

879309

15

24.

UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

FACULTAD DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
CLAVE 8793-09

**EL ESTADO DE INDEFENCION JURIDICA DE LAS ESCUELAS
PARTICULARES EN LA LEY DE EDUCACION PUBLICA DEL
ESTADO DE GUANAJUATO**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

FILADELFO/DURAN GONZALEZ

ASESOR LIC. ARMANDO MANCERA MENDOZA

CELAYA, GTO.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

264789

ABRIL 1998.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

A Dios

Por acompañarme en todos los momentos de mi vida y permitirme culminar mi carrera profesional y por tantos motivos que tengo para estar siempre agradecido y que no terminaría de mencionarlos en el presente.

A mis padres

A mi madre, por apoyarme incondicionalmente y guiarme en mi vida, y que moralmente es una persona que admiro, quiero y necesito en mi vida y espero que este trabajo sea motivante para ti ya que también es fruto tuyo al guiarme con tus consejos sabios y que con amor me has dado.

A mi padre, que a pesar de las adversidades siempre he creído en ti y con respeto y admiración te tengo como el mejor padre.

A mi familia

A Gloria por sentir tu apoyo moral y por compartir mi vida, y compartir mis retos sencillos y difíciles que a veces parecen sueños, además siempre te agradeceré por darme el mejor regalo: el ser papá.

A mi hijo Carlitos ya que a pesar de tener un año de edad, te dedico mi trabajo de investigación que con esfuerzos realice, y creo que muy pronto podrás leer esta dedicatoria ya que eres una persona inteligente, noble y tienes otros atributos personales que solo grandes personas las tienen.

Además quiero decirte que desde que naciste eres uno de los motivos más importantes que tengo para superarme día con día.

Espero que este trabajo sea un ejemplo, para cuando inicies, termines y ejerzas tu carrera profesional.

Los quiero con todo mi corazón.

A mis hermanos

Al Doctor Alberto M. Durán González y su familia.

A tí Beto porque eres un gran ejemplo a seguir tanto profesionalmente como personalmente.

Y espero ser un excelente profesionalista.

Y como un gran amigo me ha enseñado a enfrentar problemas tan duros y difíciles con amor y valentía.

Al Arquitecto Oscar Durán González.

Oscar, aunque eres mi hermano varón más joven, a veces pareces lo contrario, ya que para mí, eres una de las personas que sabiamente me ha aconsejado en muchos momentos de mi vida.

Quiero decirte que eres un excelente hermano y uno de los mejores amigos que tengo.

A mi hermana más pequeña,

A tí Maura Rebeca Durán González, eres una jovencita que a pesar de ser un poco traviesa, sé que eres inteligente y eres una gran persona que se encuentra en mi corazón, nunca olvides que además de ser tu hermano siempre espero ser un gran amigo para tí.

Espero que este trabajo te motive a seguir superándote ya que creo que serás una gran profesionalista.

A mis amigos y compañeros de trabajo:

Por acompañarme incondicionalmente en mi vida personal y profesional.

A mis familiares.

Falta espacio para mencionarlos a todos aunque quiero expresar que todos han formado una parte muy importante en mi vida y en mi corazón.

A mi sr. Abuelo. (q.e.p.d.)

A mi abuelita, con amor, respeto y cariño.

A mi Alma Mater.

**Quién me formó profesionalmente
y estaré agradecido eternamente.**

A mi asesor de tesis: Lic. Armando Mancera Mendoza.

**A quien estaré agradecido por sus valiosos consejos
en mi vida profesional y personal.**

A mis maestros.

**Ya que, con sus prudentes opiniones y excelentes cátedras
me han formado y espero ser un gran profesionista como
fruto de sus grandes enseñanzas.**

**Les doy un enorme reconocimiento personal y profesional a todos.
Lic. Ramón Camarena García, Lic. Roberto José Navarro González,
Lic. Héctor G. Ramírez Valdez, Lic. Carlos Acevedo Quiles,
Lic. Juan Manuel Acevedo Quiles, Lic. Rogelio Llamas Rojas,
Lic. Juan Manuel Santoyo Rivera, Lic. Fernando Santoyo Rivera,
Lic. Raúl Rodríguez Rodríguez, Lic. Víctor Javier García Barajas,
Lic. José Belmonte Moreno (q.d.e.p.), Lic. Jesús Cueva Aranda,
Lic. Gutierrez Barrios, Lic. Alejandro Lara Rodríguez,
Lic. Kinney Hernández, Lic. Francisco Guiza Alday,
Lic. Francisco Ramírez Valenzuela,
y a todos mis maestros en general.**

**Porque es un honor para mí haber aprendido de ustedes
y les agradezco eternamente, la enseñanza de sus grandes conocimientos.**

INDICE

INTRODUCCION

Justificación

Planteamiento del problema

Importancia social

Metodología

1. RESEÑA HISTORICA SOBRE LA REGULACION JURIDICA DE LA EDUCACION EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.....	1
1.1 Antecedentes jurídicos de la educación en el estado mexicano.....	7
1.2 Fundamento constitucional de la educación en el estado mexicano.....	69
1.3 Legislación educativa federal del estado mexicano.....	77
1.4 Ley de educación pública del estado de Guanajuato.....	82
2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LOS MEDIOS JURIDICOS DE DEFENSA.....	90
2.1 Marco teórico: El derecho administrativo.....	94
2.2 Tópicos elementales en el derecho administrativo.....	99
2.2.1 El acto administrativo.....	101
2.2.2 El acuerdo administrativo.....	110
2.2.3 Sujetos que intervienen en el derecho administrativo.....	113
2.2.4 La facultad discrecional.....	118
2.3 Los medios jurídicos de defensa en el derecho administrativo.....	124
2.3.1 El recurso administrativo.....	131
2.3.2 El procedimiento contencioso administrativo.....	138
2.3.3 El juicio de amparo.....	143

3. PROBLEMA PLANTEADO: EL ESTADO DE INDEFENSION DE LAS ESCUELAS PARTICULARES EN LA LEY DE EDUCACION PUBLICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.....151

3.1 Ley de educación pública del estado de Guanajuato, publicada en el periódico oficial el 29 de enero de 1976.....155

3.2 Artículos constitucionales que infringe la ley educativa local..... 166

3.3 Propuesta para modificar la ley de educación pública del estado de Guanajuato..172

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

❖ **Justificación.**

La Ley de Educación Pública del estado de Guanajuato publicada en el periódico oficial en la fecha del 29 de enero de 1976 carece de la legalidad y del control de legalidad de aquellos actos jurídicos referentes a la revocación o al retiro del reconocimiento de validez oficial de los estudios impartidos en los centros particulares.

Dicha legislación fue abrogada por una nueva reglamentación jurídica en el año de 1994, pero cabe mencionar que el objeto de estudio de la presente investigación se enmarca en lo dispuesto por el orden jurídico aludido en rótulo de éste trabajo.

El estado mexicano reconoce ineludiblemente como dogma jurídico rector el de "la legalidad", y consecuentemente se hace necesario el control de legalidad por medio del reconocimiento en el derecho positivo de los instrumentos jurídicos idóneos que puedan reencauzar un acto jurídico viciado de ilegalidad.

Con el transcurso de los años se han perfeccionado y mejorado las relaciones jurídicas entre los gobernados y la administración pública, sin embargo no se es ajeno a la falibilidad por la autoridad para emitir actos administrativos que perjudiquen gravemente los intereses de los gobernados.

Ante ello es indispensable el reconocimiento en el derecho positivo vigente del

control de legalidad para garantizar en cualquier momento, el respeto a los derechos subjetivos públicos enmarcados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En las actividades cotidianas de los órganos de la administración pública en el ejercicio de su función se hace patente la necesidad del estado de certidumbre y seguridad jurídica para aquellos que se encuentran en la situación más desventajosa en el ejercicio de la función pública: los gobernados.

Es necesario hacer mención que cualquier particular que desee impartir educación a la población mexicana debe contar con la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios y por lo tanto debe tener el respaldo de la Secretaría de Educación o sus órganos desconcentrados ya sean federales o locales y para tal efecto debe reunir los requisitos que señalan los diferentes ordenamientos jurídicos que deban ser observados obligatoriamente.

Por las razones expuestas anteriormente es lógico que la revocación o el retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios impartidos por los particulares debe ser por una causa jurídica que afecte la *ratio legis* de tales ordenamientos jurídicos.

Sin embargo en la Ley educativa local en comento y que fue publicada en el año de 1976 menciona en su numeral 20 "que es improcedente cualquier recurso o

juicio alguno" en el caso de revocar o retirar el reconocimiento de validez oficial de estudios de estos centros educativos y los artículos subsecuentes señalan un procedimiento de *cuasi* defensa *sui generis*, en donde el particular afectado únicamente podrá ser oído por la autoridad, siendo esta última juez y parte en el mismo negocio y en un momento dado no ésta obligada a motivar y fundar el acto jurídico aludido.

Por las razones manifiestas se propone que sea incorporada a la Ley Educativa aludida aquellos instrumentos de impugnación ordinarios o extraordinarios y la autoridad que imparta justicia goce de los atributos de imparcialidad y autonomía para resolver la controversia que pueda suscitarse entre la escuela particular y la Secretaría de Educación del estado de Guanajuato y de la misma forma es necesario que se obligue a la autoridad a fundar y motivar el acto jurídico que revoque o retire el reconocimiento de validez oficial de estudios.

Cabe hacer mención que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral tercero con relación "al retiro o revocación del reconocimiento de validez oficial de estudios", reconoce el principio de legalidad y de la misma forma establece tácitamente el control de legalidad de los actos jurídicos que afecten a la escuela particular que se encuentre en el supuesto jurídico aludido y paradójicamente en la Ley de Educación Pública del estado de Guanajuato publicada en el periódico oficial en el año de 1976 dispone en contra de la *ratio legis* de la Carta

Mañana la situación jurídica problemática, y por ello es la necesidad de incorporar a tal ordenamiento jurídico tales principios jurídicos.

Por medio de la presente investigación se pretende demostrar ante la sociedad en general y al foro académico que la Ley de Educación Pública del estado de Guanajuato publicada en el periódico oficial del estado en la fecha del 29 de enero de 1976 carece de los dogmas jurídicos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y asimismo dicha legislación le atribuye a la autoridad de manera desmedida las facultades que provocan a la escuelas particulares la incertidumbre jurídica y la inequidad jurídica con la autoridad al contar ésta, con el poder de revocar o retirar en cualquier momento el reconocimiento oficial de estudios sin fundar ni motivar su resolución administrativa.

❖ **Planteamiento del problema.**

En la Carta Magna del estado mexicano se reconocen los derechos subjetivos públicos emanados primordialmente del derecho natural y atendiendo el principio jurídico de supremacía legal en donde los ordenamientos jurídicos secundarios tanto federales como locales deben regular de la misma forma a la ratio legis de la norma suprema.

A pesar de ello en la Ley de Educación Pública del estado de Guanajuato

publicada en el periódico oficial en la fecha del 29 de enero de 1976 carece de tal reconocimiento, ya que en su texto carece tanto de la legalidad como del control de legalidad para aquel acto administrativo relativo a la revocación o al retiro del reconocimiento de validez oficial de los estudios impartidos en los centros particulares.

Por ello se propone que el presente trabajo de investigación se denomine "El Estado de Indefensión Jurídica de las Escuelas Particulares en la Ley de Educación Pública del estado de Guanajuato" ya que es precisamente ésta legislación la que provoca la problemática multicitada.

De esta forma en la presente investigación se remonta al estudio histórico y comparativo de la legislación del derecho público que regula el tópico de la educación en la entidad federativa de Guanajuato, y mediante ello se pretende demostrar que la problemática planteada es originada a la falta de certidumbre y seguridad jurídica al poder ser falible la autoridad que retire o revoque el reconocimiento de validez oficial de estudios a un centro educativo particular.

❖ **Importancia social.**

Reviste dos aspectos principalmente ya que por una parte se infringe a las garantías individuales y por otra parte se refiere a gran parte de la población

mexicana la que acude a los centros educativos particulares por lo que no debe ser el capricho de la autoridad para revocar o retirar en cualquier momento el reconocimiento de validez oficial de estudios.

Se provoca incertidumbre jurídica al no obligar el ordenamiento jurídico multicitado a la autoridad para fundar y motivar el acto administrativo que retire o revoque el reconocimiento de estudios y además dicha legislación carece de los medios jurídicos de defensa ordinarios o extraordinarios que provoquen seguridad jurídica a la escuela particular que se encuentre en el supuesto jurídico problemático.

Es indispensable que en los ordenamientos jurídicos se incorporen los instrumentos jurídicos que sirvan para vigilar la legalidad de los actos jurídicos emitidos de la autoridad que garanticen los derechos subjetivos públicos reconocidos en el derecho positivo mexicano por la norma suprema.

En la pragmática cotidiana del ejercicio de la función de la administración pública es patente la procuración de la certidumbre jurídica en los ordenamientos jurídicos ya que sin duda dicha praxis origina una múltiple problemática debido probablemente a la falibilidad de la autoridad así como el de la falta de personal que conozca y pueda interpretar adecuadamente la reglamentación jurídica en los diversos tópicos de la actividad gubernamental, y que sin duda, se puede observar una gran desventaja entre el gobernado y la autoridad.

La Ley de Educación Pública del estado de Guanajuato niega el derecho de una deferida adecuada a la escuela particular que le sea retirada o se le revoque el reconocimiento de estudios aunque los postulados jurídicos reconocidos en las garantías individuales establezcan lo contrario.

De las razones expuestas es obligatorio que la legislación comentada deba ser modificada de acuerdo a las normas contenidas por la Constitución Federal y ante ello es patente que las escuelas particulares gocen del derecho de audiencia y del derecho de contar con una administración de justicia imparcial y equitativa en el marco del derecho administrativo.

Lo anterior se propone independientemente de que las instituciones particulares dedicadas a la enseñanza estén constituidas como personas físicas o morales, ya que por el único motivo de ser individuos tienen derecho de gozar de la protección jurídica reconocida en las garantías individuales reguladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

❖ Metodología.

Como en todo trabajo de investigación se hace imprescindible el uso de una metodología adecuada, ante ello se recurrió principalmente tanto al método histórico, al método comparativo y al método deductivo e inductivo y de la misma forma al

análisis documental.

Dicha metodología nos conduce a la revisión de la evolución histórica de la reglamentación de la educación desde la eclosión de las primeras manifestaciones culturales en el territorio mexicano actual para entender el sentido del constituyente mexicana desde los albores de las primeras civilizaciones humanas.

De la revisión histórica de tal reglamentación surge la comparación entre terminología doctrinal de los estudiosos del derecho administrativo que concluye a la connotación de diversos tópicos relacionados con la administración pública y de la misma forma sirve para interpretar jurídicamente de la manera más adecuada a los ordenamientos jurídicos tanto federales como locales del derecho positivo mexicano que regulan a la educación.

