones generales relativas a la materia, por ejemplo: el objeto de la Ley que consiste en regular la educación que imparten el Estado, municipios, organismos descentralizados y particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, la competencia de las autoridades educativas para la aplicación y vigilancia del cumplimiento de la ley.

Así mismo destaca en este título, la obligación de la entidad federativa de prestar servicios para que la población tenga acceso a la educación preescolar, primaria y secundaria y la declarativa del derecho y la obligación de los habitantes del Estado de México, de cursar la educación primaria y la secundaria. Con ello se hace referencia a la obligatoriedad del servicio público.

En el título segundo se expresan los fines y criterios de la educación

sustentados en el artículo 3° constitucional, la participación del Estado y los Ayuntamientos en la educación y las facultades y obligaciones de los mismos en materia educativa, en concordancia con las enunciadas en la Ley General de Educación.

Un aspecto que adquiere relevancia en la nueva Ley es la eliminación del tipo de educación destinada a obreros y campesinos, así como la clasificación en tipos, niveles y modalidades.

A diferencia de la Ley General de Educación, se agrega la subdivisión de los niveles en vertientes. Así, el nivel preescolar y el de primaria se subdividen, en indígena, especial y general; el de secundaria, en telesecundaria, técnica y general; educación media superior, en bachillerato general, bachillerato bivalente y profesional medio y, educación superior, en educación universitaria, tecnológica y normal.

Se establece además el reconocimiento de la educación extraescolar como parte del sistema educativo.

Consideración aparte merece la inserción del concepto de equidad, que se define, como el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, así como el logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

En el título tercero, se establecen criterios sobre el financiamiento a la educación, los aspectos relacionados con la evaluación del sistema educativo estatal que se realizará de manera permanente y sistemática, respondiendo al propósito de precisar el logro de las metas alcanzadas tanto

cuantitativa como cualitativamente.

En el título cuarto, con la finalidad de mejorar la calidad de la educación se precisan los requisitos para ejercer como profesional al servicio de la educación del Estado.

Respecto de la formación, actualización y superación de docentes, el Ejecutivo asume en su respectivo ámbito de competencia, la responsabilidad como parte en dicho proceso.

La injerencia de los particulares en la educación está regulada en el título quinto, siguiendo el criterio del artículo 3° y la Ley General de Educación, es decir, que se establece la autorización como medio para delegar la actividad educativa en la iniciativa privada.

El título sexto plantea la integración del Consejo Técnico de Educación, como órgano de asesoría y consulta en la planeación, programación, coordinación y operación del Sistema Educativo Estatal.

Tocante a los padres de familia y tutores, se establecen los derechos y obligaciones.

Prevé así mismo el funcionamiento de los Consejos de Participación Social a nivel estatal, municipal y escolar, como órganos de consulta, orientación y apoyo. Sin embargo, es de hacer notar que remite a la reglamentación específica para su integración y funcionamiento, sin que hasta la fecha se haya expedido reglamento alguno por la autoridad educativa. Con ello, queda de manifiesto la insuficiencia de la normativa respectiva.

En el título séptimo se enuncian las conductas consideradas como infracciones de quienes prestan servicios educativos, así como las sanciones inherentes.

En el rubro de las infracciones, se adicionan nueve casos a los previstos en la Ley General de Educación, entre los que destaca el relativo a la discriminación a los educandos, a sus padres o tutores, por su situación económica, de raza, de religión, de sexo o de ideología política; con ello se trata de garantizar la generalidad del servicio público de educación.

De singular importancia resulta la disposición relativa al procedimiento administrativo aplicable a la imposición de sanciones, ya que como lo señalamos en las recomendaciones, se considera la supletoriedad del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, para garantizar el derecho de audiencia.

Cuando se trate de sancionar a directivos, docentes y trabajadores de instituciones educativas a cargo del Estado, sus Municipios y organismos descentralizados, se substanciarán en la forma y términos que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, tal y como lo sugerimos en el capítulo VII de la presente.

Por otra parte, las sanciones a los particulares prestadores del servicio público de educación, pueden consistir en multas, revocación de la autorización y hasta clausura del plantel, según la infracción cometida.

En resumen, las disposiciones relativas a la obligatoriedad del Estado de prestar servicios educativos en los niveles de preescolar, primaria y

---

secundaria; la definición de las facultades exclusivas y concurrentes del Ejecutivo en materia educativa así como las correspondientes facultades a los Ayuntamientos; la eliminación del tipo de educación destinada a obreros y campesinos; la enumeración de las conductas que constituyen infracciones y las consecuentes sanciones; la regulación del recurso administrativo que permite a los particulares impugnar las resoluciones de la autoridad cuyo objeto sea negar la autorización, retirar o revocar la validez oficial a los estudios, son los temas que incorpora la nueva Ley de Educación del Estado de México.

Es decir, se trata de armonizar el ordenamiento local con el la Constitución Federal, la Ley General de Educación, la Constitución Local, La Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de México y Municipios y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Sin embargo, estimamos conveniente insistir en el aspecto tratado en el Capítulo V y las recomendaciones de este trabajo respecto a que se reconozca a la concesión como medio idóneo para delegar a los particulares la prestación del servicio público de educación, así como la adecuada reglamentación de los derechos y obligaciones del usuario frente al prestador del servicio, bien sea la autoridad o el particular a quién se le haya delegado la actividad correspondiente.

## BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 9ª ed., México, Porrúa, 1990.
- AGUSTÍN SAN, *Obras filosóficas*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, t. III, 1951.
- ALESSI, Renato, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Barcelona, Bosch, t. II, 1970.
- ALVEAR ACEVEDO, Carlos, *La educación y la ley*, 3ª ed., México, Editorial Jus, 1963.
- ÁLVAREZ GENDÍN, Sabino, *Tratado General de Derecho Administrativo*, 3ª ed., Barcelona, Bosch, 1958.
- ARISTÓTELES, *Ética, Obras Filosóficas*, México, Clásicos Jackson, Inc., W.M. 1966, vol. III, p. 184.
- BARRERA GRAF, Jorge, *La defensoría de los derechos universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*, México, Serie B, Estudios comparados b) Estudios especiales, núm. 23, México, UNAM, 1986.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 25ª ed., México, Porrúa, 1993.
- CARPISO JORGE, *La Constitución Mexicana de 1917*, 3ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979.
- CAVAZOS FLORES, Baltazar, *Nueva Ley Federal del Trabajo*, 19ª ed., México, Trillas, 1986.
- CISNEROS FARIAS, Germán, *Derecho Educativo Mexicano*, Tesis doctoral, México, 1997.
- COMENIO, Juan Amós, *Didáctica Magna*, México, Porrúa, 1971.
- Diccionario de la lengua española*, 21ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 1992.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, 9ª. ed., México, UNAM, Porrúa, 1996.

- DÍAZ MÜLLER, Luis, *Manual de Derechos Humanos*, 2ª ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.
- DÍEZ, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1979.
- \_\_\_\_\_*Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1979.
- \_\_\_\_\_*Manual de Derecho Administrativo*, 2ª ed., Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1980.
- El Colegio Mexiquense, A.C. Marco jurídico de organización*, Toluca, México, El Colegio Mexiquense, 1996.
- El Federalismo educativo en el Estado de México*, Toluca, México, Gobierno del Estado de México, SECyBS, 1997.
- Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Driskill, S.A., t III, 1992.
- FERMOSO ESTÉBANEZ, Paciano, *Teoría de la educación*, 3ª ed., México, Trillas, 1990.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Un reformador y su reforma, semblanza biográfica de don Valentín Gómez Farías*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1981
- \_\_\_\_\_*Derecho Administrativo, (Servicios Públicos)*, México, Porrúa, 1996.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 30ª ed., México, Porrúa, 1991.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel, "La educación, acto social", *Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, Bogotá, ene-mar, 1980.
- \_\_\_\_\_"La educación como función pública", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 96, 1957.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, 11ª ed., Madrid, Tecnos, vol. I y II, 1987.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos, Martínez Useros Enrique, *Derecho Administrativo*. 9ª ed., Madrid, E.I.S.A., t. I, 1968,
- GUEVARA NIEBLA, Gilberto, *Introducción a la teoría de la educación*, México, Trillas, UAM, 1990, (reimp. 1991).
- \_\_\_\_\_(comp.)*La catástrofe silenciosa*, México, FCE, 1992, (reimp. 1995).
- Informe de Gobierno, 3o, 1993 - 1999, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1997.