Finalmente se recurre tanto al método inductivo como al deductivo que conlleva a la conclusión de la *ratio legis* del constituyente mexicana mediante la interpretación doctrinal que recoge los criterios de los estudiosos del derecho administrativo.

Mediante la metodología aplicada a la presente investigación sobre la problemática aludida al rubro de esta tesis se deducen las propuestas para solucionar la misma.

CAPITULO 1
RESEÑA HISTORICA
SOBRE LA REGULACION JURIDICA
DE LA EDUCACION
EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

La educación de un pueblo es un factor primordial y determinante para su desarrollo económico, social y político, lo cual merece un reconocimiento a los forjadores de la educación que han pugnado por el mejoramiento de ésta, y aquellos precursores que han impulsado al acrecentamiento y evolución en favor del estado mexicano.

La educación mexicana eclosiona con las primeras manifestaciones humanas de los pueblos autóctonos establecidos en Mesoamérica, que es el territorio en donde se asentaron las primeras formas de civilización sedentaria, y que en gran parte de este vasto territorio se establece el estado mexicano en la actualidad.

Este tipo de vida primitiva se manifiesta aproximadamente hace unos 2,000 a 2,500 años a.C., en la prehistoria.

De esta forma se pueden mencionar como las primeras civilizaciones sociales, a la Olmeca que es considerada la cultura madre de las sociedades prehispánicas, a la Maya que es considerada una de las culturas más grandes, además de la tolteca, entre otras... y posteriormente en el año de 1321 se reconoce como la civilización social más sobresaliente a la mexicana o teotihuacana.

La última sociedad cultural autóctona es prácticamente acabada ante la colonización por los españoles a mediados del siglo XVI.

Los antecedentes más remotos sobre las instituciones educativas se forman y nacen en el seno de la familia, siendo la primer forma de institución de enseñanza y posteriormente son creadas formalmente algunas instituciones educativas.

En los albores de la evolución de la educación, en las sociedades primitivas aún no existía la escritura como un instrumento de transmisión de experiencias de generación a generación, sino fue utilizado el jeroglífico pictográfico que representaba ideas y contenía aquellos acontecimientos que se consideraban sobresalientes, y fue posteriormente cuando la escritura es utilizada como una herramienta al servicio de la sociedad para transmitir a las nuevas generaciones los conocimientos y experiencias adquiridos.

En el ámbito jurídico se veía reflejado a través del derecho natural, de la costumbre y de las tradiciones para regular el tópico de la educación, siendo estas fuentes del derecho que servirían como antecedentes del derecho escrito.

Los primeros antecedentes de la regulación jurídica de la educación se observan aproximadamente en los dos últimos siglos anteriores al nacimiento de Cristo.

Posteriormente, ante la dominación española desde el año de 1521 hasta el año de 1821 se comienza a legislar formalmente a la educación tanto por el derecho

público de la Nueva España como de las costumbres y tradiciones que seguían practicándose por las culturas autóctonas.

Después de 300 años de dominación española a la Nueva España y ante el proceso de transculturación que se realizó con la castellanización y evangelización por los peninsulares ibéricos se fue creando una nueva cultura en el pueblo novohispano trascendiendo al ámbito jurídico.

Posteriormente, ante la consumación del movimiento emancipador de la Nueva España a partir del año de 1821, nuevamente se comienza a estructurar y organizar el estado mexicano y como un documento que fue de los más importantes se tiene a la primer Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 4 de octubre del año de 1824, siendo el primer documento jurídico más trascendente en los primeros años de vida independiente para el estado mexicano.

En el documento jurídico aludido menciona que la forma de estado que adoptaría los Estados Unidos Mexicanos con anuencia de las entidades federativas sería el de constituirse en una república y en una federación, de esta forma, los estados integrantes del territorio mexicano se someterían a lo establecido por el Pacto Federal.

De esta forma el estado de Guanajuato se encuentra sometido jurídicamente a

lo expresamente pactado en la Carta Magna mexicana. Y por esta razón es menester el de conocer lo dispuesto en la Constitución Política vigente para entender el sentido jurídico que debe tener la legislación educativa del estado de Guanajuato.

La evolución jurídica en el ámbito educativo culmina en el derecho positivo vigente mexicano y de esta forma existen dos niveles jurídicos: el federal y el estatal. Entre los documentos jurídicos más importantes podemos citar a la Constitución Federal, a la Ley General de Educación, a la Ley de Educación del estado de Guanajuato entre otras.

Probablemente el desarrollo de la legislación jurídica de la educación obedece a la inercia histórica que conllevan los problemas sociales y políticos que ha sufrido esta gran nación al iniciar el siglo XIX, y que no han culminado en una obra jurídica perfecta sino que sigue perfeccionándose en la misma forma en que evoluciona la vida social.

El tópico de la regulación jurídica de la educación en el estado mexicano es consecuencia de un número infinito de pugnas ideológicas y sangrientas que ha sufrido esta gran nación desde los tiempos más remotos de la educación hasta nuestros días.

La presente investigación que pretende encontrar una solución jurídica al

estado de indefensión jurídica de las escuelas particulares en la Ley de Educación Pública del estado de Guanajuato publicada en el año de 1976 retoma los antecedentes históricos de la regulación jurídica de la educación en el estado mexicano del cual han surgido diversas posturas con relación al nacimiento de estos antecedentes ocurridos, ya que existen: aquellas que afirman que los primeros antecedentes jurídicos de la educación se remontan al período prehistórico; otras posturas que afirman que los antecedentes son creados por la integración de la cultura española y la indígena que da pauta a una nueva forma de vida cultural y social, al crearse el mestizaje novohispano; y finalmente otra tesis que afirma que los primeros antecedentes jurídicos de la educación ocurren al integrarse los Estados Unidos Mexicanos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 4 de octubre del año de 1824.

Para comprender la *ratio legis* del constituyente mexicano y consecuentemente de la regulación jurídica de la educación impartida por los particulares es imprescindible conocer su desenvolvimiento y desarrollo jurídico desde el punto de vista histórico.

1.1 ANTECEDENTES JURIDICOS DE LA EDUCACION EN EL ESTADO MEXICANO

Los antecedentes jurídicos de la educación mexicana eclosionan paralelamente con el surgimiento de las civilizaciones primitivas en Mesoamérica, ya que ésta, es una faceta de la vida social del hombre que esta enmarcada primeramente en el derecho natural y el derecho consuetudinario, como otros tópicos de la vida social autóctona.

Al evolucionar estas formas de vida primitiva y al surgir la civilización novohispana hasta nuestros días, la regulación jurídica de la educación ha sido la consecuencia de una serie innumerable de luchas ideológicas entre los políticos y pedagogos interesados en el perfeccionamiento de las formas de enseñanza.

Como consecuencia de las pugnas ideológicas mencionadas, y al transcurrir los años y con el afán de mejorar a la "educación", se ha expuesto en los textos jurídicos modernos los siguientes rubros: la finalidad y objeto de la educación, se han multiplicado las metodologías y técnicas de enseñanza, se creó la estructura institucional encargada de vigilar y de implantar los nuevos modelos educativos y la encargada de vigilar la aplicación y el estricto apego a la norma constitucional enmarcada en el artículo tercero constitucional, entre otras cosas. Y todo es consecuencia de las obras políticas, económicas, sociales, y culturales, que

pretenden implantar los gobiernos presidenciales y cuya consecuencia es la bifurcación de una uniformidad en la política educativa.

Esto a ocasionado que se confunda el sentido jurídico en los ordenamientos reglamentarios del artículo tercero constitucional en los sectores dedicados e inmiscuidos a la impartición de la enseñanza.

Con el perfeccionamiento de la política educativa se encuentra inmersa la educación que imparten los particulares o educación privada.

Dicha política jurídica requiere de un tratamiento jurídico que sin duda otorgue respeto a las garantías individuales, además de que las instituciones particulares de educación están dedicadas obligadas a la investigación, perfeccionamiento y difusión de un número infinito de conocimientos en beneficio de la comunidad mexicana.

A grosso modo se puede afirmar que la norma jurídica que regula a la educación es dinámica y cambiante de acuerdo a las revoluciones sociales que acontecen a consecuencia de la inercia evolutiva del hombre y las necesidades sociales.

No es ajena la legislación educativa a la mutabilidad de su contenido jurídico ya que también es parte de la dinámica social y que la misma se ha utilizado como

instrumento para revolucionar la idiosincrasia del pueblo mexicano por lo que entre los legisladores es motivo de pugnas y debates en el proceso legislativo, por lo tanto se ha dicho que la misma "...libró una de las " luchas más dramáticas" entre las varias que ha librado la nación." (1).

En la reglamentación federal menciona que la finalidad de la educación consiste en encontrar la veracidad en las cosas ya sean tangibles o no lo sean y en desarrollar todas las habilidades del ser humano entre otros temas.

Pero como se ha dicho la Historia se le ha tachado de ser perfectible por los estudiosos del derecho mexicano "... la historia... debe escribirse con tiza para que sea fácil corregirla a la luz de los nuevos hallazgos que constantemente se presentan." (2), por tal motivo la presente evolución jurídica desde el punto de vista histórico puede adolecer de algunas imperfecciones.

Puede afirmarse que los **"Antecedentes Jurídicos de la Educación en México"**, nacen en el derecho natural, el derecho consuetudinario, además de las normas aplicables basadas en la razón, la equidad y la buena fe de las personas, e incluso son aplicados los usos cotidianos de las formas de actuar en las primeras formas de vida social.

Basándose en las fuentes del derecho aplicadas a la educación antes

mencionadas, ésta comienza a manifestarse con la transmisión de experiencias vividas de los pobladores mas viejos a los mas jóvenes, y por tal razón la misma suele ser confundida con la cultura, siendo esta última la suma de rasgos biológicos con la transmisión de conocimientos.

En el **"Período Prehistórico"** surge la primer escuela que no es creada formalmente ni interviene el estado para su creación, ya que ésta es "la familia" en donde no existe distingo entre una particular o una pública, ni tampoco existe distingo en relación con el contenido educativo, sus alcances, objetivos y ésta carece de una estructura institucional, y fue aplicada en la vida nómada.

Con el establecimiento de las primeras sociedades en Mesoamérica en el **"Período Colonial"** creándose las primeras organizaciones sociales y políticas, empezando la vida sedentaria son creadas las primeras instituciones formales dedicadas a la instrucción en donde se dedican espacios para la difusión de la enseñanza tanto para clases sociales de menor jerarquía social como para las de mayor, además son creadas instituciones especialmente dedicadas a la enseñanza de personas del sexo femenino. En tales instituciones educativas tienen como finalidad en la de educar monásticamente, militarmente, en oficios, en artes y para la vida familiar.

Dichas instituciones educativas son reglamentadas jurídicamente para funcionar

de acuerdo a diversos códigos, jeroglíficos ideográficos, estelas, el derecho natural, el derecho consuetudinario y los usos y las costumbres.

Con el descubrimiento del continente americano por los peninsulares ibéricos comienza el **"Período Colonial"** en el año de 1492 y dicho momento histórico da pauta a una revolución social que influiría en todos los ámbitos de la vida social de los pobladores autóctonos en los años posteriores.

Desde el punto de vista jurídico, en dicho período histórico se comienza una reglamentación formal que establecería las reglas del derecho positivo de la Nueva España empezando a formarse el derecho público que normaría la educación impartida por el estado, la iglesia católica y la impartida por los particulares.

De esta forma las instituciones dedicadas a la enseñanza son creadas tanto por el estado, la iglesia católica y los particulares; y los estudios impartidos en estos centros educativos son reconocidos por el Estado Novohispanico.

Como se ha mencionado se presentan los primeros antecedentes de la escuela particular o de la enseñanza impartida por los particulares y dicha educación estaba dirigida a aquellas personas que podían pagar los estudios a maestros particulares.

A grosso modo se menciona la evolución y el desarrollo de la educación y que

su praxis se debe a la aplicación de métodos educativos diversos y aplicados según las circunstancias del lugar de donde se impartía instrucción y su reglamentación jurídica.

Para el sostenimiento de los centros de educación fue basándose en las aportaciones del reino español, del virreinato, y de las provincias además de aportaciones de la iglesia y en ciertos casos por los pagos que realizaban los estudiantes que recibían educación por diversos conceptos (esta aseveración puede corroborarse en los libros contables de estos centros de enseñanza, como aquéllos que se localizan en el museo Dolores ubicado en la ciudad de Dolores Hidalgo, Guanajuato).

La legislación jurídica educativa se basó en el derecho consuetudinario, el derecho eclesiástico, el derecho administrativo del gobierno virreinal, las múltiples leyes utilizadas entre los grupos étnicos, las tradiciones y la buena fe y la equidad, constituyendo la reglamentación jurídica de ese período histórico en la educación.

Para contar con el respaldo del reconocimiento de estudios por el estado se limitaba a que podían funcionar dichos centros educativos únicamente si estaban autorizados mediante las Bulas Papales o las Cédulas Reales.

Debido a la forma de creación de estos centros educativos su funcionamiento

para impartir educación se realizaba principalmente por sacerdotes católicos como una regla general y excepcionalmente intervenía la autoridad política que ocasionalmente tenía injerencia en la enseñanza.

En el comienzo del siglo XIX empiezan los movimientos emancipadores de la Nueva España con la Metrópoli Ibérica, y como consecuencia de ello, nace el estado mexicano, siendo soberano y autónomo en sus determinaciones, y este período histórico es conocido como el de **"México Independiente"**, que comienza con la creación del Acta Constitutiva de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1821 y se consolida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 4 de octubre del año de 1824.

En los primeros años de vida independiente siguieron aplicándose la Constitución de Cádiz, las leyes españolas y costumbres y tradiciones de los períodos históricos acontecidos anteriormente, pero es en la Constitución Política Mexicana de 1824, la que sienta las bases sobre la doble competencia en materia educativa: una federal, y otra estatal. Y además siguieron aplicándose algunas otras disposiciones locales aisladas. Pero cabe mencionar que el rubro de "la educación", se legisló de una manera ambigua y somera.

En relación con las instituciones educativas particulares en este período histórico se conocieron los pupilajes, los cuales fueron aplicados por institutores o

institutrices francesas.

Después en el **"período histórico contemporáneo"** de la historia mexicana que ocurre a mediados del siglo XIX al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año de 1857, se desarrolla plenamente el movimiento de reforma del estado mexicano y comienza prácticamente la secularización del estado-iglesia, y cuya finalidad que perseguía la autoridad política consistió en educar en la mayor medida posible a toda la población del estado mexicano, tanto en el ámbito urbano, rural y diversos grupos étnicos.

Otra característica que presenta la educación es que debía difundirse metodológicamente basándose en los resultados tecnológicos y científicos.

Y como otra característica que tiene la educación es el relativo al reconocimiento constitucional de la enseñanza libre asimismo se incluye a la educación impartida por los particulares.

A posteriori en la **"Etapa Moderna"** se establece el marco normativo como consecuencia de la revolución mexicana de 1910 y con ello se establecen las bases jurídicas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que fue promulgada el 5 de febrero de 1917.

En dicho documento jurídico se menciona de manera explícita y categórica lo

relativo a la rectoría estatal en la educación mexicana, y además se distingue constitucionalmente entre la educación pública y la impartida por los particulares. Y en dicho documento jurídico se establece el marco legal de la educación en México.

Desde la promulgación del artículo tercero constitucional en la fecha del 5 de febrero del año de 1917, la misma ha sido motivo de 5 reformas, adiciones y modificaciones hasta el año de 1997, y tal desarrollo jurídico que es tan importante para México es consecuencia de las necesidades actuales del estado mexicano.

Una vez mostrada la introducción a la remembranza histórica del desarrollo histórico de la educación particular del estado mexicano y con el fin de robustecer la presente investigación se presentan los siguientes párrafos más explícitamente para entender el sentido jurídico que ha tenido desde las fechas anteriores hasta nuestros días.

▪ EPOCA PREHISTORICA

El período prehistórico empieza en los albores de las sociedades primitivas aproximadamente de 900,000 a 1,000,000 años, con el paso por el Estrecho de Bering por los nómadas asiáticos que empezaron a poblar el Continente Americano.

Cabe mencionar que dicho período histórico se ha caracterizado por la falta de

escritura. Sin embargo puede afirmarse en este lapso cronológico eclosiona la educación en el continente americano.

El desenvolvimiento educativo se torna en la célula de las primeras sociedades primitivas, específicamente se da en el seno familiar en donde la educación se manifiesta a través de la costumbre que constituía uno de los rasgos culturales de estas sociedades, y dichos conocimientos eran transmitidos a las nuevas generaciones por medio de los usos cotidianos de la manera de hacer las cosas, o en otras palabras la costumbre y las tradiciones, y se carece de la transmisión de los conocimientos por la forma escrita.

En relación con su reglamentación jurídica se regulaba por el derecho natural, el derecho consuetudinario, los usos y las tradiciones.

En la fuente jurídica consistente en el derecho natural es entendida como aquella facultad o potestad que goza toda persona por el hecho de ser un individuo humano, distinguiendo lo que es bueno y lo que es malo; y por otra parte ser considerado obligatorio por la repetición de actos, hechos o manifestaciones sociales y siempre que tal repetición ocasione la observancia obligada de los sujetos que pertenecen a ese grupo social y cuya sanción será el temor al rechazo social.

Con las primeras formas sociales humanas se presentan los primeros rasgos de

la educación: "...en las sociedades primitivas la educación tendía simplemente a preservar la herencia cultural, casi siempre limitada a tradiciones y a conocimientos rudimentarios de la Naturaleza; los niños merodearían por los contornos del hogar, y así tenían su primer contacto con el medio ambiente, ya crecidos, los varoncitos acompañaban al padre en sus labores de allegar las provisiones necesarias para la subsistencia, las mujercitas ayudarían a la madre en los quehaceres domésticos; y los incidentes que ocurrían en esas diarias actividades darían motivo para la transmisión de los padres a los hijos, de los conocimientos y de las ideas que se relacionaban con los sucesos respectivos; ya en la pubertad, el desenvolvimiento de las ceremonias sociales y el trato con los componentes del grupo, darían también ocasión para adquirir el conocimiento de las ideas, las costumbres y las técnicas que constituían el acervo cultural del grupo." (3).

De las expresiones mencionadas se deduce que el primer antecedente de la escuela mexicana en el período prehistórico ocurre en el seno familiar y que desde el punto de vista jurídico se regulaba por el derecho natural, el derecho consuetudinario y las tradiciones.

Es necesario hacer mención que una característica palpable de este período histórico consiste en la falta de escritura, aunque no es un problema para el desarrollo evolutivo de la transmisión de los conocimientos que se manifiestan con la recolección de las primeras experiencias para transmitir a las nuevas generaciones:

La Herencia Cultural.

▪ EPOCA PRECORTESIANA

En la evolución de las sociedades humanas asentadas en el continente americano, se presenta la época Precortesiana la cual se caracteriza entre otras cosas por el surgimiento de la escritura y por la forma de vida sedentaria.

Otro rasgo característico es el surgimiento de grandes civilizaciones culturales y sociales y cuya organización política se consolidó gracias a los grandes descubrimientos e inventos tanto tecnológicos, de enseñanza, de organización, entre otros.

Con el establecimiento de las primeras civilizaciones humanas en relación con la educación y otros tópicos como los políticos, los sociales, los culturales y otros, se modifican de manera radical cambiando la forma de vida social perfeccionándose en su convivencia social.

Como consecuencia de las expresiones educativas y las culturales, se crean las primeras estructuras organizadas dedicadas a la transmisión de conocimientos y de las que cabe mencionar que en un principio son instituciones elitistas en donde únicamente podían ingresar algunos sectores de la sociedad precolombina y con

relación a su manutención se realizaba con base a diversos tipos de contribuciones y tributos que se otorgaban de la sociedad a los sacerdotes y gobernantes de estas sociedades primitivas.

Las instituciones dedicadas a la enseñanza y los documentos que representaban parte de su reglamentación jurídica son:

- A) Los Códices "Libros... sagrados donde plasmaban ritos, genealogía y astronomía." ⁽⁴⁾.
- B) Los Glifos que expresaban "Signos ideográficos que representaban palabras, sonidos, números y fechas." ⁽⁵⁾.
- C) El Calmecac que es una institución importante para el desarrollo comunitario y es el "Lugar donde los jóvenes de clase alta estudiaban los ritos religiosos, matemáticas, astrología y el calendario." ⁽⁶⁾.
- D) El Telpochcalli otra institución educativa y es la "Casa donde los jóvenes del pueblo aprendían la milicia, las técnicas agrícolas y artesanales." ⁽⁷⁾.

En cuanto a la reglamentación jurídica de la educación se basaba en las leyes autóctonas escritas, el derecho natural, el derecho consuetudinario, las tradiciones y los usos.

Finalmente cabe hacer mención que el presente período histórico comprende desde el año 2,000 a.C. hasta el año de 1521 d.C. que es la fecha de la conquista de

Tenochtitlán por los españoles.

▪ PERIODO COLONIAL

Al descubrirse el continente americano por los europeos en la fecha del 12 de octubre de 1492, se da inicio a otro cambio dramático de la educación y otros tenores sociales.

Con relación a la educación comienza a darse otra orientación en todos los sentidos incluso el legal, ya que anteriormente la educación fue utilizada por los grupos autóctonos para enseñar aspectos militares, religiosos y de artes y oficios y posteriormente como consecuencia del descubrimiento del continente americano se utilizó principalmente para castellanizar y evangelizar a los grupos autóctonos ubicados en Mesoamérica.

Estos antecedentes constituyen la base de la educación en la actualidad que sin duda a influido irremisiblemente en la evolución de México en todos los ámbitos, tanto en el aspecto jurídico, social, económico, religioso, militar, etcétera.

Este período histórico es creado como consecuencia de la conquista en el territorio de Mesoamérica por los peninsulares ibéricos en el año de 1521 y termina prácticamente en el año de 1821 con la consumación de la independencia de la

Nueva España con la metrópoli ibérica y cuya consecuencia da lugar al nacimiento del estado mexicano.

En éste período histórico se crea a las instituciones educativas como estructuras organizadas de acuerdo al derecho positivo de la nación española, y a las diversas leyes indígenas que seguían aplicándose, al derecho natural, al derecho consuetudinario, a las tradiciones y a los usos. Estableciéndose la rectoría estatal en el ámbito de la educación y ante ello son reconocidas y creadas legalmente las instituciones educativas tanto públicas y como la impartida por los particulares.

Se distingue a la enseñanza pública de la impartida por los particulares, por la forma percibir dinero para su manutención y por lo tanto otra característica peculiar consiste en el elitismo con relación a la comunidad estudiantil, salvo algunas excepciones.

Otro rasgo peculiar en la enseñanza consiste en que tiene una estrecha relación con la religión católica, ya que los más interesados en la educación fueron los clérigos, aunque el estado no es ajeno a la enseñanza, ya que ésta es vigilada por el gobierno virreinal, en cumplimiento a las ordenanzas, las leyes españolas, las leyes autóctonas, el derecho consuetudinario, las tradiciones y la costumbre.

Jurídicamente se fueron integrando otras fuentes de derecho a las ya existentes como el derecho el derecho canónico.

En ciertos casos para que se les permitiera funcionar a las instituciones dedicadas a la enseñanza debían ser autorizadas mediante las cédulas reales o bulas papales y con ello se obtenía en cierta forma el reconocimiento de estudios impartidos por estos centros educativos.

Como se ha hecho mención es principalmente la Iglesia Católica quién se dedicaba a la impartición de la educación salvo algunas excepciones en donde contribuyeron algunos pedagogos quienes también contribuían a la difusión de la castellanización.

Inicialmente para ingresar a estos centros no era necesario pertenecer a alguna clase social o ser de una raza determinada o tener una religión específica, pero posteriormente se limita su ingreso de acuerdo a diversos decretos expedidos por el gobierno ibérico dando prioridad para ingresar a los peninsulares y criollos.

Aunque dicha educación fue elitista a finales del siglo XVII no es un obstáculo en algunas regiones para su difusión ya que los nativos tuvieron más interés en educarse que los peninsulares ibéricos.

Debido a la preparación de los sacerdotes católicos fueron las personas más idóneas para difundir la castellanización y como consecuencia de ello, en los albores

del mestizaje se forman las instituciones educativas con una tendencia clerical y con la rectoría estatal, por lo que se enseñaba principalmente las materias eclesiásticas, cívicas y de artes y oficios, pero posteriormente se fue extendiendo a otras ramas del conocimiento humano "1492... Al paso de los años, fray Pedro de Gante fundó en el Convento de San Francisco una escuela, en la que entre otras cuestiones se estudió jurisprudencia." ⁽⁹⁾.

Fueron las órdenes religiosas quienes formaron los primeros centros educativos sin intervenir inicialmente el estado:

- a) Los "... franciscanos establecieron el Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco, para indios nobles, en 1536... y en 1547 el de San Juan de Letrán..." ⁽⁹⁾.
- b) Los "... dominicos organizaron un *Studium Generale* en el convento de Santo Domingo, en 1533/4, que pronto provocó, por su éxito, semejantes institutos fuera de la capital." ⁽¹⁰⁾.
- c) "También los agustinos,... llegados después de los franciscanos y dominicos, establecieron sus colegios." ⁽¹¹⁾.
- d) Los "... jesuitas añadieron brillantes institutos a la vida cultural de la Nueva España..." ⁽¹²⁾.

En los primeros años de colonización es relevante el tópico de la educación para el desarrollo social lo que ocasionó que fueran creados más de 40 colegios o seminarios en los primeros años de la colonización en la Nueva España.

Además de los eclesiásticos que se dedicaban a impartir educación a mediados del siglo XVI comienzan a incursionar en la creación de los centros de enseñanza los municipios y otros organismos pertenecientes a la corona española, como el hecho acontecido en la fecha del 15 de diciembre del año de 1525 en la capital de la Nueva España que por iniciativa de "... Rodrigo de Albornoz, miembro del cabildo de México, de pedir al emperador la fundación de un colegio, no dependiente de alguna orden, sino creado por la corona... a pedir al rey... la fundación de una universidad novohispánica, que permitiera a los hijos de españoles obtener títulos con igual valor de los de Salamanca... Después de muchos vaivenes, esta petición culminó finalmente en la cédula real del 21.IX.1551, que ordena la fundación, en México, de una "universidad de todas las ciencias", con los "privilegios, franquezas y libertades" de la Universidad de Salamanca, y parcialmente financiada por la Real Hacienda." (13)

Esta universidad denominada "Real y Pontificia Universidad de México" tanto en el nivel medio superior como el del nivel superior "... produjo 37 732 bachilleres, además de 1 655 licenciados y doctores." (14), contribuyendo al desarrollo de la sociedad novohispana.

De esta forma se desenvuelve la revolución educativa en la Nueva España (Nueva España, es el nombre designado por la Corona Española en tiempo de la colonización a la República Mexicana), modificando las estructuras de enseñanza

establecidas antes de la colonización española, lo cuál se vería reflejado en todos los ámbitos de la vida social.

Con relación a la estructura organizativa en los centros de educación superior, existía una autoridad ejecutiva que era el rector y una autoridad suprema que recaía en el claustro (Junta de profesores de la Universidad), pero jurídicamente no se tienen antecedentes que dicha estructura fuera basándose en una reglamentación legal sino posiblemente se realizó tomando en cuenta la funcionalidad.

Las primeras instituciones de enseñanza se establecieron en la capital y con el transcurso de los años se extendieron a otras ciudades, como la de Mérida y la de Guadalajara, donde las normas reglamentarias del funcionamiento interno que regían a la Universidad de Salamanca, España; les sirvió como modelo.

De forma somera intervinieron los civiles y militares en la impartición de la enseñanza que como ejemplo puede citarse el testamento del conquistador ibérico don Hernán Cortés, quién se pronunció en pro de la educación de la reciente nación novohispánica "... dejando su casa de Coyoacán para hacer... un "colegio" para estudiantes de teología, derecho civil y derecho canónico..." ⁽¹⁶⁾ que originalmente en un manifiesto fechado el 11 de octubre de 1547 al tenor contenía: " XIII. *yten mando que en la dicha mi villa de Coyoacán se edifique y haga vn collegio para estudiantes que estudien teología o derecho canónico y cebil, para que aya personas doctas en*

*la dicha Nueva España que Rijan las iglesias e informen e ynstryan a los naturales della en las cosas tocantes a nuestra sancta fee cathólica** ⁽¹⁶⁾, aunque tal intención nunca se realizó por litigios de los herederos de esa propiedad a finales del siglo XVI, lo relevante consiste en el interés de diversos sectores de la sociedad para la difusión de la educación y evangelización de los indígenas en la tierra recién conquistada.

Algunos antecedentes de la educación privada se manifiestan en la educación impartida por la Iglesia Católica ya que algunos centros de estudios cobraban cuotas para solventar gastos de la misma institución educativa, como los cobros efectuados por la expedición de títulos y otros pagos por diferentes servicios (como antecedente se encuentra en libro de pagos o de contabilidad de la universidad de Valladolid, cuando don Miguel Hidalgo y Costilla fungía como rector de este centro de estudios universitarios, éste documento se encuentra en facsímil en el museo de Dolores, ubicado en la ciudad de Dolores Hidalgo, estado de Guanajuato).

El marco legal otorgaba el "derecho para que cualquier persona pudiese recibir educación" tratando de asegurar para que a toda la población se le difundiera la educación en diversas ciencias, aunque nunca se cumplió este objetivo plenamente, y se promovió la creación de instituciones dedicadas a la enseñanza. Tales derechos se mencionaban en la Constitución de Cádiz promulgada en el año de 1812, y que en su conocimiento en el artículo 366 disponía que: "En todos los pueblos... se

establecerán escuelas de primeras letras..." (17).