- La enseñanza pública en México a través de los mensajes presidenciales hasta nuestros días*, México, Secretaría de Educación, 1926.
- LATAPÍ, Pablo, *Tiempo Educativo Mexicano I. Política Educativa, Bitácora 1992-1995, Federalismo-Legislación*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 1996.
- LAUBADÈRE, Andre de, *Manual de Derecho Administrativo*, Bogotá, Editorial Temis, 1984.
- LOCKE, John, *Of Civil Government Second Essay*, Chicago, Gateway Editions, 1955.
- LUHMAN, NIKLAS, *Discusión, Teorías sobre los sistemas sociales*, Barcelona Barral Editores, 1975.
- KATZ, Isaac M., "Educación Elemento clave del desarrollo económico", ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Economistas, México, 1993.
- KELLAGHAN, Thomas. "Los sistemas escolares como objeto de evaluación". En Daniel Stufflebeam: Thomas Kellaghan y Benjamín Álvarez (comp.), *La Evaluación Educativa*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1982.
- MADRAZO, Jorge, Walter BELLER, "Consideraciones sobre el derecho a la educación y la educación superior en México, desde la perspectiva de los derechos humanos", *Gaceta*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, núm. 61, agosto, 1995.
- MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, 3ª ed, actualizada, Buenos Aires, Abeledo Perrot, t. 2, 1981-1983.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Eugenio, *Política educativa en el Estado de México 1910-1950*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1991.
- MARTÍNEZ VERA, Rogelio, *Fundamentos de Derecho Público*, México, Mc Graw Hill, Serie Jurídica, 1994.
- MEDINA PEÑA, Luis, Otto, GRANADOS ROLDÁN, "El proyecto educativo del Estado Mexicano" *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, t. I* Cámara de Diputados, LII Legislatura, México, 1985.
- MELGAR ADALID, Mario, *Las nuevas reformas al artículo tercero, Modernización del Derecho Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993.
- \_\_\_\_\_ *Educación superior, propuesta de modernización*, México, FCE, 1994.
- MIALARET, Gastón, (comp), *El derecho del niño a la educación*, París, UNESCO, 1979.

- ORNELAS, Carlos, *El sistema educativo mexicano, La transición de fin de siglo*, México, FCE, 1995.
- ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *Descentralización y federalismo, Un enfoque integral*, Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, Gobierno del Estado de Guerrero, 1988.
- PESCADOR OSUNA, José Angel, *Aportaciones para la Modernización Educativa*, 2ª ed., México, UPN, 1994.
- PRAWDA, Juan, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, México, Grijalbo, 1987.
- RETA MARTÍNEZ, Carlos. "Los inmigrantes mexicanos y la resolución 187 del Estado de California, Estados Unidos de América", México, Quórum, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 2a. época, año IV, No. 33, Mar-Abr 1995.
- RICARDO, David, *Principios de Economía Política y Tributaria*, (1959) México, FCE, 1985, (1ª reimp.).
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *Emilio*, México, UNAM, t. I, 1975,.
- SAHAGÚN, Bernardino de, *Historia general de las cosas de Nueva España*, 4ª. ed. México, Porrúa, t. 2, 1981,.
- SANTIAGO NINO, Carlos, *Consideraciones sobre dogmática jurídica*, México, UNAM, 1989.
- SMITH, Adam, *Naturaleza sobre el origen y la riqueza de las naciones*, (1958) México, F.C.E., 5ª reimp. 1987.
- STUART MILL, John, *Principios de Economía Política*, 2ª ed., (1951), México, FCE. 1ª reimp., 1978.
- SERRA ROJAS, Andrés, *El desarrollo del Derecho Administrativo en la estructura jurídico política de México*, 2ª ed., México, Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, México 1987.
- \_\_\_\_\_ *Derecho Administrativo México* 14ª ed., Porrúa, t. I y II, 1988.
- Simplificación y cambio estructural de los servicios públicos, 1989-1994, Programa general de simplificación de la administración pública federal, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994.
- TEDESCO, Juan Carlos, (mimeo) "El rol del Estado en la educación.", *Perspectivas*, vol. XIX, No. 4, 1989.

- TORRES, Blanca, (comp.) *Descentralización y Democracia, Desconcentración y descentralización de la educación*, México, El Colegio de México, 1986.
- TREJO, Guillermo, et. al, *Educación para una economía competitiva. Hacia una estrategia de reforma*, México, CIDAC, Editorial Diana, 1992.
- TREVES, Guissepino, "El Estado de bienestar en el Estado de Derecho", *Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, t. XVIII, 1976.
- VIDAL PERDOMO, Jaime, *Derecho Administrativo*, 9ª ed., Bogotá, Editorial Temis, 1987.
- VIVEROS CASTAÑEDA FERNANDO, Los servicios educativos en el Distrito Federal, Tesis doctoral, México, 1997.
- VOLIO JIMENEZ, Fernando, "El derecho del niño a la educación: resumen histórico" en el *Derecho del niño a la educación*, Gastón Mialaret (comp.), Paris, UNESCO, 1979.
- ZANOBINI, Guido, *Curso de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Arayu, (traducción de la 5ª ed. italiana por Héctor Mesnatta) 1954.

## LEGISLACIÓN

- Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación, México, Secretaría de Educación Pública, 1993.
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, Toluca, México, Colección Legislación núm. 1, LIII Legislatura, Gobierno del Estado de México, 1997.
- Compendio de leyes, reglamentos y acuerdos sobre educación, Toluca, México, Gobierno del Estado de México, SECyBS, 1992.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, México, Sista, 1995.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, 1995.
- Diario de Debates, Cámara de Diputados, LV Legislatura, Año II, No. 19-21, Diciembre 14, 16, 1992.
- \_\_\_\_\_ LV Legislatura, Año II, No. 27, Julio 2, 1993.
- Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos coordinados y descentralizados de carácter estatal, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, STyPS, s/f.

- Instructivo de Incorporación de las Escuelas Particulares, Estado de México. Gobierno del Estado de México, SECyBS, s/l. s/f.
- Ley de la Administración Pública del Estado de México, Toluca, México, Gaceta del Gobierno de 17 de septiembre de 1981.
- Ley de Educación Pública del Estado de México, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, SECyBS, s/f.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, Porrúa, 1996.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Porrúa, 32º ed. 1995.
- Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, *Diario Oficial de la Federación*., 29 de diciembre de 1981.
- Ley Orgánica de la Universidad Metropolitana, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de diciembre de 1973.
- Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1945.
- Ley Orgánica de la Universidad Pedagógica, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de agosto de 1978.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, México, Ediciones Andrade, 1969.
- Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de marzo de 1994.
- Reglamento interior de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México, Toluca, México, *Gaceta del Gobierno*, 13 de enero de 1993.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>EVOLUCIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN</b>	
1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN.....	6
A. El derecho a la educación en el Estado liberal.....	13
B. El derecho a la educación en el Estado intervencionista.....	20
C. El derecho a la educación en las nuevas tendencias del Estado contemporáneo.....	30
2. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LOS TRATADOS Y CONVENCIONES INTERNACIONALES.....	36
A. Declaración Universal de Derechos Humanos.....	36
B. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	38
C. Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	39
D. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.....	40
E. Pacto de San José de Costa Rica.....	41
F. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.....	42
3. EXTENSIÓN Y LIMITES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN.....	46
4. RECAPITULACIÓN.....	50
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>MARCO JURÍDICO DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN EN MÉXICO</b>	