Por lo expuesto anteriormente, se puede apreciar que la educación particular tiene como antecedentes más remotos a los acontecidos en el período colonial, que sentaron las bases pedagógicas y algunas jurídicas que estaban dirigidas a la población en general, y que en ciertos sectores sociales fue necesaria la educación impartida por los particulares.

Y con relación a la reglamentación jurídica sobre el tópico de la educación cabe mencionar que se basaba por el derecho indígena, el derecho eclesiástico, el derecho consuetudinario, los usos, las costumbres, las leyes de Indias y el derecho público impuesto por la Corona Española.

La autoridad al aplicar las normas legales utilizaba su criterio ya que podía utilizar con carácter supletorio las leyes indígenas para los casos no previstos por las normas jurídicas españolas y siempre y cuando no fueran en contra de la religión cristiana ni las Leyes de Indias y en primer lugar eran observadas las "Leyes de Indias" y otras reglamentaciones nonhispanas que formaban parte del derecho público de la Nueva España.

▪ **PERIODO DE GESTACION DE LA NACION MEXICANA**

La nación mexicana comienza a emanciparse de la metrópoli ibérica y con ello inicia su formación para la creación de un nuevo estado.

El presente período histórico da inició en la madrugada del 16 de septiembre en el año de 1810 y llega a su clímax en la fecha del 27 de septiembre de 1821 cuando entra triunfante a la ciudad de México el ejercito trigarante y cuando históricamente se reconoce la consumación de la lucha armada.

Con relación a la reglamentación jurídica se bifurca, ya que por un lado existe el orden normativo impuesto por la corona española y el gobierno virreinal, y además es creado y observada la legislación jurídica por los insurrectos, y de esta forma son creadas dos reglamentaciones jurídicas distintas que regirían el tópico de la educación y otros tópicos sociales.

Históricamente el período de gestación de la nación mexicana inicia en la madrugada del 16 de septiembre del año de 1810 en el poblado de Dolores Hidalgo ubicado en el estado de Guanajuato, al comenzar el movimiento armado de emancipación con la arenga del cura don Miguel Hidalgo y Costilla.

Tal acontecimiento traería consecuencias que revolucionarían posteriormente a

la nación mexicana en todos los ordenes incluso en el jurídico.

La monarquía ibérica al sentir el deseo de libertad de las colonias dominadas, con la anuencia de los representantes de estos pueblos pretende incorporar al derecho público un nuevo orden constitucional que reconocería los derechos de los habitantes de estos pueblos dominados, y con ello cambia la ratio legis en sus diversas reglamentaciones jurídicas, siendo más humanista.

Dicho orden jurídico es denominado como la Constitución Monárquica de Cádiz que fue promulgada en el año de 1812, además fueron aplicados los ordenamientos existentes que formaban parte del derecho público de la Nueva España.

Por otra parte los insurgentes en el movimiento emancipador, crean y promulgan diversos decretos y documentos jurídicos que pretendían reglamentar y organizar políticamente a lo que sería con posterioridad la nueva Nación Mexicana, de acuerdo con los principios e ideales de la lucha insurgente. Tal orden normativo sentaría posteriormente las bases para elaborar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en el año de 1824.

De esta forma son aplicados y observados dos reglamentaciones legales que además de regular diferentes rubros abarcarían el de "la educación" en la Nueva España, como producto de la lucha armada:

- **Reglamentación jurídica de la monarquía ibérica.**
- **Reglamentación jurídica de los insurgentes.**

❖ **Reglamentación jurídica de la monarquía ibérica.**

La legislación expedida por la Corona Española y sus representantes políticos establecidos en la Nueva España fue el marco normativo del derecho público en la Nueva España, desde la conquista del pueblo autóctono Mesoamericano en el año de 1521 hasta el año 1821.

El Derecho Público en la Nueva España lo constituían las Leyes de Indias (ordenamientos que reglamentaban a las colonias dominadas en el continente americano), las leyes indígenas que eran aplicadas de manera supletoria, además diversos decretos expedidos por el gobierno virreinal, asimismo las Cédulas Reales (documentos jurídicos emitidos por la autoridad política de España) y las Bulas Papales (documentos emitidos por la iglesia católica que influían en el derecho público existente en la Nueva España), y otros ordenamientos jurídicos que fueron creándose.

La reglamentación jurídica aludida se fructificó con la Constitución de Cádiz realizada en el año de 1808 y promulgada en 1812, y éste documento empieza a reconocer algunos derechos para los habitantes de la Nueva España: Por ejemplo,

se reconoce más igualdad jurídica entre las clases sociales más desprotegidas como las castas, los indígenas, los negros, los criollos y los habitantes ibéricos.

Además la Constitución Monárquica aludida reglamentaba el rubro de la educación, refiriéndose a la enseñanza pública como aquella que es impartida para toda la población y que estaba subsidiada por el gobierno virreinal y sus ayuntamientos. Asimismo establecía sobre la facultad del Ayuntamiento en materia educativa, y las atribuciones y facultades de las diputaciones, además normaba lo relativo al establecimiento de las escuelas de primeras letras y universidades, asimismo mencionaba sobre la creación de un plan nacional de educación, y atendía lo relativo a la rectoría estatal en la impartición de la educación, etcétera.

Ad literam en la Constitución Monárquica de Cádiz en el tópico de la educación expresaba:

"Art. 131. Las facultades de las Cortes son:

...Vigesimasegunda: Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía..." ⁽¹⁸⁾.

"Art. 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

...Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común." ⁽¹⁹⁾.

"Art. 335. Tocará a estas diputaciones:

...Quinto: Promover la educación de la juventud conforme a los planes

aprobados..." (20).

Y con relación a la "instrucción pública" se reglamentaba en un capitulado bajo el título IX en los siguientes párrafos:

"Art. 366. En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras...

Art. 367... se arreglará y creará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción,... para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.

Art. 368. El plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino...

Art. 369. Habrá una dirección general de estudios,... a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del Gobierno la inspección de la enseñanza pública.

Art. 371. Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas..." (21).

Para la sociedad de la Nueva España, es la citada Constitución Política la que representaría un avance significativo en la reglamentación jurídica de la educación, aunque paradójicamente ante las intensas y constantes luchas militares e ideológicas sería un documento jurídico obsoleto ante la falta de aplicación tanto de los grupos insurrectos como del gobierno monárquico ibérico.

❖ **Reglamentación jurídica de los insurgentes.**

La lucha armada por la independencia de la Nueva España se desarrolla en momentos históricos: El de "iniciación de la independencia", donde los principales protagonistas por los insurgentes son el cura don Miguel Hidalgo y Costilla y el general Ignacio Allende, doña Josefa Ortiz de Domínguez, el general Juan Aldama, entre otros.

Como consecuencia de la muerte de los principales caudillos insurgentes, sucede el siguiente momento histórico, conocido bajo el nombre de "organización y resistencia" cuyos personajes más notables fueron el cura José María Morelos y Pavón, don Ignacio López Rayón, Francisco Xavier Mina, Fray Servando Teresa de Mier, entre otros; y tal movimiento de lucha armada culmina con el último momento histórico conocido bajo el nombre de la "consumación de la independencia" y los protagonistas más notables son don Vicente Guerrero, el general don Agustín de Iturbide y el virrey don Juan de O'Donoju, ya que los primeros firman la paz del movimiento armado y crean el primer ejército mexicano y el último reconoce la independencia de México.

En el lapso cronológico que comprende del año de 1810 a 1821 los insurrectos protagonistas de la lucha armada desconocen el orden jurídico impuesto por el gobierno virreinal y expiden y promulgan diferentes documentos jurídicos que reglamentarían a la nación que estaba en proceso de formación.

Dicha reglamentación jurídica es observada y aplicada por los diversos sectores de la sociedad novohispana simpatizantes de la lucha insurgente, y cuya finalidad era el reconocimiento del derecho natural y derechos ciudadanos para los habitantes que formaban parte de los sectores discriminados por los españoles y criollos.

Tal reglamentación legal formaría parte en los postulados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en la fecha del 4 de octubre de 1824, es por ello que es indispensable mencionar que contemplaba con relación al rubro de la "educación".

En la segunda etapa del movimiento armado en el año de 1813 con el insurgente don Ignacio López Rayón elabora un documento jurídico denominado "Elementos Constitucionales" que en relación con el ámbito educativo mencionaba los párrafos siguientes:

"3ª El dogma será sostenido por la vigilancia del Tribunal de la fe, cuyo reglamento, conforme al sano espíritu de la disciplina, pondría distantes a sus individuos de la influencia de las autoridades constituidas y de los excesos del despotismo." (22).

"29ª Habrá una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal que éstos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas.

30ª Quedan enteramente abolidos los exámenes de artesanos, y sólo los calificará el desempeño de ellos." (23).

El vocablo "dogma" es definido como él "... Punto fundamental de una doctrina religiosa o filosófica." (24). Por ende dicho vocablo es considerado en dos perspectivas: desde un punto de vista religioso y un punto de vista filosófico, y por lo tanto dicha palabra es aplicada incluso a la enseñanza que forma parte de la filosofía.

En el mismo período cronológico del movimiento armado por la independencia, en Chilpancingo, Guerrero el 14 de septiembre del año de 1813 fue promulgado por don José María Morelos y Pavón el documento jurídico conocido como los "Sentimientos de la Nación", y que en su conocimiento sobre el rubro de la educación manifestaba:

"12ª Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que... aleje la ignorancia..." (25).

"13ª Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción..." (26).

De tales transcripciones se deduce que el objetivo para difundir la educación se buscaba en que fuera indiscriminadamente sin distinguir la raza, el sexo, la nacionalidad o la clase social que era un requisito para incorporarse a los centros educativos.

Don José María Morelos y Pavón promulgó otro documento jurídico denominado "decreto constitucional para la libertad de la América mexicana" o también conocido como "Constitución de Apatzingan" en la fecha del 22 de octubre del año de 1814 en la ciudad del mismo nombre del estado de Guerrero y cuyo contenido normativo sobre el rubro de la educación expresaba:

"Art. 39. La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder." (27).

De los documentos jurídicos transcritos se concluye que para los intereses de los insurgentes no es ajeno el tópico de la educación y que en el derecho positivo de la Nueva España se tradujo en beneficio del pueblo novohispano y sentaron las bases legales que servirían para la creación del derecho público del nuevo estado mexicano.

▪ ETAPA CONTEMPORANEA

A consecuencia en la lucha por la consumación de la independencia de México eclosiona el estado mexicano.

Con tal momento cronológico comienza la edificación de las bases jurídicas que posteriormente reglamentarían al reciente estado que fue denominado "Estados Unidos Mexicanos", y tal cimentación legislativa abarcaría todos los ámbitos de la

vida social, como los de interés público, los de interés social, la estructura judicial, la organización del poder ejecutivo, las bases jurídicas de la educación y otros tópicos de interés social. Y dicha formación legal se fue perfilando aproximadamente durante un siglo con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fecha del 5 de febrero de 1917.

El Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba y el Acta de Independencia mexicana (promulgada el 28 de septiembre de 1821, en la ciudad de Córdoba, Veracruz) el último documento mencionado fue acordado por el general don Agustín de Iturbide y el último virrey de la Nueva España don Juan O'Donojú y su contenido es trascendente para la vida jurídica de la nueva nación ya que reconoce la separación de la metrópoli peninsular y la nación emancipada, y consecuentemente ésta gozaría de soberanía, independencia y autonomía para redactar, dictar y promulgar sus leyes y además para fijar su sistema de gobierno y de estado. Este documento fue promulgado en el momento de transición al establecerse el primer gobierno mexicano, ya que comprende el lapso cronológico del nacimiento de la nación recién emancipada y la promulgación de la primer Constitución mexicana.

En el año de 1824 la nación recién creada se estructura y consolida jurídicamente con la promulgación de la primer Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe mencionar que en el período de transición de 1821 a 1824 ante la falta de un orden regulador nacional, de forma ínterin se expide el 18 de diciembre de 1822 en la ciudad de México un decreto por el gobierno mexicano que en el rubro de la educación mencionaba:

"Art. 99. El gobierno... expedirá reglamentos y órdenes... para promover y hacer que los establecimientos de instrucción y moral pública... llenen los objetos de su institución... en consonancia con el actual sistema político." ⁽²⁸⁾.

Tal precepto jurídico le faculta al nuevo gobierno para decretar y expedir los reglamentos que reglamentarían la educación en el nuevo estado, que mostraba una clara tendencia en la intervención estatal sobre la educación.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en la fecha del 4 de octubre de 1824 en materia educativa al tenor mencionaba:

"50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

I. Promover la ilustración: ... estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados." ⁽²⁹⁾.

Además el orden constitucional aludido sobre la materia educativa planteaba los siguientes tópicos:

1. Menciona sobre el intervencionismo estatal en el rubro de la educación.
2. Se reconoce constitucionalmente la educación pública, al considerar que todos los habitantes establecidos en el territorio nacional tenían derecho para recibir educación.
3. Se faculta al Congreso General para promover la ilustración mediante la creación de establecimientos educativos, por lo que existe un pleno interés del estado para difundir la educación.
4. Se apoyo la creación de Colegios de Marina, de Artillería y de Ingenieros, que serviría para formar la estructura de defensa de la soberanía nacional.
5. Se reconoce como forma de gobierno el federal, y se otorga facultad a los estados y la federación para reglamentar en el rubro de la educación.

En los primeros años de vida del estado mexicano se formaron las jurídicas que servirían para su reglamentación posterior.

Con fecha del 19 de Octubre de 1833 mediante un decreto presidencial se crea la Dirección General de Instrucción Pública, cuyo objeto consistió primordialmente en vigilar e intervenir en los programas y planes de estudios, y de esta forma se perfilaba el intervencionismo estatal en este rubro.

Posteriormente el 30 de diciembre de 1836 en la ciudad de México, siendo Presidente interino de los Estados Unidos Mexicanos el ciudadano don José Justo

Corro, se abroga la Constitución Política vigente creada en el año de 1824, con la promulgación de una nueva Constitución Política Mexicana denominada "Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana" o "Constitución de las Siete Leyes", y que sin duda perfilaba una tendencia conservadora en la reglamentación jurídica sobre el tema de la educación, y sería una forma coyuntural de las luchas ideológicas entre liberales y conservadores.

La Constitución Política de 1836 aludida anteriormente, con relación al tema de la educación en su conocimiento manifestaba:

"14. Toca a las juntas departamentales:

I. Iniciar leyes relativas a.. educación pública...

III. Establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos... dictándolas competentemente de los fondos propios y arbitrios, donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones donde falten.

V. Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de establecimientos de instrucción...".⁽³⁰⁾

En el dispositivo jurídico citado se observa la intención del estado para intervenir en la difusión de la educación pública e incluso para imponer contribuciones para la creación de escuelas públicas, y por estas expresiones se deduce la necesidad que representaba para el estado la difusión de la educación en sus habitantes, ya que en esos años, una pequeña parte de la población contaba con estudios, y esto, se vería reflejado en el aspecto productivo del país que se

encontraba en una gran crisis económica, social y política.

Amén el orden jurídico mencionado mencionaba:

"25. Estará a cargo de los ayuntamientos: ... cuidar... de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común..." (31).

Debido a la crisis económica que enfrentaba el gobierno mexicano, para crear y sostener estos centros educativos, excepcionalmente tuvo que recurrirse a la participación de los particulares y parte del erario público. De esta forma puede afirmarse, que constitucionalmente se establecía el apoyo que debían de prestar aquéllas personas que quisieran acceder a estudiar en algunos de estos centros educativos, y cabe mencionar que aún no existía el reconocimiento de validez oficial de estudios de la educación impartida por particulares.

La Constitución Política de 1836 fue desconocida y dejó de observarse como consecuencia de las múltiples luchas entre los liberales y conservadores. En los años siguientes, se realizaron varios proyectos de constituciones para la nación mexicana, entre los cuáles se reconocía a la educación privada, aunque cabe mencionar que únicamente fueron proyectos "Bajo los gobiernos unitarios que promulgaron las Bases y Leyes Constitucionales de 1835-1836, los proyectos de Constitución de 1842 y las Bases Orgánicas de 1843, no se hizo pronunciamiento político de trascendencia sobre la educación; la primera dejó a cargo de los ayuntamientos las escuelas de enseñanza básica, en la segunda se abolieron los monopolios relativos a

la enseñanza y se ordenó que la enseñanza privada fuese libre, sin que el poder público pudiese intervenir en ella, si no fuere con el fin de cuidar que no se atacara la moral o contravinieren las leyes; en la tercera se siguió el modelo de la de 1836 y se responsabilizó a las asambleas departamentales del fomento de la enseñanza pública en todos los ramos" (32).

A pesar de la pretender reglamentar jurídicamente el rubro de la educación, ésta fue somera y superficial, debido a las múltiples pugnas entre los que apoyaban la tendencia liberal y los que apoyaban a los conservadores.

Podemos observar que en todos los gobiernos del estado mexicano se hace referencia al rubro de la "educación", ya que al difundir el conocimiento ocasiona un cambio en la forma de vida social y económica de la nación mexicana, y de esta forma se han pronunciado algunos personajes del siglo XIX entre los años de 1835 al 1842 "... José María Luis Mora... afirmaba: "Nada es más importante para el Estado que la instrucción de la juventud. Ella es la base sobre la cual descansan las instituciones sociales" (33). En la misma forma Valentín Gómez Farías sustentó la idea de que la "... instrucción del niño es la base de la ciudadanía y la moral social." (34).

Con la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en la fecha del 5 de febrero de 1857 por el presidente sustituto don Ignacio Comonfort, se hace referencia al tópico de la educación y al imponerse un

orden jurídico de tendencia liberal sobre los ya existentes de tendencia conservadora, ocasiona nuevamente un cambio radical en diversos sentidos cambiando tanto el objetivo y la finalidad de la educación impartida en el territorio mexicano.

De esta forma en el documento citado se sentaban las bases jurídicas de la educación mexicana para el siguiente siglo.

En el orden jurídico aludido se mencionaba entre otros rubros los siguientes: El derecho para recibir educación sin discriminación a los habitantes del territorio mexicano, se establece una educación científica, se fomenta la creación de escuelas, y fue reconocida la educación impartida por los particulares, entre otros tópicos.

A pesar de existir un reconocimiento constitucional en la educación impartida por los particulares esta es somera y superficial, por lo que aún no se sentaban profundamente las bases de esta institución social, y no es sino, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en donde se perfila la regulación jurídica de la educación privada.

▪ **ETAPA MODERNA**

En la fecha del 5 de febrero del año de 1917 en la ciudad de Querétaro del

estado del mismo nombre, se establecieron las bases constitucionales que revolucionarían las estructuras sociales, económicas y políticas del estado mexicano con la promulgación de la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917" por el presidente constitucional don Venustiano Carranza.

En dicho ordenamiento constitucional, se establecen las disposiciones jurídicas que normarían a la sociedad mexicana y su sistema gubernamental y éstas son aplicadas hasta la fecha actual salvo con algunas modificaciones que han perfeccionado al documento jurídico aludido.

El texto original de la Constitución Política sobre la materia de la "educación impartida por los particulares" contenía los siguientes rubros:

- La intervención estatal en la educación particular y consecuentemente es reconocida a rango constitucional "Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial." ⁽³⁶⁾. Con ello podemos hacer una distinción constitucional entre la escuela pública de la particular, aunque en ambos casos el estado es el rector para vigilar sobre la materia de educación.
- Parecida al tema anterior se reconoce expresamente los dos tipos de enseñanza "... en su artículo 3o, reconoció la existencia... de... dos tipos de enseñanza, la oficial y la particular..." ⁽³⁶⁾.
- Se reconoce constitucionalmente el principio del laicismo en la educación, y

con ello se fomentaría la educación científica lo que revolucionaría a la educación mexicana "La enseñanza es... laica... que se dé en los establecimientos oficiales... lo mismo... la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares." (37).

Los principios constitucionales en materia educativa constituyen hasta nuestros días las bases jurídicas sobre los objetos y finalidades de la educación mexicana y que consisten en eliminar los prejuicios, los fanatismos, y en encontrar la verdad científica mediante la aplicación a la ciencia de una metodología científica.

- Se establece el principio de la educación positiva, como aquella tendencia educativa que consiste en encontrar a la verdad real, aplicando a la ciencia una metodología científica, y dicha tendencia es la pauta para una revolución radical en la educación nacional.

Puede apreciarse en los tópicos constitucionales mencionados como se perfila la educación mexicana a inicios del presente siglo, fijando su objeto y su finalidad, aunque el mismo se ha perfeccionado con el transcurso de los años en las modificaciones que ha sufrido la Carta Magna a consecuencia de las pugnas ideológicas que se definirían en el Congreso Legislativo sobre el artículo tercero constitucional.

El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de

1917 al tenor expresaba:

"Art. 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;

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación 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. Además :

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

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

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

II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y a campesinos, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;

III. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos inicial, I y II del presente artículo y, además, deberán cumplir los planes y los programas oficiales;

IV. 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 con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos;

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

VI. La educación primaria será obligatoria;

VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita, y

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las

aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas; lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan." (38).

En el texto citado con relación al tema de la educación particular aludía a los siguientes tópicos:

- No limita de ninguna manera para que los particulares puedan impartir educación con excepción de la educación básica, de normal y la destinada a obreros y a campesinos, la cuál debería ser autorizada por el poder público.
- La autorización para impartir educación podía ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones procediese juicio o recurso alguno.

El presente apartado fue modificado en el año de 1992 modificando tal anomalía jurídica que estaba en contra de la *ratio legis* de las garantías individuales. Y tal párrafo ocasionaba la existencia de una infinidad de irregularidades, como el caso de que la autoridad no fundará ni motivará la resolución administrativa que retirará o revocará la autorización para impartir educación, además la escuela particular se encontraba impedida para defenderse ante tribunales que gozarán de los atributos de autonomía e imparcialidad y de la misma forma se carecía de una estructura de los medios de impugnación tanto ordinarios como los extraordinarios al encontrarse impedida constitucionalmente para interponer algún medio de defensa jurídica.

Puede apreciarse que en el artículo transcrito se negaba la defensa a la

escuela particular afectada en sus derechos, aunque tal resolución fuese arbitraria o ilegal, lo que constituía un grave estado de indefensión jurídica para la escuela particular.

A pesar de ser un precepto constitucional es a la vez paradójico al mismo orden con la ratio legis de los artículos 14 y 16 de dicho orden.

- Denota una clara tendencia de la rectoría del estado para la impartición de la educación. Y de esta forma, los planteles particulares se deberían apegar a la ratio legis o espíritu expuesto por el artículo tercero constitucional y apegarse a los planes y programas de estudio oficiales.
- Se retoma constitucionalmente el principio educativo del laicismo para la impartición de la educación, que como se mencionó anteriormente es relacionado con la educación positivista pretendiendo eliminar los prejuicios, las servidumbres y los fanatismos. Y cuyo objeto en la educación se tradujo en lograr el conocimiento de la verdad en todas las ciencias.

▪ **ETAPA MODERNA Bis.**

Al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fecha del 5 de febrero de 1917, se crearon instituciones jurídicas que organizarían el funcionamiento de la República Mexicana, y entre estas instituciones jurídicas se localizan los relativos a la educación en sus diversos tipos y modalidades.

Cabe hacer mención que la Constitución Política no sería ajena a los cambios sociales y políticos que sufriría posteriormente la nación mexicana, por lo que ésta institución jurídica siempre ha sido dinámica y mutante y con ello se modifica debido a los cambios sociales y políticos; y de la misma forma el artículo tercero constitucional, desde la fecha de su promulgación sufriría cambios sustanciales en su contenido jurídico.

En la misma forma en que las Constituciones Políticas mexicanas promulgadas en los años de 1824, de 1836 y 1857 han sido modificadas y amoldadas a las situaciones históricas del estado mexicano como consecuencia de las luchas sociales y políticas que ha sufrido la nación mexicana, en la misma manera se ha modificado de acuerdo a las circunstancias sociales de la nación mexicana la Constitución Política mexicana de 1917.

De esta forma el artículo tercero constitucional, desde la fecha de su promulgación en el año de 1917 hasta el año de 1997 ha sufrido de cinco modificaciones sobre el texto original.

La Constitución Federal no sería ajena a las modificaciones que se realizarían de acuerdo a las políticas económicas, sociales e ideológicas impuestos por los diferentes gobiernos y congresos legislativos sexenales "el numeral 3^a...ha sido una disposición elástica a las políticas de las diversas administraciones que han

transcurrido desde entonces, y que además ha proveído al Estado mexicano de un elemento que le otorga el dominio sobre la educación en general, a la vez que supera las diferencias ideológicas, políticas y religiosas de los diversos sectores del país, al sobreponer a todos el amor a la patria, pero sin xenofobias, esto es, sin odio ni rencores hacia todo aquello que sea extranjero, pregonando en esta forma el apotegma juarista "El respeto al derecho ajeno, es la paz" ⁽³⁹⁾.

Sin duda en las modificaciones realizadas al artículo tercero constitucional influyen en la escuela particular ya que los mismos están obligados categóricamente a observar tal dispositivo jurídico.

Por las razones expuestas se exponen y analizan dichas modificaciones, adiciones y reformas que cronológicamente se han realizado al artículo tercero constitucional ya que esto deberá proporcionar una noción clara sobre la evolución y desarrollo jurídico que conlleva el título "el estado de indefensión de las escuelas particulares en el estado de Guanajuato".

❖ **Reforma publicada en el Diario Oficial del 3 de diciembre de 1934.**

"Art. 3ª 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 deberán 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 juicio o recurso 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." (40).

En la presente modificación sobre el artículo tercero constitucional se exponen los siguientes tópicos:

1. Se impone una "educación socialista", entendida como aquella tendencia para difundir la educación a todos los sectores sociales y especialmente a los campesinos y a los obreros que eran las clases sociales más desprotegidas en aquel período histórico.
2. Se confirma una educación laica que significa que la enseñanza debería ser ajena de cualquier doctrina religiosa.
3. Se confirma una enseñanza científica que pretende entender la verdad de la realidad de manera objetiva.
4. Se impone la educación básica como obligatoria para los habitantes

mexicanos, ya que en dicho período histórico existían grandes índices de analfabetismo.

5. Y se reafirma la obligación del estado para impartir educación de manera gratuita y con ello se distingue a la escuela oficial de la escuela particular.
6. La rectoría del estado en la educación y él mismo sería el órgano gubernamental encargado de elaborar los planes y programas de estudio.

En relación con el tópico de la escuela particular se reglamentaron las siguientes bases jurídicas:

1. Existe el reconocimiento constitucional para que los particulares puedan impartir educación en cualquier nivel educativo previa autorización del poder público, con excepción de la enseñanza primaria, secundaria y la normal, las cuales deberían reunir ciertos requisitos señalados en el mismo numeral.
2. La escuela particular carece del derecho de audiencia al mencionar el texto constitucional que en contra de la revocación de la autorización ***no se permite la procedencia de juicio o recurso alguno.***
3. Y la autoridad goza de la ***"facultad discrecional"*** para retirar en cualquier momento la autorización antes mencionada de acuerdo al texto del orden multicitado.

Con relación a la enseñanza impartida por los particulares se observa que el estado gozaba de un excesivo poder de decisión para revocar o retirar la autorización

para impartir educación, además cabe enfatizar que expresamente gozaba de la "facultad discrecional" (actualmente dicha facultad fue derogada del texto constitucional por lo que se deduce que la tendencia del poder constituyente es el de eliminar tal poder excesivo).

Además la autoridad educativa no estaba obligada a fundar ni motivar el acto administrativo que revocará o retirará la autorización de estudios, y la escuela particular únicamente debería ser sumisa a la autoridad confiando en la buena fe de la autoridad y en su jerarquía de valores y su conciencia (lo que lógicamente no es suficiente para tener certeza jurídica, ya que algunas personas tienen su jerarquía moral diferente a la de otras), de esta forma la escuela particular se encontraba afectada en sus derechos encontrándose en total estado de indefensión jurídica ante la autoridad.

Asimismo la escuela particular afectada en sus derechos se encontraba impedida para impugnar una resolución que fuese injusta o arbitraria ya que el poder constituyente eliminaba el derecho de audiencia al particular afectado aún en contra de lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales.

❖ **Modificación publicada en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1946.**

En la presente modificación al numeral tercero constitucional se transforma de una educación "socialista" a una educación de tipo democrática y nacionalista.

A grosso modo sobre el tópico de la educación "Se establece la supervisión del Estado en la educación superior, implementándose ésta bajo un criterio de desarrollo armónico con carácter democrático y nacionalista, sin desatender por ello los fines humanistas que se persiguen con la misma. Además se hace extensiva la naturaleza gratuita de la enseñanza que obligatoriamente habrá de proporcionar el Estado desde la primaria hasta la instrucción profesional." (41).

Del numeral tercero constitucional se presentan los siguientes tópicos:

1. Se impone una educación de tipo "democratica-nacionalista".
2. Se extiende la rectoría estatal a la educación superior.
3. Establece que al ser humano se le enseñe con un criterio de desarrollo armónico.
4. Persigue fines humanistas.
5. La gratuidad se extiende de la educación básica a la educación superior.

❖ **Adición publicada en el Diario Oficial del 9 de junio de 1980.**

Con la presente adición se pretende redefinir el intervencionismo estatal y la reglamentación en la autonomía de la educación superior, y tales rubros abarcarían incluso a la educación impartida por los particulares.

"Adición de una fracción VIII al artículo 3º, de 6 de junio de 1980...

Artículo 3º. -... VIII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se regirán por el apartado A del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

IX.- 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." (42).