1. EL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL .....	52
A. Disposiciones constitucionales relativas al derecho a la educación y su prestación como servicio público .....	52
a. Artículo 3 .....	52
b. Artículo 25 .....	58
c. Artículo 26 .....	59
d. Artículo 28 .....	59
e. Artículo 31, fracción I .....	60
f. Artículo 73, fracción XXV .....	60
g. Artículo 123, fracciones XII y XIII .....	61
B. Ley General de Educación .....	61
a. Antecedentes .....	61
b. Contenido .....	62
C. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica .....	77
D. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 .....	80
2. EL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN EN LA LEGISLACIÓN LOCAL .....	84
A. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México .....	85
a. Artículo 5 .....	85
b. Artículo 17 .....	85
B. Ley de Educación Pública en el Estado de México .....	86
a. Artículo 1° .....	86
b. Artículo 8 .....	87
c. Artículo 13 .....	87
d. Artículo 22 .....	88
e. Artículo 23 .....	88
C. Convenio celebrado entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de México .....	89
3. RECAPITULACIÓN .....	90
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>TEORÍA DEL SERVICIO PÚBLICO</b>	
1. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO .....	94
2. NOTAS CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN .....	103

A. Generalidad .....	103
B. Uniformidad .....	105
C. Regularidad .....	109
D. Continuidad .....	111
E. Obligatoriedad .....	118
F. Adaptabilidad .....	122
G. Permanencia .....	125
H. Gratuidad .....	127
3. RECAPITULACIÓN .....	129

## **CAPÍTULO IV**

### **ELEMENTOS, DEFINICIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO**

#### **DE EDUCACIÓN**

1. ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACIÓN .....	131
A. La necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio .....	131
B. La actividad destinada a satisfacer la demanda .....	133
D. La intervención estatal .....	137
E. El sujeto que desarrolla la actividad satisfactora .....	138
F. Los recursos empleados en la prestación del servicio .....	138
G. Un régimen jurídico, exorbitante del derecho privado .....	140
2. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACIÓN .....	141
3. EL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN COMO SERVICIO PUBLICO PROPIO .....	143
4. LA EDUCACIÓN EN LA CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PUBLICO .....	144
A. Como servicio público a cargo del Estado .....	145
a. Por las características de los usuarios .....	145
b. Por el ejercicio de autoridad .....	146
c. Por razón de su aprovechamiento .....	147
d. Por el carácter de la prestación .....	148
e. Por razón de su importancia .....	148

f. Por el carácter de la necesidad.....	148
g. Por razón de su cobro .....	149
h. Por el régimen jurídico del servicio .....	149
i. Por razón de la competencia económica.....	150
j. Por la titularidad o jurisdicción del servicio .....	150
k. Por razón del prestador del servicio .....	151
i) Gestión indiferenciada sin órgano especial .....	151
ii) Establecimiento o empresa propia sin personalidad .....	151
iii) Como servicio público personificado .....	151
iv) En forma de sociedad privada.....	152
B. Como servicio público prestado por particulares.....	152
a) Por las características de los usuarios .....	152
b) Por el ejercicio de autoridad .....	152
c) Por razón de su aprovechamiento .....	153
d) Por el carácter de la prestación.....	154
e) Por razón de su importancia .....	154
f) Por el carácter de la necesidad .....	154
g) Por razón de su cobro .....	154
h) Por el régimen jurídico del servicio.....	154
i) Por razón de la competencia económica .....	155
j) Por la titularidad o jurisdicción del servicio .....	155
k) Por razón del prestador del servicio.....	155
5. RECAPITULACIÓN.....	156

## CAPÍTULO V

### GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN

1. FORMAS DE GESTION DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION.....	158
2. PRESTACIÓN POR ENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	159
A. Por órganos de la administración pública centralizada .....	159
B. Por órganos desconcentrados .....	163
a) Ventajas de la desconcentración .....	164
b) Desventajas de la desconcentración .....	165
C Por organismos descentralizados.....	167
a) Elementos de la descentralización por servicio.....	169
i) Un servicio técnico cuya dirección está a cargo de funcionarios.....	170
ii) Vigilancia por parte de los gobernantes .....	171
iii) Estatuto legal de los funcionarios del servicio .....	172
iv) Responsabilidad de los funcionarios del servicio .....	173

v) Patrimonio autónomo.....	173
D. Por empresas asimiladas a las de participación estatal mayoritaria.....	177
<b>3. PRESTACIÓN POR PARTICULARES.....</b>	<b>179</b>
A. ¿Autorización o concesión?.....	182
B. Obligaciones y derechos de la autoridad y del autorizado.....	189
a) Deberes de la autoridad administrativa.....	189
i) De inspección y vigilancia.....	189
ii) Publicar la autorización en el órgano informativo oficial.....	190
iii) Delegar al particular las facultades indispensables para la prestación del servicio público.....	190
iv) Proteger al usuario del servicio.....	191
b) Deberes del autorizado.....	191
i) Prestar el servicio público de acuerdo con lo dispuesto por la ley.....	191
ii) Acatar las modificaciones a la normativa del servicio hechas legalmente por la autoridad.....	191
c) Derechos de los particulares que imparten educación.....	192
i) Usar de las facultades que la autoridad ponga a su disposición en los términos señalados por la ley.....	192
ii) Recibir una remuneración justa y razonable.....	192
iii) Recurrir ante los tribunales la resolución administrativa que revoque o retire la autorización o reconocimiento.....	192
<b>4. RECAPITULACIÓN.....</b>	<b>193</b>

## **CAPÍTULO VI**

### **GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DEL EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO**

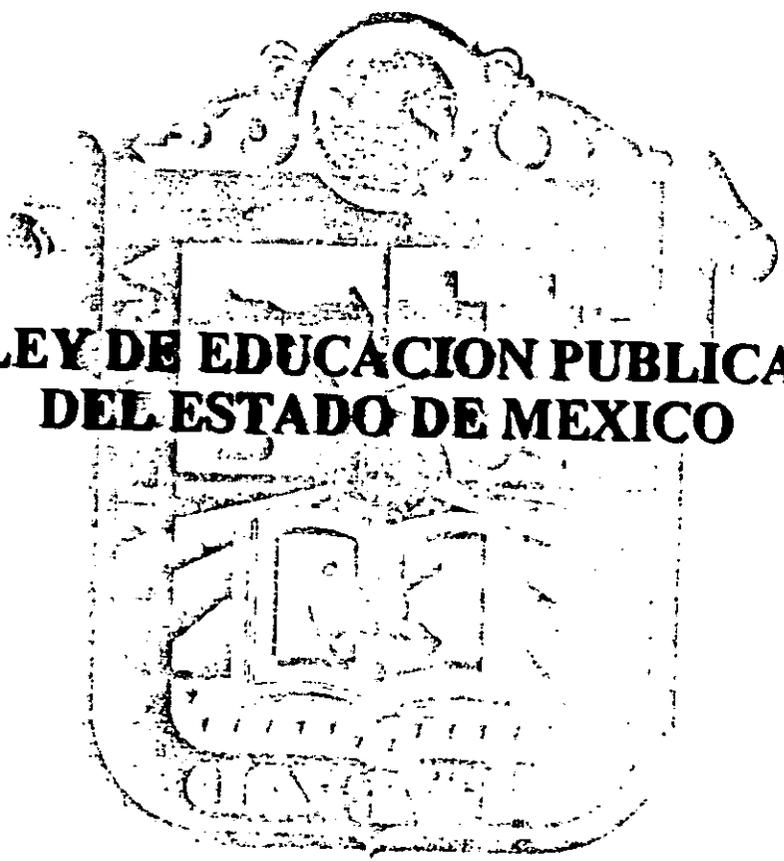
<b>1. ANTECEDENTES.....</b>	<b>196</b>
<b>2. PRESTACIÓN DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACIÓN POR ENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.....</b>	<b>200</b>
A. Por instituciones de la administración pública centralizada.....	200
B. Por organismos descentralizados de la administración pública estatal.....	203
C. Por empresas asimiladas a las de participación estatal mayoritaria.....	205
<b>3. PRESTACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN POR</b>	

PARTICULARES.....	207
A. Requisitos para solicitar la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios.....	212
i) Solicitud.....	212
ii) Proporcionar datos personales y profesionales del propietario o representante legal.....	212
iii) Propuesta del nombre del plantel.....	212
iv) Acreditación de la propiedad o uso del inmueble.....	212
v) Licencia estatal de uso del suelo.....	213
vi) Presentación de planos y croquis.....	213
vii) Cumplir con las condiciones de construcción del inmueble tanto sanitarias como higiénicas.....	213
viii) Plantilla de personal.....	216
ix) Bases económicas.....	216
x) Horario de clases.....	218
B. Procedimiento administrativo.....	218
a. Presentación de la solicitud.....	219
b. Visita de inspección para verificar las instalaciones del inmueble.....	219
c. Respuesta de la autoridad.....	219
i) Cancelación de trámite.....	220
ii) Negativa.....	220
iii) Acuerdo.....	220
d. Pago de derechos correspondientes.....	220
C. Recurso administrativo.....	221
4. RECAPITULACIÓN.....	224
<b>CAPÍTULO VII</b>	
<b>EL USUARIO DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN</b>	
1. EL USUARIO, ELEMENTO PRINCIPAL DEL SERVICIO PUBLICO.....	226
2. SITUACIÓN JURIDICA DEL USUARIO DEL SERVICIO PUBLICO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA.....	228
A. Derechos del usuario del servicio público de educación prestado por la administración pública.....	230
B. Obligaciones del usuario.....	239
C. Asociaciones de padres de familia.....	242
D. Asociaciones promotoras de educación comunitaria.....	244
E. Consejos de participación social.....	246

---

3. SITUACIÓN JURIDICA DEL USUARIO DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACIÓN PRESTADO POR PARTICULARES.....	250
A. Derechos del usuario .....	250
B. Obligaciones del usuario .....	251
4. RECAPITULACIÓN.....	252
CONCLUSIONES.....	255
RECOMENDACIONES.....	260
NOTA FINAL.....	262
BIBLIOHEMEROGRAFÍA.....	267
APÉNDICE:.....	273
LEY DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO	

Gobierno del Estado de México  
Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social



**LEY DE EDUCACION PUBLICA  
DEL ESTADO DE MEXICO**

---

TOLUCA, MEX.

# **LEY DE EDUCACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO**

## **EXPOSICION DE MOTIVOS**

En todas las épocas, las características que asume el proceso educativo han sido producto de las condiciones en que los hombres trabajan y se relacionan entre si para elevar los niveles de vida de su comunidad.

La educación, por tanto, ha tenido que adecuarse siempre a esas condiciones y se ha constituido en uno de los factores que posibilitan la transformación de la sociedad, formando a los hombres que ésta necesita.

En el Estado de México, la educación no se ha orientado por rumbos distintos. Desde el momento de su erección, el Congreso Constituyente recoge como una de sus tareas fundamentales la de organizar la educación, de tal manera que los ciudadanos formados con ella, respondieran plenamente a las necesidades que planteaba la construcción del Estado dentro de los cauces del liberalismo.

En los años que siguieron hasta alcanzarse la definición plena de la responsabilidad del Estado, para orientar la política educativa y fomentar su expansión hacia las masas, el papel de la educación en la consolidación de un sistema socioeconómico fue adquiriendo cada vez mayor importancia.

La paulatina desaparición del régimen feudal colonial, como fundamento de las relaciones económicas en la Entidad y la incorporación al proceso productivo de una tecnología más avanzada, transformaron y ampliaron, hacia el último tercio del siglo pasado, las necesidades educativas de la población. Dentro del Instituto Literario surge y se sistematiza poco a poco la carrera docente, pilar del desarrollo educativo del Estado de México, se establecen, asimismo, carreras de telegrafía, contaduría y mecanografía; aparecen las escuelas de artes y oficios y de enfermería y obstetricia que, en su conjunto, manifiestan la importancia que la educación va adquiriendo como factor de desarrollo económico, de la misma manera que sus características se adecúan a las necesidades propias del proceso educativo.

La Revolución de 1910 tuvo, entre sus grandes logros, el de iniciar la efectiva expansión de los servicios educativos hacia las comunidades rurales. El Artículo Tercero de la Constitución de 1917 recoge los postulados que en materia educativa se habían venido formulando desde la consumación de la Independencia, y los resume elevando a rango constitucional el derecho a la educación. Derecho que se complementa con la disposición de la obligatoriedad de la educación primaria con la de la gratuidad de los servicios educativos que proporciona el Estado.

En nuestra Entidad, el establecimiento de la Dirección Técnica de Educación Pública en 1921, dispuso condiciones necesarias para definir, en adelante, la postura del Ejecutivo del Estado frente a la educación en cuanto a su orientación, administración y financiamiento, adoptando medidas para garantizar el derecho a la educación y posibilitar el cumplimiento de la obligatoriedad.

Por otro lado, la población empieza a ver en la educación el medio más adecuado para incorporarse constructiva y productivamente al proceso del desarrollo socioeconómico y cultural de la Entidad y la demanda cada vez en mayor grado.

El Sistema Educativo del Estado de México, que conformara su estructura básica en los últimos años del siglo pasado, se consolida y adquiere, en esencia, la estructura actual en la década de 1940. En esa década, la actividad económica predominante estaba relacionada directamente con las labores agropecuarias 78.6% de la población económicamente activa y los requerimientos de educación escolar eran mínimos: sólo el 7.3% de la población del Estado acudía a los planteles escolares

existentes en todos los tipos y modalidades 83 227 alumnos. Por otro lado, el 52% de la población del Estado era analfabeta, seis escuelas secundarias captaban la escasa demanda de educación media, dos escuelas normales atendían las necesidades de formación de docentes y el Instituto Científico y Literario Autónomo cubría la limitada demanda de educación media superior y superior. Las reducidas dimensiones del Sistema Educativo del Estado de México permitían a sus autoridades manejar globalmente la problemática educativa y orientarla con cierta uniformidad. La demanda, pues era escasa y la oferta que generaba el Sistema la cubría satisfactoriamente.

La formulación y expedición de la Ley Orgánica de la Educación Pública en el Estado de México, decretada por el Congreso Local el 3 de septiembre de 1945, tuvo entonces la finalidad de poner las bases para la organización del Servicio Educativo, de acuerdo con las disposiciones generales de la Ley Federal de Educación que se expidiera tres años antes, en 1942. La Ley Estatal se formuló como una respuesta, también, al llamado nacional que se hiciera entonces para ampliar los servicios educativos que acompañarían al proyecto de industrialización del país y para adecuar la estructura técnico administrativa a las particulares condiciones socioeconómicas de la población en esos años. No obstante, sus disposiciones sólo tuvieron vigencia plena hasta fines de la década de 1950, cuando el Sistema Educativo del Estado, empezó a adquirir sus características actuales, merced al rápido crecimiento de la actividad económica industrial. Este fenómeno modificó radicalmente el carácter de la ocupación de la población económicamente activa, reduciendo, veinte años después, a 21.3% la proporción de trabajadores agropecuarios y ubicando al resto en los sectores Industrial y de servicios. Esta modificación estructural de la ocupación, cambió también las expectativas de los habitantes del Estado respecto a la educación escolar. El Plan Nacional para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en la República "Plan de Once Años" inauguró a fines de la década de 1950, una serie de reformas que a nivel nacional han intentado dar coherencia al proceso educativo en función de las necesidades y modalidades del sector productivo del país. Esas reformas, si bien no han logrado mejorar cualitativamente la enseñanza, como han sido algunos de sus propósitos, si han logrado que al aumentar considerablemente la capacidad de oferta del Sistema, se diversifiquen notoriamente los servicios escolares que presta.