En la presente adición se sentaron algunos de los principios jurídicos en que descansaría la educación superior como la libertad de cátedra y la autonomía universitaria.

Además se facultó al Congreso de la Unión, cuya función tendría como finalidad la de unificar y coordinar la educación en toda la República.

Con relación a la educación particular se reguló a la educación superior, y por supuesto incluye a la educación oficial, y se crearon las siguientes bases jurídicas:

Al obtener la "autonomía universitaria" de acuerdo al texto constitucional, la escuela de enseñanza ya sea pública o particular se obliga y tiene derecho:

- A gozar de la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas.
- Sus fines serán de educar, investigar y difundir la cultura.
- Deben respetar la libertad de cátedra, de investigación y de libre examen y discusión de ideas.
- Podrán fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.
- Podrán administrar su patrimonio
- Sus relaciones laborales tanto del personal académico como del administrativo, se regirán conforme lo establece la Ley Federal del Trabajo y como un trabajo especial (siendo aplicable únicamente a esta clase de instituciones).

Además se facultó al Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República para reglamentar de la siguiente manera:

- Para distribuir la función social educativa entre la federación, estados y municipios.
- Para fijar las aportaciones económicas a ese servicio público.
- Para señalar las sanciones a los funcionarios o toda persona que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas.

Es necesario mencionar que aún existía la prohibición constitucional para impugnar las resoluciones que restirarían o revocarían el reconocimiento de validez oficial de estudios a los particulares.

❖ **Modificación publicada en el Diario Oficial el 28 de enero de 1992.**

Con la presente modificación se perfila la intención del constituyente para dar certeza jurídica a la escuela particular, ya que obliga a la autoridad a ceñirse a la legislación aplicable para retirar o revocar el reconocimiento de validez oficial de estudios y la autoridad deberá fundar y motivar el acto administrativo en todo caso.

Además deroga del texto constitucional la "facultad discrecional" de la que gozaba la autoridad educativa y de esta forma se puede apreciar la intención del legislador de reconocer los principios jurídicos señalados por los artículos 14 y 16 del mismo orden federal.

La modificación aludida *ad literam* menciona:

"Artículo 3º ... Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

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

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

III.- Los particulares podrán impartir educación... En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares...

IV.- Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior..." (43).

De manera general se muestran algunas características que peculiares en

la educación mexicana y que consisten en:

- Nuevamente se define por una "educación laica".
- El criterio para la enseñanza deberá ser en base a los resultados del progreso científico.
- Se pretende alejar la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.
- Deberá contribuir para que exista una mejor convivencia humana, se aprecie la dignidad humana y la integridad de la familia.
- Deberá sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres.
- Deberá evitar privilegios de razas, religión, grupos, sexos o individuos.

Con relación a la educación particular en el texto constitucional modificado se desprende lo siguiente:

- Se establece el principio de legalidad para otorgar o retirar el reconocimiento oficial de estudios reconocida a estos centros de educación privada.
- La educación impartida por los particulares tendrá los mismos fines y criterios señalados en el artículo tercero constitucional.
- Deberá cumplir con los planes y programas oficiales.

❖ **Modificación publicada en el Diario Oficial del 5 de marzo de 1994.**

Mediante la presente reforma constitucional se redefine la seguridad jurídica a los particulares que imparten educación, ya que en el caso del retiro o revocación del reconocimiento oficial de estudios deberá ser conforme lo establezca la ley.

Sobre la reforma al texto constitucional y con relación a la escuela particular, al tener menciona:

"ARTICULO 3º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación...

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

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

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley..." (44).

De los principios jurídicos que rigen a la educación en el estado mexicano se desprenden además los siguientes:

La garantía constitucional sobre el derecho de recibir educación para toda la población y correlativamente será obligación del Estado (Federación, Estado y Municipio) para impartir educación preescolar, primaria y secundaria; amén se incorpora la obligación del Estado de promover todas las clases y modalidades de educación necesarias para el desarrollo de la Nación, así como la promoción de la investigación científica y tecnológica; además dispone que el Estado para otorgar o retirar el reconocimiento oficial de estudios deberá ser conforme la ley derogándose definitivamente la facultad discrecional; asimismo establece que los particulares que imparten educación están obligados a sujetarse a los planes y programas de estudio oficiales y demás disposiciones del artículo 3ª constitucional.

❖ CONCLUSIONES

Los antecedentes jurídicos de la educación particular son consecuencia de acontecimientos históricos que se han manifestado a través de la reglamentación jurídica sobre el tópico de la educación en general. Y para entender la *ratio legis* del constituyente mexicano es necesario conocer el desarrollo y evolución de la legislación sobre la materia educativa ya que ésta comprende a la escuela particular.

Se puede apreciar que dicha reglamentación se ha perfeccionado acorde a la evolución de la vida social del estado mexicano.

Probablemente tal reglamentación es consecuencia que obedece a las diversas circunstancias sociales y políticas que han sucedido a lo largo de la historia de México, así como las ocurridas en los diversos periodos presidenciales y gubernamentales en donde se han impuesto las políticas y los fines y objetivos de la vida del país, que muchas veces son distintos entre una época y otra; y en la misma forma se ha modificado la legislación educativa al actualizarse a tales fenómenos sociales y al perfeccionarse día con día.

En los diversos periodos históricos, el legislador le ha impuesto a la regulación jurídica de la educación aquello que plantea conveniente de acuerdo a las necesidades del país o a los criterios políticos implantados por los ejecutivos federales, por lo que la regulación jurídica de la educación es *sui generis*, ya que en muchas ocasiones ha obedecido más al aspecto político y social del estado mexicano, que al verdadero sentido en que debe descansar el tema de la "educación", el cuál indudablemente puede cambiar el espíritu y el sentir de ésta nación "México".

Cabe mencionar que la legislación educativa del estado de Guanajuato ha sido protagonista a estos cambios, en la misma forma en que los órganos legislativos le han impuesto a la reglamentación jurídica de la educación ya que la misma ocupa un lugar inferior en la jerarquía de la legislación mexicana.

Históricamente la regulación jurídica de la educación se ha desarrollado basándose en diversas fuentes de derecho y sintéticamente se presentan de la siguiente forma:

➤ **En el período prehistórico se caracteriza por:**

Carecer totalmente de una reglamentación escrita, y de someterse al derecho consuetudinario, a las tradiciones y los usos y la escuela no es una institución formal sino se desarrolla en el seno familiar.

➤ **En el período precolonial que:**

Empieza una reglamentación escrita amén de los usos y las costumbres adoptadas en estas sociedades autóctonas, y comienzan los antecedentes de las escuelas primeras escuelas, entre ellas el Calmecac y el Techpocalli.

➤ **En la época colonial que:**

Su reglamentación jurídica se basaba en las leyes impuestas por los colonizadores, además de las existentes en las sociedades autóctonas y las costumbres, las tradiciones y los usos.

➤ **En el período de transición en la lucha de la emancipación del pueblo novohispano con el Ibérico:**

Su reglamentación jurídica se bifurca ya que por una parte se expidió una legislación por parte del gobierno virreinal y sus representantes establecidos en la Nueva España y la Corona Española; y por otra parte la legislación creada por los insurgentes que encabezaban el movimiento emancipador. En la legislación novohispana se puede mencionar a la Constitución de Cádiz, las Bulas Papales y

Cédulas Reales, decretos, reglamentos, etcétera. Y por parte de los insurgentes se establecieron decretos, Constituciones y diversos convenios, planes políticos, etcétera.

➤ **Período de la Independencia de los Estados Unidos Mexicanos:**

Se estructura una nueva legislación que tendría como antecedentes inmediatos al Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba, el Acta de la nación mexicana y se consolidaría en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en el año de 1824.

Asimismo son promulgadas las Constituciones Políticas Federales en los años de 1836, 1857 culminando con la del año de 1917.

Los instrumentos jurídicos antes mencionados, incluyen en su estructura a la educación como uno de los factores más importantes para el desarrollo del estado mexicano.

➤ **Período contemporáneo de la historia de México:**

Se modifica el texto constitucional en cinco ocasiones sobre diversos tópicos que incluyen la esfera jurídica de la escuela particular.

Desde la creación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con relación a la escuela particular se pueden apreciar los siguientes tópicos:

- El texto original del numeral tercero de la Constitución federal expresamente disponía "la facultad discrecional" para que la autoridad retirará o revocará el reconocimiento de validez oficial de estudios a los planteles particulares, y

tal figura jurídica de acuerdo a la doctrina y diversas opiniones de los estudiosos del derecho, se ha planteado como una "arbitrariedad" consignada en la ley, ya que además en el mismo texto disponía que no procedía ningún juicio ni recurso alguno contra tal resolución, y ocasiona una flagrante violación a las garantías de previa audiencia y de legalidad consignadas en los artículos 14 y 16 del orden jurídico en comento.

- Han transcurrido 75 años para que se reconozca constitucionalmente el derecho de la certeza jurídica, ya que actualmente la autoridad al retirar o revocar el reconocimiento de validez oficial de estudios deberá resolver conforme a los supuestos señalados por la ley aplicable, con lo que prevalece el principio de legalidad (lo que no ocurre en la Ley de Educación Pública del estado de Guanajuato, publicada en el periódico oficial en la fecha del 29 de enero de 1976).
- Desde la promulgación de la Constitución multicitada, no se permitía la interposición de juicio o recurso alguno, sino hasta el año de 1992.

Cabe señalar algunos cuestionamientos *verbigracia*, si tal afectación de derechos es aplicable a la escuela oficial o existe desigualdad jurídica con la escuela particular. Además podemos observar en el transcurso histórico de la legislación sobre la educación que siempre ha favorecido a la escuela oficial, quién puede ser protagonista de hechos totalmente en contra del espíritu de las leyes educativas e incluso de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A pesar de lo expuesto y analizado en los párrafos precedentes se deduce la necesidad de que las legislaciones educativas del país al ser adecuadas a los cambios sociales deben favorecer el marco jurídico de las garantías individuales, y aún por encima de ella deben velar por el respeto al derecho natural y los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano.

Congruentemente a las opiniones vertidas sobre la legislación educativa tanto federal como la local, deberán reconocerse la garantía del principio de legalidad y del derecho de audiencia y por lo tanto deben permitir la interposición de los medios de defensa jurídicos o del juicio de amparo en contra de resoluciones que afecten los derechos de las escuelas particulares y que sean resoluciones ilegales, anticonstitucionales o arbitrarias de la autoridad.

Asimismo las legislaciones aludidas deben establecer los instrumentos jurídicos de defensa, utilizar en el texto legal un criterio de equidad entre la escuela particular y la escuela oficial, ya que ambas pueden ser sujetos de violar la norma constitucional o la legal.

1.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA EDUCACION EN EL ESTADO MEXICANO

En los Estados Unidos Mexicanos se establece como norma esencial "La Constitución Política", y éste instrumento jurídico contiene tanto las garantías individuales, las garantías sociales, la organización del estado y la creación de instituciones tanto de interés social como de orden público.

Y como ordenamiento rector establece las bases jurídicas de la legislación secundaria, en sus distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

En México, el fundamento constitucional de la educación se establece en el contenido del artículo tercero.

La "educación" se instituye como una garantía individual y a su vez como una garantía social. Como una garantía individual porque se establece el derecho de recibirla a los habitantes mexicanos y como una garantía social porque en ella se observa el bien común de la sociedad.

En el ordenamiento constitucional federal del estado mexicano se establecen las bases de la educación tanto la pública como la impartida por los particulares, es por ello que la presente investigación tendrá esencialmente el estudio de esta norma

que enmarca a la educación privada, cuyo objeto tendrá que ser el de precisar sus alcances jurídicos y su repercusión en la legislación secundaria y entender la *ratio legis* del constituyente.

A su vez, la legislación secundaria en el ámbito federal es compleja y diversa dada la multiplicidad de situaciones que se presentan en la sociedad actual y que sin duda una de las más importantes es la "Ley General de Educación" (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993).

Las entidades federativas enmarcan el rubro de la "educación" en la Constitución Federal, en las leyes federales, en las Constituciones local y sus leyes secundarias.

De los ordenamientos antes mencionados se crea la ley educativa local, que reglamenta el tópico de la "educación" dentro del estado guanajuatense de acuerdo a las facultades que le otorga la norma suprema a las legislaturas locales.

A su vez los ordenamientos secundarios tanto federales como locales se encuentran enmarcados por lo establecido en el artículo tercero constitucional la cual establece las bases jurídicas de esta legislación.

Otros ordenamientos federales que son aplicables en el ámbito educativo son:

la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1978; la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, publicada en el Diario Oficial el 6 de enero de 1945; la Ley que establece la Educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1984; la Ley que Crea la Universidad Autónoma de Chapingo, publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1974; la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, publicada en el Diario Oficial el 17 de diciembre de 1973; la Ley que crea la Universidad del ejército y Fuerza Aérea, publicada en el Diario de la Federación el 29 de diciembre de 1975, entre otros ordenamientos.

Hay que hacer una distinción de lo que es el ejercicio de las profesiones y lo que es la impartición de la educación, ya que ambos temas aunque están ligados se rigen por ordenamientos jurídicos muy distintos. De esta forma en el artículo 5º constitucional regula las bases jurídicas sobre el ejercicio de las profesiones, de tal texto se crean sus leyes secundarias como la Ley de Profesiones o Ley Reglamentaria del artículo 5º constitucional.

El artículo tercero constitucional será la norma esencial en materia de la "educación", al cual establece la esencia y principios básicos que estructuran el ámbito educativo, tanto en el nivel federal como en el estatal, incluyendo tanto la institución pública como la institución privada.

Dicho mandato constitucional a sido objeto de cinco modificaciones desde su promulgación en la fecha del 5 de febrero de 1917.

En el año de 1997 el citado mandato tercero constitucional en la parte relativa a la educación impartida por los particulares al tenor establece:

"ARTICULO 3º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación...

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

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

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley..." (45).

Del párrafo constitucional mencionado se deducen los siguientes tópicos:

1. El texto vigente **deroga la facultad discrecional** que gozaba la autoridad para retirar o revocar el reconocimiento de validez oficial de estudios y con ello, en el futuro la escuela particular afectada tendrá certeza jurídica y consecuentemente se evitarán abusos de poder, de ilegalidad y

arbitrariedades.

2. **Reconoce como principio el de legalidad tanto al otorgar un reconocimiento de validez oficial de estudios, como al retirarlo o revocarlo. De esta forma, la autoridad deberá resolver conforme a la ley aplicable, amén de fundar y motivar el acto jurídico que proceda.**
3. **Se reconoce la tutela constitucional de previa audiencia y la escuela particular afectada podrá defenderse mediante un procedimiento en el que se cumplan las formalidades de todo procedimiento judicial.**
4. **Consecuentemente la escuela particular tendrá la garantía constitucional de certeza jurídica y seguridad jurídica, en tanto no infrinja el dispositivo tercero constitucional y la autoridad tendrá el deber de apegarse a los lineamientos jurídicos aplicables.**

Someramente cabe hacer mención del contenido sobre el artículo tercero constitucional anteriormente a la reforma aludida, y que tenor dice:

"ARTICULO 3º. La educación que imparte el Estado...

III. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;

IV.- Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior...

V. **El Estado podrá retirar, discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares;..." (46).**

Dicho párrafo establecía lo siguiente:

1. Contenía lo concerniente a la **facultad discrecional** para revocar o retirar el reconocimiento de validez oficial de estudios y consecuentemente facultaba excesivamente al estado, ello ocasionaba que la autoridad pudiese ser protagonista de una infinidad de irregularidades y de abuso de poder, actos ilegales y arbitrariedades, etcétera, ya que contra tales resoluciones no procedía ningún medio jurídico de defensa.
2. Textualmente transgredía el **principio de legalidad** ya que la autoridad al tener la facultad discrecional podía retirar o revocar un reconocimiento de validez oficial de estudios, sin fundar ni motivar su resolución.
3. Se infringe la tutela constitucional **de previa audiencia** ya que el particular afectado por mandato constitucional no podía interponer algún medio de defensa legal, la cual esta establecida en los artículos 14 y 16 del ordenamiento multicitado y que se establece como un derecho de toda persona.

Puede apreciarse en el numeral constitucional multicitado que es motivo preocupante para el constituyente el desconocimiento de la garantía de la protección jurídica de las escuelas particulares, asimismo puede apreciarse la inequidad entre la escuela particular y la escuela oficial, ya que ambas instituciones pueden ser agentes de grandes irregularidades.

Han transcurrido 75 años para solucionar el primer problema aparentemente (ya que al analizar las sanciones aplicables, surge la interrogante de la equidad sobre la aplicación de las mismas entre la escuela particular y la escuela oficial).

Sobre la norma constitucional que reglamenta el tópico de la educación se señalan los siguientes rasgos jurídicos:

1. El mandato tercero constitucional constituye la base jurídica de la educación en el estado mexicano.
2. Al establecerse en el pacto federal debe ser observada en toda la República Mexicana.
3. En el sistema jurídico mexicano y dada su jerarquía jurídica, tal disposición enmarca a los demás ordenamientos jurídicos tanto federales como locales.
4. El texto reformado y vigente actualmente (año de 1997), con relación al tema de la seguridad jurídica de los particulares establece:
 - La escuela particular que ha obtenido previamente su reconocimiento de validez oficial de estudios obtiene la certeza jurídica en lo relativo a la revocación o retiro del mismo.

- En dichas modificaciones se reconocen las garantías individuales de: Legalidad, previa audiencia y consecuentemente de seguridad jurídica. Ya que se elimina del texto constitucional lo relativo a la facultad discrecional del estado para retirar el reconocimiento de validez oficial de estudios, además de obligar a la autoridad para resolver conforme lo establece la ley secundaria.
- Como no se establece nada en contrario, se permite que la legislación secundaria tanto federal como local, establezcan medios jurídicos de defensa ante resoluciones ilegales o arbitrarias. En tales medios de defensa pueden incorporar el principio jurídico de igualdad jurídica entre la escuela particular afectada y la autoridad, al poder disponer en los ordenamientos secundarios la posibilidad de que las impugnaciones se ventilen ante un tribunal autónomo de la autoridad que emitió el acto impugnado.

1.3

LEGISLACION EDUCATIVA FEDERAL DEL ESTADO MEXICANO

El artículo tercero constitucional dispone las bases jurídicas de la educación en el estado mexicano, y de tal disposición emana la ley secundaria que reglamenta el tópico de la educación en el estado mexicano aplicable en toda la República Mexicana.

Actualmente (año de 1997), el principal orden que reglamenta la educación en el ámbito federal es la "Ley General de Educación" publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de Julio de 1993.

Este ordenamiento federal es importante ya que en el se establecen las bases jurídicas del sistema educativo federal.

Cabe mencionar que existen otros ordenamientos jurídicos federales que reglamentan otros tópicos de la educación tanto administrativos como los relativos a la impartición de la educación y estos también tienen aplicabilidad en la República Mexicana.

Cabe mencionar que al modificarse el artículo tercero constitucional en el año de 1992, fue abrogado el ordenamiento federal secundario y consecuentemente fue creada y promulgada la Ley General de Educación, y de esta forma la ley secundaria

federal es congruente con la ley fundamental del estado mexicano.

En tales modificaciones constitucionales y legales se reglamenta atendiendo los principios jurídicos de legalidad y de previa audiencia y consecuentemente otorgan certidumbre jurídica a los particulares que imparten educación.

En relación con el rubro de la certidumbre jurídica de las escuelas particulares, en el texto de la ley educativa federal se establece lo siguiente:

1. Se elimina de su contenido a "la facultad discrecional" del estado para retirar o revocar el reconocimiento de validez oficial de estudios.
2. Adopta el principio de legalidad para el caso de revocar o retirar dicho reconocimiento de estudios.
3. Deroga la parte relativa a la "improcedencia constitucional de cualquier juicio o recurso alguno", por lo que se adopta el dogma jurídico de previa audiencia.
4. Establece un recurso administrativo.

En el texto de la ley educativa federal anterior (denominada ley federal de educación), en su numeral 36 al tenor mencionaba "El Estado podrá revocar, sin que proceda juicio o recurso alguno, las autorizaciones otorgadas a particulares, para impartir educación primaria, secundaria, y normal; y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos, cuando contravengan lo dispuesto en el artículo 3º constitucional o falten al cumplimiento de alguna de las obligaciones que establece

el artículo 35 de ésta Ley." (47). El artículo legal mencionado constituía una violación a lo establecido en las garantías individuales señaladas en los numerales 14 y 16 constitucionales que establecen el derecho de previa audiencia y el de legalidad, además de infringir los derechos naturales y los fundamentales del hombre y del ciudadano.

De esta forma el nuevo ordenamiento que reglamenta el rubro de la educación en el ámbito federal dispone que la escuela particular tenga certidumbre jurídica con relación a su reconocimiento de validez oficial de estudios, evitando que en lo futuro exista la posibilidad de que la autoridad pudiese ser arbitraria y tenga un excesivo poder de decisión, que en un momento dado pudiese ser incongruente a la *ratio legis* de las garantías individuales del constituyente mexicano.

Y con relación sobre el tópico del "recurso administrativo" en la legislación federal dispone en su capítulo VIII "De las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo", lo siguiente:

- En el artículo 76 menciona lo relativo a las sanciones por las infracciones administrativas.
- A su vez el artículo 78 dispone las normas del procedimiento administrativo al que deberá apegarse la autoridad, para el caso, de aplicar una sanción administrativa.
- El artículo 81 dispone que autoridad será la competente para recibir el medio

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

de impugnación "recurso administrativo".

- El numeral 79 establece que efectos jurídicos se producen con la revocación o el retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios, y consecuentemente las medidas que deberá adoptar la autoridad que aplique dicha sanción.

Sobre éste apartado surgen algunas cuestiones confusas sobre la legislación federal, ya que no dispone si tales sanciones serán aplicables tanto a escuelas particulares como a las oficiales (ya que ambas pueden incurrir en infracciones administrativas graves y perjudiciales para la sociedad), además no establece que la autoridad competente que conozca del recurso administrativo, sea ajena a la que emite la resolución administrativa, ya que lógicamente podría actuar arbitrariamente en favor de la misma dependencia, además conlleva a que exista "desigualdad jurídica entre las partes" al ser la autoridad "juez y parte en el mismo negocio".

Por las razones aludidas se deduce que no bastan estas reformas para otorgar certeza jurídica a la escuela particular, aún falta perfilar que exista equidad jurídica en cuanto a la aplicación de las sanciones y asimismo, deberá establecerse que la autoridad educativa que conozca del "recurso administrativo" sea parte procesal en un juicio análogo al judicial y en el que se substancie ante una autoridad distinta a la dependencia en comento.

Es clara la pretensión del legislador tanto constitucionalmente como en la

legislación secundaria para reconocer en tales ordenamientos jurídicos las garantías individuales, los derechos naturales y los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano.

De esta forma puede afirmarse que históricamente se establece la culminación y el comienzo de un nuevo orden jurídico que tiende a perfilar la seguridad jurídica a las escuelas particulares, que no existía desde el año de 1917.

1.4 LEY DE EDUCACION PUBLICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO

El estado de Guanajuato en ejercicio de las facultades legislativas que le permite el sistema federal, tiene la facultad para reglamentar y legislar en el rubro de la "educación".

Tal reglamentación secundaria local se encuentra sujeta a lo dispuesto por la Constitución Federal, a la Ley General de Educación y a la Constitución Política Local.

La aplicabilidad y observancia de la Ley de Educación Pública del estado de Guanajuato únicamente es dentro de su demarcación territorial, y por lo tanto, en ésta demarcación territorial produce sus efectos jurídicos.

La Ley de Educación Pública del Estado de Guanajuato fue creada mediante la publicación en el periódico oficial del estado por decreto número 264 en la fecha del 29 de Enero de 1976.

El ordenamiento estatal en comento se estructura en once capítulos que comprenden 68 artículos, además de ocho artículos transitorios.

Y se estructura de la siguiente manera:

1. El capítulo I que menciona sobre las disposiciones generales.
2. El capítulo II que menciona la forma de constitución y la estructura del sistema educativo estatal.
3. El capítulo III que define a la función educativa.
4. El capítulo IV que señala las pautas sobre los planes y programas de estudio.
5. El capítulo VII que El capítulo V que establece los derechos y obligaciones de los habitantes del estado y padres de familia en materia educativa.
6. El capítulo VI que señala reglas de la enseñanza cooperativista y del desarrollo comunitario.
7. Contempla aspectos culturales, recreativos y deportivos.
8. El capítulo VIII que trata sobre la validez oficial de estudios, revalidaciones y otros tópicos similares.
9. El capítulo IX que contempla la alfabetización.
10. El capítulo X que establece las sanciones administrativas e infracciones.
11. Y el capítulo IX que establece lo relacionado con el personal docente y administrativo que dependen de la Secretaría de Educación del estado de Guanajuato.

La reglamentación citada no comprende ningún capítulo que verse sobre algún medio de defensa legal, por lo tanto, los actos arbitrarios de la autoridad que se encuentren viciados de ilegalidad, no pueden ser ni anulados, ni modificados, ni

confirmados, en su caso. Por lo tanto la escuela particular se encuentra en estado de indefensión jurídica.

Agravando su situación jurídica cabe mencionar que textual y expresamente se prohíbe la procedencia de medios de impugnación en contra de la revocación o del retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios, y tal disposición se establece en el artículo 20 de la Ley educativa local de 1976.

El dispositivo legal antes mencionado establece al tenor que: "El Ejecutivo podrá revocar, sin que proceda juicio o recurso alguno, las autorizaciones otorgadas a particulares para impartir educación..." ⁽⁴⁸⁾. Tal disposición legal es incongruente a las modificaciones realizadas en el año de 1992 en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la creación de la Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la federación de fecha 13 de julio de 1993.

Y debido a la jerarquía jurídica reconocida en el numeral 133 de la ley fundamental del estado mexicano es necesario el de adecuar el ordenamiento jurídico local a las disposiciones relativas del artículo tercero constitucional y de la ley educativa federal.

Cabe hacer mención que los numerales 21 y 24 de la ley educativa local menciona las reglas procedimentales de *cuasi-defensa* de la que goza la escuela

particular a la que se le retira o revoca el reconocimiento de validez oficial de estudios, y únicamente tiene derecho a ser oído o en otros términos, se le prohíbe el derecho de poder ser vencido en un juicio ante una autoridad imparcial, contraponiéndose a los principios generales de derecho reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las disposiciones legales citadas textualmente mencionan lo siguiente:

"Art. 21. - Cuando sea presumible que proceda la revocación a que se refiere el artículo anterior, el particular afectado será oído por las autoridades educativas."⁽⁴⁹⁾

"Art. 24. - Para retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios impartidos por particulares en tipos distintos y grados diferentes a los mencionados en el artículo anterior, la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación y la Universidad de Guanajuato, en los casos de su competencia, oirán a los particulares afectados."⁽⁵⁰⁾

Se aprecia a simple vista que los artículos de la ley secundaria local son anticonstitucionales ya que infringen lo dispuesto por los artículos 3°, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además cabe mencionar que en el ordenamiento jurídico local se carece de una reglamentación sobre los medios jurídicos de defensa, por lo que se encuentra en total estado de indefensión la escuela particular afectada.

Finalmente es necesario señalar que debido a la infinidad de asuntos que se tramitan ante las autoridades educativas locales, se debe facultar a la autoridad administrativa de una forma de autotutela jurídica ante situaciones mal aplicadas legalmente o por errores que puedan ser subsanados.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. Página 1224.
- (2) Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Guillermo Floris Margadant S. Editorial Esfinge. Página 9.
- (3) Garantías Constitucionales. Luis Bazdresch. Editorial Trillas. 1990. Página 105.
- (4) Historia Sinóptica de México de los Olmecas a Salinas. Luis Pazos. Editorial Diana. 1994. Pág. 37.
- (5) Luis Pazos. Opus citatum. Página 37.
- (6) Luis Pazos. Opus citatum. Página 37.
- (7) Luis Pazos. Opus citatum. Página 37.
- (8) Enseñanza del Derecho y Metodología Jurídica. Sergio Alberto Campos Chacón. Editor y Distribuidor Cárdenas 1992. Página 13.
- (9) Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Guillermo Floris Margadant S. Editorial Esfinge. Página 84.
- (10) Guillermo Floris Margadant S. Opus citatum. Página 84.
- (11) Ibídem Página 84.
- (12) Ibídem. Página 84.
- (13) Ibídem. Página 84 y 85.
- (14) Ibídem. Página 85.
- (15) Ibídem. Página 84.
- (16) Enseñanza del Derecho y Metodología Jurídica. Sergio Alberto Campos Chacón. Editor y Distribuidor Cárdenas. 1992. Página 13.
- (17) Legislación Educativa. Salvador Hermoso Najera. Ediciones Oasis. 1981. Página 61.
- (18) Leyes Fundamentales de México 1808-1995. Felipe Tena Ramírez. Editorial Porrúa. 1995. Pág. 76.
- (19) Felipe Tena Ramírez. Opus citatum. Página 96.
- (20) Idem. Página 98.