Las reformas y la expansión del servicio educativo, han propiciado en el Estado de México, que el Sistema mismo haya adquirido una dinámica propia en su ritmo de crecimiento, que la oferta se vea año con año superada por una demanda que no puede ser prevista a grandes plazos, por la especial dimensión del fenómeno inmigratorio; que el mejoramiento deseable en la calidad de la enseñanza que se ofrece se vea obstaculizado por la prioridad obligada de atender cuantitativamente la demanda, y que todo ésto haya modificado sustancialmente la estructura organizativa y técnica del Sistema Educativo.

Las necesidades de educación en el Estado de México son ahora, cuantitativa y cualitativamente distintas de las que existían en la Entidad en la década de 1940.

Los servicios educativos en el Estado, especialmente a partir de la década de 1960, han aumentado considerablemente su magnitud. En 1979, las escuelas de la Entidad, de todo tipo y modalidad, captaron a 1'866.051 alumnos, que representaron el 24.5% de la población total del Estado.

Para atender a esa población escolar funcionaron 7,762 escuelas, atendidas por 61,571 maestros. Este enorme aparato educativo, el más grande del país, exceptuando el del Distrito Federal, ha ampliado progresivamente sus organismos técnico administrativos para dar respuesta a las crecientes necesidades educativas de la población.

El desarrollo industrial de la Entidad, acompañado de elevadas tasas de crecimiento demográfico, constituye uno de los más importantes factores que impulsan el crecimiento de los servicios educativos en el Estado. Sus necesidades de calificación de trabajadores y formación de cuadros técnicos y de dirección, han influido notoriamente en la diversificación de los tipos de educación y enseñanza que actualmente se ofrecen en el Sistema Educativo del Estado y le dan a éste características muy especiales, que no tienen otros sistemas educativos estatales en el país.

Lo expuesto, a grandes rasgos, fundamenta la necesidad de presentar esta Iniciativa de Ley. De una Ley que responda a las actuales condiciones en que se desenvuelven las tareas educativas en la Entidad, un documento que, a partir de las características y requerimientos del proceso productivo, regule, oriente y dé coherencia a la actividad educativa del Estado, a la vez que sienta las bases para el desarrollo futuro del Sistema.

El Artículo Tercero Constitucional, la Ley Federal de Educación, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, fundamentan el principio, el proceso y la conclusión de esta Iniciativa. Ha sido en ellas, donde se ha inspirado el contenido de la Ley de Educación Pública del Estado de México, cuyos aspectos más significativos se esbozan a continuación: La educación, considerada como un servicio público al que toda población del Estado de México puede acceder, reviste en esta Iniciativa el carácter laico que le señala el Artículo Tercero Constitucional. Al Poder Ejecutivo del Estado corresponde proporcionarla gratuitamente en su ciclo primario para estar en condiciones de hacer efectiva su obligatoriedad en quienes, de acuerdo con la Ley Federal de Educación, están en edad de recibirla. Para este efecto se precisa la jurisdicción del Sistema Educativo dependiente del Ejecutivo del Estado.

La Universidad Autónoma del Estado de México, regida por sus propias disposiciones legales, las instituciones que se hallan bajo el control de la Federación y los particulares no incorporados a la Dirección de Educación Pública o reconocidos por el Gobierno del Estado, no son sujetos de la observancia de esta Ley.

Los principios y finalidades de la educación que proporciona el Ejecutivo del Estado a través de su Dirección de Educación Pública recogen, en esencia, los lineamientos de la Ley Federal de Educación y tienden a precisar que la educación es un proceso que contribuye al desarrollo individual y a la transformación de la sociedad.

La extensión, promoción, programación y prestación del servicio educativo en todos sus niveles y modalidades son tareas que se le confieren al Ejecutivo del Estado. Para llevar a cabo esas tareas el Ejecutivo tendrá, entre otros deberes, el de adecuar el sistema estatal de créditos al nacional, a fin de facilitar el tránsito de un tipo modalidad o control educativo a otro y a promover la investigación en las ciencias de la educación. Asimismo, considerando al maestro como uno de los pilares del proceso educativo, el Ejecutivo del Estado asume como un deber el establecer estímulos y recompensas para todos los profesionales que se distinguen en el campo educativo.

Por otro lado, esta Iniciativa otorga facultades al Ejecutivo para que dirija y oriente la política educativa en la Entidad, ejerciendo estas facultades a través de la Dirección de Educación Pública.

La Iniciativa de Ley enuncia, de manera general, las modalidades y tipos en que se estructura el Sistema Educativo Estatal. La generalidad con que se presenta esta estructura, permite su permanente adaptación al cambio.

Sin salirse de los cauces marcados por la Ley Federal, en cuanto a caracterizar al Sistema Educativo por su flexibilidad y apertura, la Iniciativa reconoce que, por un lado, la formación de docentes representa uno de los pilares del desarrollo del Sistema y por otro, que existe una indefinición respecto a las categorías profesionales que deben otorgarse a los diversos estudios realizados por los docentes. Para el efecto, la Iniciativa señala que la formación de docentes quedará comprendida en el tipo superior y estará a cargo de las instituciones existentes y los que para tal fin se establezcan en las que se realizarán los estudios de Licenciatura, Maestría y Doctorado en las diferentes especialidades del área educativa, quedando de esta manera, unificados los estudios docentes que se realicen en la Entidad.

Al tomar en consideración la naturaleza del proceso de la educación, los principios que la fundamentan y sus finalidades, expresadas en la Constitución Política del País y en la Ley Federal de Educación, se ha considerado la necesidad de darles viabilidad mediante los planes y programas del

**Sistema Educativo Nacional, que garantizan la unidad de la Educación y poseen suficiente flexibilidad para permitir su adaptación a las necesidades particulares del Estado.**

A la vez, se ha hecho el señalamiento de quienes hacen posible el desarrollo de estos planes y programas, los trabajadores docentes, con especificación de los requisitos que deben satisfacer para incorporarse al servicio, las leyes que amparan sus derechos y prestaciones, así como las obligaciones que la tarea educativa demanda de ellos.

La incorporación de la comunidad y la familia a la función educativa ejercida por las escuelas, ya sea por medio del padre o tutor, es un hecho revelador del carácter social de esta Iniciativa de Ley. El señalamiento de ciertos deberes que van desde el apoyo material y moral para que los hijos o tutelados concluyan su educación primaria hasta la cooperación y participación directa en el tratamiento de problemas de conducta y aprendizaje, de derechos fundamentales como el de obtener inscripción escolar para sus hijos o tutelados, así como el de demandar ayuda a las autoridades en la solución de problemas concretos a través de su asociación, son hechos que lo demuestran.

Asimismo, en función del derecho que tienen los padres o tutores a asociarse se les enuncian sus funciones.

Por otra parte, se establecen normas de regulación sobre las asociaciones de padres de familia, su integración, objetivos y funcionamiento.

En cuanto a la participación de los particulares en la educación, independientemente de los enunciados que se refieren a la facultad que el Estado posee para autorizar, revocar o negar a los particulares el derecho a impartir educación en los niveles y modalidades que la Ley menciona, sobresalen por su trascendencia; el interés social que representa toda inversión en educación y que antepone el carácter social sobre el de lucro; la promoción para el establecimiento de instituciones particulares por cooperativa; la regulación de la educación por correspondencia, prensa, radio, fonografía, televisión, cine y la protección del educando ante las resoluciones ejecutivas sobre la negativa o revocación de autorizaciones otorgadas a los particulares.

La Iniciativa de Ley, formula una serie de normas que precisan los procedimientos para el otorgamiento de validez oficial a los estudios que se realicen en instituciones que no forman parte del Sistema Educativo del Estado, así como la equivalencia que debe haber entre los estudios extraescolares y los de la educación escolar.

Se respeta también, lo dispuesto por el Artículo Tercero Constitucional en cuanto a la facultad exclusiva del Estado para la certificación de los estudios.

En su último capítulo, la Iniciativa de la Ley, resalta la importancia de la coordinación que debe establecerse entre los organismos que ofrecen servicios educativos en la Entidad, a través de un Consejo Estatal de Educación, al que se le señalan su estructura y funciones generales.

La presente Iniciativa de Ley traduce en su estructura y articulado, los postulados del Artículo Tercero Constitucional, de su Ley reglamentaria y responde a las particulares necesidades de un Estado que se distingue por su desarrollo constante en todos los aspectos.

# **LEY DE EDUCACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO**

## **CAPITULO PRIMERO**

### **DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1.-** La presente Ley es reglamentaria del Artículo 89, fracciones XX, XXI y XXII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

**Artículo 2.-** Esta Ley regula la Educación que imparten el Gobierno del Estado, sus Municipios, Organismos Descentralizados y los Particulares que hayan obtenido la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en términos del Artículo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de la Ley Federal de Educación.

**Artículo 3.-** La presente Ley no será aplicable a:

I. Las Instituciones dependientes del Gobierno Federal.

II. La Universidad Autónoma del Estado de México.

**Artículo 4.-** La Educación se considera como un servicio público de interés social, en cualesquiera de sus tipos y modalidades, sin distinción de quienes la impartan.

**Artículo 5.-** Todos los habitantes de la Entidad, tendrán las mismas oportunidades de acceso a los servicios educativos que presten el Gobierno del Estado y sus Municipios.

**Artículo 6.-** La educación que en los términos de esta Ley se imparta, considerará las necesidades educativas de la población de la Entidad y las características particulares de los grupos sociales que la integran, respetando e impulsando el desarrollo de su acervo cultural.

**Artículo 7.-** El criterio que orientará a la educación que imparta el Estado a nivel primaria, secundaria, superior, especial, la que tienda a la formación de docentes y a la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos, se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

**Artículo 8.-** Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o predominantemente realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán con ideas de ese tipo en forma alguna en los planteles en que se imparta educación primaria, secundaria, así como la que se oriente a la formación de docentes y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos.

**Artículo 9.-** La educación que imparte el Gobierno del Estado será gratuita. Las donaciones destinadas a la educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo.

## **CAPITULO SEGUNDO PRINCIPIOS Y FINALIDADES DE LA EDUCACION**

**Artículo 10.-** La educación es medio fundamental para adquirir transmitir y acrecentar la cultura, es proceso que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre con un sentido de solidaridad social.

**Artículo 11.-** La educación que impartan el Gobierno del Estado, los Municipios y los particulares con reconocimiento oficial de validez de estudios en cualesquiera de sus tipos o modalidades, se ajustarán a los principios enunciados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Educación, la Constitución Política del Estado y los Ordenamientos específicos que para la educación pública se dicten, y tendrá las siguientes finalidades:

- I. Promover el desarrollo armónico de la personalidad, para que se ejerzan con plenitud las capacidades humanas.
- II. Crear y fortalecer la conciencia de la nacionalidad y el sentido de la convivencia internacional.
- III. Alcanzar mediante la enseñanza de la lengua nacional, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo del uso de las lenguas autóctonas.
- IV. Proteger y acrecentar los bienes y valores que constituyen el acervo cultural de la nación y hacerlos accesibles a la colectividad.
- V. Fomentar el conocimiento y el respeto a las Instituciones Nacionales.
- VI. Enriquecer la cultura con impulso creadory con la incorporación de ideas y valores universales.
- VII. Hacer conciencia de la necesidad de un mejor aprovechamiento social de los recursos naturales y contribuir a preservar el equilibrio ecológico.
- VIII. Promover las condiciones sociales que lleven a la distribución equitativa de los bienes materiales y culturales, dentro de un régimen de libertad.
- IX. Hacer conciencia sobre la necesidad de una planeación familiar con respeto a la dignidad humana y sin menoscabo de la Libertad.
- X. Vigorizar los hábitos intelectuales que permiten el análisis objetivo de la realidad.
- XI. Propiciar las condiciones indispensables para el impulso de la investigación, la creación artística y la difusión de la cultura.
- XII. Lograr que las experiencias y conocimientos obtenidos al adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, se integren de tal modo que se armonicen tradición e innovación.
- XIII. Fomentar y orientar la actividad científica y tecnológica de manera que responda a las necesidades del desarrollo nacional independiente.
- XIV. Infundir el conocimiento de la democracia como la forma de Gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones orientadas al mejoramiento de la Sociedad.
- XV. Promover las actitudes solidarias para el logro de una vida social justa.
- XVI. Enaltecer los derechos individuales y sociales y postular la paz universal, basada en el reconocimiento de los derechos, económicos, políticos y sociales de las naciones.

FALTA PAGINA

No. 7

XIV. Vigilar que los particulares que impartan educación de cualquier tipo o modalidad, cumplan con las disposiciones de ésta y otras leyes que sean aplicables.

XV. Otorgar, negar y retirar validez oficial a los estudios realizados en planteles particulares incorporados.

XVI. Conceder becas y pensiones a estudiantes distinguidos del Sistema Educativo Estatal, carentes de recursos económicos, conforme a las disposiciones que se dicten.

XVII. Estimular la participación de los Municipios en la prestación de servicios educativos destinados a los adultos.

XVIII. Fortalecer la participación de la comunidad y la familia en el proceso educativo.

XIX. Promover la educación para la salud, mediante la adecuada coordinación entre las dependencias del Ejecutivo, sus organismos descentralizados, las dependencias federales y los particulares.

XX. Vincular el proceso educativo con aquellas actividades que tiendan a la conservación y mejoramiento del ambiente.

XXI. Establecer políticas tendientes al logro de adecuadas condiciones académicas profesionales, sociales y económicas para el Magisterio.

XXII. Vincular la educación técnica con el proceso productivo.

XXIII. Propiciar en términos de la Legislación Federal sobre la materia, la utilización de los bienes de comunicación masiva, para extender la educación y la cultura en la Entidad.

XXIV. Promover en la modalidad extraescolar la educación artística, física y el deporte como factores auxiliares del proceso educativo, en términos de la Ley Federal de Educación.

XXV. Promover el desarrollo armónico de los grupos Etnicos en el Estado, implementando programas, para que en dichos grupos se imparta educación indígena bilingüe y bicultural.

XXVI. Vigilar en el Estado el cumplimiento de esta Ley y sus disposiciones reglamentarias.

**Artículo 14.-** El ejercicio de las facultades que en materia educativa competen al Ejecutivo del Estado, estará a cargo de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, por sí o a través de la Dirección General de Educación Pública.

**Artículo 15.-** El personal de supervisión, directivo o docente que requiera el Sistema Educativo Estatal, para su adecuado funcionamiento será nombrado por el Ejecutivo a través del Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social, a propuesta del Director General de Educación Pública de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Reglamento de Escalafón y de la representación Sindical legalmente reconocida.

## **CAPITULO CUARTO ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL**

**Artículo 16.-** El Sistema Educativo del Estado de México, esta constituido por la educación que en todos los tipos y modalidades promueven y sostienen los gobiernos, Estatal y Municipales, sus organismos descentralizados y los particulares que hayan obtenido la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, siempre que cumplan con las disposiciones contenidas en el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley Federal de Educación.

**Este sistema funcionará con los siguientes elementos:**

- I. Los educandos y los educadores.**
- II. Los planes, programas y métodos educativos.**
- III. Los establecimientos que impartan educación en las formas previstas por la presente Ley.**
- IV. Los libros de texto, cuadernos de trabajo, material didáctico, los medios de comunicación masiva y cualquier otro que se utilice para impartir educación.**
- V. Los bienes y demás recursos destinados a la educación.**
- VI. La organización y administración del Sistema.**

**Artículo 17.-** El fin primordial del proceso educativo es la formación del educando. Para que éste logre el desarrollo armónico de su personalidad, debe asegurársele la participación activa en dicho proceso, estimulando su iniciativa, su sentido de responsabilidad social y su espíritu creador.

**Artículo 18.-** El educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. Las Instituciones que promuevan y que sostengan la educación en el Estado, deben proporcionarle los medios que le permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento.

**Artículo 19.-** Los establecimientos educativos deberán vincularse activa y constantemente con la comunidad.

**Artículo 20.-** El Sistema Educativo del Estado, comprende los tipos elemental, medio y superior en sus modalidades, escolar y extraescolar.

**Artículo 21.-** La educación que proporcione el Sistema Educativo del Estado comprende además la educación especial o la de cualquier otro tipo que se imparta de acuerdo con las necesidades educativas de la población y las características particulares de los grupos que la integran.

## **MODALIDAD ESCOLAR**

**Artículo 22.-** El tipo elemental tiene carácter formativo y está compuesto por la educación preescolar y la educación primaria.

**La educación preescolar no constituye antecedente obligatorio de la primaria.**

**La educación primaria es obligatoria para todos los habitantes del Estado.**

**Artículo 23.-** El tipo medio tiene carácter formativo y terminal.

**Comprende la educación secundaria y el Bachillerato.**

**Artículo 24.-** El tipo superior forma los cuadros técnicos, científicos y de investigación; prepara y capacita para ejercer actividades profesionales. Está compuesto por los estudios de Licenciaturas y Especialización y los grados académicos de Maestría y Doctorado.

**Artículo 25.-** La formación de docentes queda comprendida en el tipo superior.

**Artículo 26.-** El Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado tendrá como funciones primordiales, la docencia, la investigación científica en materia educativa o disciplinas afines, así como la difusión de conocimientos relacionados con la educación y la cultura en general y las demás que sean acordes con sus fines.

## **MODALIDAD EXTRAESCOLAR**

**Artículo 27.-** La educación extraescolar completa a la educación escolar y constituye un proceso de acción permanente que se ejerce sobre el individuo a lo largo de toda su existencia y tiene como propósitos:

I. Permitir a jóvenes y adultos el acceso a niveles de educación y de cultura que no pudieron alcanzar normalmente, para que dentro de los principios del artículo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estimulen, los siguientes aspectos.

II. Favorecer la capacitación de jóvenes y adultos para alcanzar niveles más elevados en el área ocupacional.

III. Elevar la capacidad crítica del individuo y su conciencia de identificación con la Entidad, la Nación y con el mundo.

IV. Encauzar el aprovechamiento del tiempo de ocio de los individuos.

V. Mejorar la vida familiar y la vida comunal, en lo que atañe a la salud, la economía, la cultura y las normas de convivencia.

**Artículo 28.-** Las Instituciones educativas dependientes del Gobierno del Estado formularán programas adecuados para proporcionar educación extraescolar, con sujeción a las disposiciones de la Ley Federal en materia educativa.

**Artículo 29.-** El Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, podrá crear Centros para la Educación Extraescolar.

**Artículo 30.-** El Gobierno del Estado prestará su concurso a las instituciones de educación superior, descentralizadas, autónomas o privadas que se propongan programas de educación extraescolar.

**Artículo 31.-** Un reglamento determinará los grados de equivalencia entre los estudios extraescolares y los de la Educación escolarizada, dentro del Sistema Educativo Estatal y en su caso con los de la Federación, conforme a los convenios celebrados para este efecto, por el Gobierno del Estado de México.

## **CAPITULO QUINTO PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIOS**

**Artículo 32.-** La educación se realiza mediante un proceso que comprende la enseñanza, el aprendizaje, la investigación y la difusión.

**Artículo 33.-** El proceso educativo se basará en los principios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y educadores; desarrollará la capacidad y las aptitudes de los educandos para aprender por sí mismos y promoverá el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre educandos, educadores, padres de familia e Instituciones Públicas y Privadas.

**Artículo 34.-** El contenido de la educación se definirá en los planes y programas, los cuales se formularán con miras a que el educando:

I. Desarrolle su capacidad de observación, análisis, interrelación y deducción.

II. Reciba armónicamente los conocimientos teóricos y prácticos de la educación.

- III. Adquiera visión de lo general y de lo particular.
- IV. Ejercite la reflexión crítica.
- V. Acreciente su aptitud de actualizar y mejorar los conocimientos.
- VI. Se capacite para el trabajo socialmente útil.

**Artículo 35.-** En los planes y programas se establecerán los objetivos específicos del aprendizaje; se sugerirán los métodos y actividades para alcanzarlos y se establecerán los procedimientos para evaluar si los educandos han logrado dichos objetivos.

**Artículo 36.-** Los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria, normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos, serán los del Sistema Educativo Nacional, debidamente adaptadas a las necesidades particulares del Estado, conforme a los convenios que para ese efecto se suscriban con la Federación.

**Artículo 37.-** A través de los planes y programas de estudio, el Gobierno del Estado vinculará la educación con el Sistema Productivo de Bienes y servicios socialmente necesarios.

**Artículo 38.-** La evaluación educativa, valorará la eficiencia en el logro de los objetivos de manera integral, sistemática, continua y comprenderá al educando, a las Instituciones Educativas y a los planes y programas de estudio.

## **CAPITULO SEXTO DE LOS TRABAJADORES DOCENTES**

**Artículo 39.-** Para los efectos de esta Ley se considerarán como servidores públicos docentes a las personas que, mediante nombramiento expedido por el Ejecutivo por conducto de la Secretaría del ramo, están facultados para prestar servicios educativos.

**Artículo 40.-** Para ejercer la docencia dentro de cada uno de los tipos y modalidades del Sistema Educativo Estatal, deberán satisfacerse los requisitos que señalen las Autoridades Competentes.

**Artículo 41.-** El Gobierno del Estado otorgará a los servidores públicos docentes:

I. Remuneración justa a fin de que dispongan del tiempo necesario para la preparación de las clases que impartan y para su perfeccionamiento profesional.

II. Estímulos y recompensas a favor de los educadores que se distingan en el ejercicio de su profesión.

**Artículo 42.-** Los servidores de la educación, gozarán de todas las prestaciones que otorga la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados.

**Artículo 43.-** Los servidores públicos docentes estarán sujetos al régimen de derechos y obligaciones que señala el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Públicos coordinados y descentralizados de carácter Estatal y los demás Ordenamientos vigentes, así como a las normas que dicten las autoridades educativas en coordinación con la representación sindical legalmente reconocida.

**Artículo 44.-** El Estado reconoce a los servidores públicos docentes, el derecho de libre Asociación Sindical, con los requisitos y lineamientos determinados por la Ley.

## **CAPITULO SEPTIMO DERECHOS Y DEBERES DE LOS PADRES O TUTORES**

**Artículo 45.-** Son deberes de los padres o tutores:

I. Hacer que sus hijos o tutelados menores de quince años, cursen y concluyan la educación primaria.

II. Cooperar con las Instituciones Educativas en las actividades que éstas realicen.

III. Participar en el tratamiento de problemas y conducta y aprendizaje de sus hijos o tutelados, de acuerdo con los educadores.

**Artículo 46.-** Son derechos de los padres o tutores:

I. Obtener la inscripción escolar necesaria para cumplir la obligación que establece la fracción I del Artículo 49 de esta Ley.

II. Solicitar a las Autoridades Escolares la ayuda necesaria para resolver los problemas educativos que afecten a sus hijos o tutelados.

III. Formar parte de las Asociaciones de Padres de Familia.

**Artículo 47.-** En cada establecimiento de educación preescolar, primaria y secundaria, dependiente del Gobierno del Estado, y en los de estos tipos que se autoricen, reconozcan o registren conforme a esta Ley, habrá una Asociación integrada por los Padres de Familia, tutores o quienes ejerzan la patria potestad.

**Artículo 48.-** Las Asociaciones de Padres de Familia, deberán constituirse y registrarse de conformidad con esta Ley y los Reglamentos que se expidan al efecto.

**Artículo 49.-** Las Asociaciones de Padres de Familia tendrán las siguientes funciones:

I. Representar ante las Autoridades Escolares los intereses educativos de sus asociados.

II. Colaborar en el mejoramiento material de las instalaciones escolares y en las actividades cívico-sociales de la comunidad escolar y proponer a las autoridades las medidas que estimen conducentes.

III. Participar en la aplicación de las cooperaciones en numerario, bienes y servicios que los asociados aporten a la Escuela.

IV. Los demás que les señalen los Ordenamientos de la materia.

**Artículo 50.-** Las Asociaciones y Padres de Familia se sujetarán en su organización y funcionamiento, al reglamento respectivo, absteniéndose de intervenir en los aspectos técnicos y administrativos de las Escuelas.

## **CAPITULO OCTAVO PARTICIPACION DE LOS PARTICULARES EN LA EDUCACION**

**Artículo 51.-** El Gobierno del Estado podrá otorgar, negar o revocar la autorización a particulares para que impartan educación primaria, secundaria, superior, especial o la que se oriente a la formación de docentes y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos.

**Artículo 52.-** El Gobierno del Estado podrá otorgar o retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los especificados en el Artículo anterior que impartan los particulares.

**Artículo 53.-** La autorización a particulares para impartir la educación, será otorgada por el Gobierno del Estado de conformidad con los ordenamientos federales sobre la materia y los derivados de esta Ley, y las disposiciones reglamentarias respectivas.

**Artículo 54.-** La educación que impartan las Instituciones Particulares, tenderá al logro de las finalidades expresadas en el Artículo 11 de esta Ley.

**Artículo 55.-** Las Instituciones Particulares que ofrezcan servicios educativos deberán estar organizadas de tal manera que sean instrumentos de integración social y no de discriminación o lucro.

**Artículo 56.-** Las Instituciones Particulares que ofrezcan servicios educativos en cualquier tipo o modalidad estarán sujetas al régimen de control, supervisión técnica y administrativa que para el efecto señale la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social a través de la Dirección General de Educación Pública.

**Artículo 57.-** Las Instituciones Particulares que ofrezcan servicios educativos, mencionarán en su documentación oficial y publicidad, el número y fecha del oficio de la autorización para su funcionamiento; en su defecto, la documentación y publicidad mencionará esta circunstancia.

**Artículo 58.-** El Gobierno del Estado promoverá preferentemente, el establecimiento de Instituciones Educativas Particulares organizadas por cooperativas.

**Artículo 59.-** El Gobierno del Estado podrá revocar, sin que proceda juicio o recurso alguno, las autorizaciones otorgadas a particulares para impartir educación cuando contravengan lo dispuesto por el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o fallen al cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley Federal de Educación, de la presente Ley o de sus Reglamentos.

**Artículo 60.-** La negativa o la revocación de la autorización otorgada a particulares, para impartir educación primaria, media, superior, especial, la orientada a la formación de docentes y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos, produce efectos de clausura del servicio educativo.

La autoridad que dicte la resolución adoptará las medidas que sean necesarias para evitar perjuicios a los educandos.

**Artículo 61.-** Para impartir educación por correspondencia, prensa, radio, fonografía, Televisión, cinematografía o cualquier otro medio de comunicación, los interesados deberán cumplir previamente los requisitos establecidos para el tipo o modalidad que impartan, así como las Leyes y Reglamentos relativos al medio de comunicación que utilicen.

## **CAPITULO NOVENO VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS**

**Artículo 62.-** Los estudios realizados dentro del Sistema Educativo del Estado, tendrán validez en toda la Entidad.

**Artículo 63.-** Revalidación de estudios es la validez oficial que otorga el Gobierno del Estado a los realizados en Planteles que no forman parte de su Sistema Educativo.

**Artículo 64.-** La revalidación de estudios se otorgará por tipos educativos, por grados escolares o por materias.

**Artículo 65.-** Los tipos educativos, grados escolares o materias que se revaliden, deben tener equivalencia con los que se impartan dentro del Sistema Educativo Estatal.

**Artículo 66.-** Los estudios realizados dentro del Sistema Educativo Estatal, podrán declararse equivalentes entre sí por tipos y modalidades educativas, por grados escolares y por materias en los términos del Artículo anterior.

**Artículo 67.-** El Gobierno del Estado expedirá certificados y otorgará diplomas, títulos o grados académicos a favor de las personas que hayan concluido estudios dentro de su Sistema Educativo, de conformidad con los requisitos establecidos en los Ordenamientos legales correspondientes.

## **CAPITULO DECIMO COORDINACION DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS**

**Artículo 68.-** Para efectos de establecer la necesaria coordinación de los servicios educativos en el Estado:

I. Habrá un Consejo Estatal de Educación que será órgano de consulta de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar social, cuando ésta lo solicite, y se encargará de proponer planes, programas y políticas educativas al Consejo Nacional Técnico de la Educación.

El Consejo se integrará con representantes de las Instituciones Públicas que participen en el Sistema Educativo Estatal.

II. El Gobierno del Estado coordinará los servicios educativos que proporcione su Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, con los que ofrezcan otras de sus dependencias, las Instituciones Descentralizadas y las del Ejecutivo Federal, cuando lo considere necesario.

**Artículo 69.-** El Gobierno del Estado podrá celebrar convenios con el Gobierno Federal.

## **TRANSITORIOS**

**ARTICULO PRIMERO.-** Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado.

**ARTICULO SEGUNDO.-** Se abroga la Ley Orgánica de la Educación Pública en el Estado de México, de fecha 3 de septiembre de 1945.

**ARTICULO TERCERO.-** En tanto se expiden los reglamentos que se derivan de esta Ley, quedan vigentes en lo que no se les opongan, los expedidos con fundamento en la Ley Orgánica a que se refiere el Artículo Segundo Transitorio, quedando facultado el Ejecutivo del Estado para dictar las medidas o normas necesarias sobre la materia.

**ARTICULO CUARTO.-** Quedan derogadas todas las disposiciones legales que se opongan a la presente Ley.

# LEY DE EDUCACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO

APROBACION: 31 DE ENERO DE 1981.  
PROMULGACION: 11 DE FEBRERO DE 1981.  
PUBLICACION: 12 DE FEBRERO DE 1981.  
VIGENCIA: 13 DE FEBRERO DE 1981.

## TABLA DE REFORMAS Y ADICIONES

**DECRETO No. 70.-** Por el que se reforman los artículos 12, 14, 15, 29, 39, 56 y 68 en sus fracciones I y II, publicado el 10 de julio de 1982, entrando en vigor el 11 de julio de 1982.

**DECRETO No. 105.-** Con el que se adiciona el artículo 13 de la Ley de Educación Pública del Estado de México, con una fracción, y la actual fracción XXV del artículo 13 pasa a ser fracción XXVI de la misma Ley. Publicado el 10 de junio de 1992. Vigencia 11 de junio de 1992.