- (21)** Idem. Página 102.
- (22)** Idem. Página 24.
- (23)** Idem. Página 26.
- (24)** Diccionario Manual Ilustrado Larousse. Ediciones Larousse. 1993. Página 274.
- (25)** Leyes Fundamentales de México 1808-1995. Felipe Tena Ramírez. Editorial Porrúa. 1995. Pág. 30.
- (26)** Leyes Fundamentales de México 1808-1995. Felipe Tena Ramírez. Editorial Porrúa. 1995. Pág. 30.
- (27)** Leyes Fundamentales de México 1808-1995. Felipe Tena Ramírez. Editorial Porrúa. 1995. Pág. 35.
- (28)** Felipe Tena Ramírez. Opus citatum. Página 144.
- (29)** Ibídem. Página 144.
- (30)** Ibídem. Página 241.
- (31)** Ibídem. Página 243.
- (32)** Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. Página 1224.
- (33)** Ibídem. Página 1224.
- (34)** Ibídem. Página 1224.
- (35)** Legislación Educativa. Salvador Hermoso Najera. Ediciones Oasis. 1981. Página 62.
- (36)** Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Editorial Porrúa. 1989. Página 1224.
- (37)** Legislación Educativa. Salvador Hermoso Najera. Ediciones Oasis. 1981. Página 62.
- (38)** Leyes Fundamentales de México 1808-1995. Felipe Tena Ramírez. Editorial Porrúa. 1995. Pág. 62.
- (39)** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, actualizada y aumentada. Dr. Rubén Delgado Moya. México. Editorial PAC. 1996. Página 11.
- (40)** Felipe Tena Ramírez. Opus citatum. Páginas 881 y 882.
- (41)** Rubén Delgado Moya. Opus citatum. Página 8.

- (42) Felipe Tena Ramírez. Opus citatum. Página 1005.**
- (43) Idem. Páginas 1081 y 1082.**
- (44) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial ALCO 1995. Página 5.**
- (45) Ibídem. Página 5.**
- (46) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial Porrúa. 1992. Página 7.**
- (47) Ley de Profesiones (Legislación en materia de Educación y Profesión). Ed. PAC. 1993. Pág. 87.**
- (48) Ley de Educación Pública del Estado de Guanajuato. Tomo I. Compilación de Leyes del Estado de Guanajuato. Página 429.**
- (49) Idem. Página 429.**
- (50) Idem. Página 429.**

CAPITULO 2

EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LOS MEDIOS JURIDICOS DE DEFENSA

El Derecho Administrativo, es la rama del Derecho Público que contiene las normas jurídicas y criterios doctrinales en los diversos tópicos de la administración pública. Dicha rama jurídica, constituye el marco teórico de la presente investigación.

Un tópico muy importante para el Derecho Administrativo es el relativo a la seguridad jurídica de los gobernados en el ejercicio de la administración pública ya que es un tema que es parte esencial para un sano desenvolvimiento en el estado de derecho.

La regla general en el ejercicio de la función pública es que la autoridad aplique correctamente las normas del derecho positivo vigente que sea aplicable a un caso determinado y con ello el particular goza de seguridad jurídica.

Actualmente es frecuente encontrar innumerables casos sobre inseguridad jurídica en el ejercicio cotidiano de la función en la administración pública, por tal motivo es necesario encontrar las posibles soluciones ante tal problemática que afecta al estado de derecho.

Es frecuente observar en los diversos ordenamientos que reglamentan la función de la administración pública que otorgan un excesivo poder decisivo a la autoridad administrativa para ejercer sus funciones, asimismo se han inclinado sobre la parcialidad sobre las decisiones, y en ambos casos, pueden afectarse intereses a

los particulares de una manera injusta y todavía es más grave que sea en contra de la ratio legis del constituyente de 1917 en el derecho positivo mexicano.

Por tal razón deberán analizarse los ordenamientos jurídicos que regulan la administración pública, y en los casos que se detecten tales incongruencias jurídicas se deberán modificar para que en todo caso se reconozcan las garantías individuales establecidas en la Constitución federal vigente.

Además la problemática descrita se agrava cuando la legislación secundaria establece disposiciones jurídicas procedimentales en que un particular afectado en sus derechos se encuentre en desventaja ante la autoridad decisiva que es juez y parte en la problemática planteada.

La legislación secundaria local que es objeto de estudio en la presente investigación contiene la problemática mostrada anteriormente y dicho ordenamiento es denominado "Ley de Educación Pública del estado de Guanajuato" y fue publicado en el periódico oficial de la entidad con fecha del 29 de enero de 1976.

Tal ordenamiento jurídico carece de certidumbre jurídica, para aquellos casos en que una escuela particular que ha obtenido previamente su reconocimiento de validez oficial de estudios por la Secretaría de Educación de Guanajuato, se le puede revocar o retirar de manera discrecional por la autoridad, sin que proceda juicio o

recurso alguno, para el caso de existir una incongruencia legal.

De esta forma, para analizar tal cuestión y encontrar una solución razonada a los lineamientos del derecho vigente, será imprescindible describir el léxico jurídico utilizado en el derecho administrativo y principalmente sobre aquello relativo a la protección jurídica de los particulares.

Los investigadores y estudiosos del derecho administrativo reconocen la desigualdad jurídica existente entre los gobernados y las autoridades gubernamentales, y además algunos tópicos relacionados como los siguientes: La diferencia entre la facultad discrecional y la arbitrariedad; los principios constitucionales a que deben ceñirse los ordenamientos de la materia; la incertidumbre jurídica de los gobernados; etcétera.

Cabe señalar enfáticamente que de acuerdo a las reglas de la metodología de la investigación se presentan los diferentes criterios doctrinales tanto los que presentan una tendencia positiva, una negativa o ecléctica, de los especialistas sobre la materia, afín de establecer un criterio científico sustentable que sirva para definir y comprender el rubro de "el estado de indefensión de las escuelas particulares en la Ley de Educación Pública del estado de Guanajuato".

2.1

MARCO TEORICO: EL DERECHO ADMINISTRATIVO

El marco de estudio de la presente investigación es el derecho administrativo, ya que es la ciencia del derecho encargada estudiar todos los tópicos relativos a la función de la administración pública.

Al recurrir al estudio del derecho administrativo, se observará indudablemente que la fuente más importante de interpretación jurídica: Es la doctrina o ciencia del derecho administrativo. Mediante ésta se proporcionará un panorama claro y preciso sobre la rama del derecho que es relativa a la administración pública.

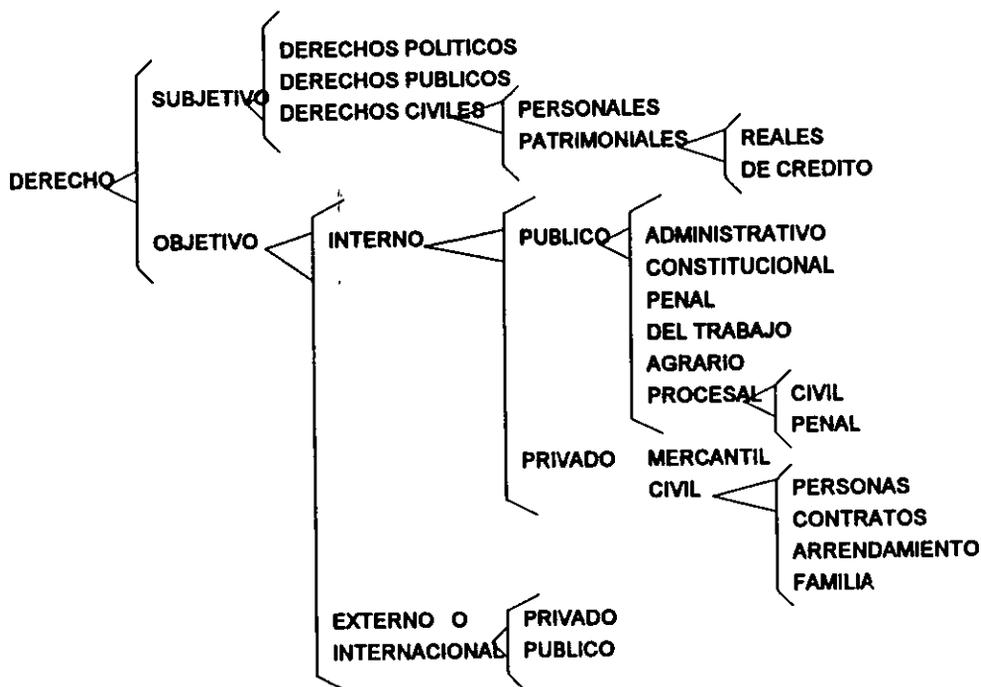
Como cualquier investigación se forma la duda manifestándose en algunas interrogantes: ¿Qué es el derecho? ; ¿Para qué sirve el derecho? ; ¿Cuál es la materia jurídica que estudia los tópicos de la administración pública? ; ¿Cuáles son los medios jurídicos que garantizan los derechos de los particulares?, etcétera.

De las interrogantes mencionadas se debe responder a la más elemental referente a entender el sentido general del derecho y se puede expresar en la siguiente pregunta: ¿Qué es el derecho?, se podrá dar una respuesta de acuerdo a su sentido etimológico del vocablo "derecho" que "...proviene del latín *directum* el cual deriva de *dirigere* ("enderezar", "dirigir", "encaminar"), a su vez, de *regere, rex*,

rectum, ("conducir", "guiar", "conducir rectamente, bien"). Así, "derecho" implica "dirección", "guía", "ordenación..." (61). Tal vocablo en el lenguaje cotidiano lo podemos definir como la dirección o guía de aquello que se considera como recto y bueno de la conducta humana.

También tal expresión se manifiesta como un conjunto de normas que sirven a la sociedad para que exista una sana convivencia en la misma. Asimismo cabe mencionar que el derecho se deriva en diferentes ramas que sirven para regular los diferentes rubros sociales entre ellos es el derecho administrativo.

Otra interrogante se refiere a ¿Qué rama del derecho estudia e investiga los tópicos de la administración pública?, es indudablemente el derecho administrativo que es una derivación del derecho en general, como lo representa esquemáticamente el jurista Efraín Moto Salazar:



En la gráfica se observa que el derecho administrativo es una derivación del derecho público, a su vez éste deriva del derecho interno y del derecho objetivo y éstas ramas jurídicas derivan del derecho en general.

También es necesario definir ¿Qué es el derecho administrativo? asimismo deberá atenderse a la raíz etimológica de ambos vocablos y la palabra derecho "... proviene del latín *directum* el cual deriva de *dirigere* ("enderezar", "dirigir", "encaminar"), a su vez, de *regere, rexin, rectum* ("conducir", "guiar", "conducir rectamente, bien")..."⁽⁵²⁾, y la palabra administración deriva "Del latín *administratoris*, que administra."⁽⁵³⁾, de ambos términos se deduce que el sentido etimológico del Derecho Administrativo es el de "La conducción recta de aquél que administra."

También el significado mencionado es definido por los estudiosos del derecho en un sentido amplio o lato y de esta forma el derecho administrativo es "... el conjunto de normas de derecho que regula la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares."⁽⁵⁴⁾, de la misma forma es definido en un sentido técnico o restringido como "... el conjunto de normas de Derecho Público que regula el Poder Ejecutivo, la administración pública y su actividad."⁽⁵⁵⁾.

Los doctrinistas e investigadores del derecho administrativo le han atribuido

otras connotaciones como las siguientes:

1. **Efraín Moto Salazar:** "El Derecho Administrativo es el conjunto de reglas o disposiciones que rigen la organización del Poder Administrativo (Ejecutivo) y la forma de hacer promociones ante dicho Poder." ⁽⁵⁶⁾.
2. **Eduardo García Maynez:** "El derecho administrativo es la rama del derecho público que tiene por objeto específico la administración pública." ⁽⁵⁷⁾.
3. **Alfonso Nava Negrete:** "Es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública encargada de satisfacer que las necesidades esenciales de la colectividad" ⁽⁵⁸⁾.
4. **Hauriou:** "...la rama del derecho público que regula: 1º. La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; 2º. Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos; 3º El ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen" ⁽⁵⁹⁾.
5. **Enrique Sayagués Lasó:** "Parte del derecho público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el ejercicio de la función administrativa." ⁽⁶⁰⁾.
6. **Gabino Fraga:** "Rama del derecho público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa." ⁽⁶¹⁾.
7. **Rafael Martínez:** "Rama del derecho público que estudia el ejercicio de la

función administrativa y la protección judicial existente contra ésta." (62).

De los conceptos anteriormente expuestos y conjuntando algunos elementos de ellos se puede definir al "derecho administrativo" como: La rama del derecho público, que estudia la actividad administrativa del estado, y que regula: su actividad, su organización, las facultades y derechos que poseen los servidores públicos, su estructura y ejercicio de la función administrativa, y la protección judicial.

Por las razones mencionadas se deduce que la rama del derecho que será objeto de estudio en la presente investigación será el derecho administrativo, y a través del estudio de esta ciencia se delimitará y unificará el criterio sobre los diversos tópicos que se analizarán y expondrán en el presente trabajo de investigación.

2.2 TOPICOS ELEMENTALES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Los tópicos elementales que se creen pertinentes exponer en el presente trabajo de investigación se refieren principalmente a aquellos relativos al acto jurídico que da origen a la problemática planteada sobre el retiro o revocación del reconocimiento oficial de estudios, y por ello se encuentran involucrados los siguientes rubros: el acto administrativo, el acuerdo administrativo, los sujetos que intervienen en el derecho administrativo, la polémica facultad discrecional y aquellos relacionado con los medios jurídicos de defensa de los particulares frente a los actos de la administración pública.

Como se mencionó al inicio del presente investigación, uno de los problemas más frecuentes en la función pública es la inseguridad jurídica y la inequidad entre el particular y la autoridad emisora de los actos administrativos y por tal motivo se profundizará en mayor medida en los tópicos relacionados con la "protección jurídica de los particulares frente la administración pública".

Como se ha manifestado anteriormente se deberá recurrir al estudio doctrinal sobre los temas que derivan del derecho administrativo, ya que ellos proporcionarán una visión clara y precisa sobre la solución tentativa en el presente trabajo de investigación.

Los especialistas del derecho administrativo han expuesto que la "Ciencia del Derecho Administrativo", es aquella que: "...estudia, investiga, formula principios, conceptos, teorías, acerca de la administración y la actividad administrativa." ⁽⁶³⁾, ante la dicha opinión se pretende abocar sobre la profundización doctrinal para sustentar la problemática planteada en el rubro de la presente investigación.

El jurista Alfonso Nava Negrete manifiesta que "Gracias a la ciencia jurídica administrativa, la legislación en este campo avanza y se perfecciona, y la misma actividad administrativa se enriquece y se disciplina al bien común." ⁽⁶⁴⁾. Por lo tanto tendrá como objetivo primordial el presente trabajo, el de aportar un conocimiento crítico de investigación que aporte conocimientos sustentables para el derecho en general.

El doctor Miguel Acosta Romero a definido a la ciencia del derecho administrativo como: "...el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativos a la administración pública de los Estados en su interconexión sistemática, en busca de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo." ⁽⁶⁵⁾. Y el presente trabajo de investigación pretenderá conjuntar tales conocimientos mediante la metodología que se cree pertinente aplicar.

De lo expuesto se concluye que al investigar la ciencia del derecho

administrativo se deberán observar los siguientes rasgos epistemológicos:

1. Debe estudiarse mediante algunos métodos de investigación.
2. El objeto de tal investigación deberá consistir, en plantear un panorama más claro sobre los problemas debatidos y encontrar sus posibles soluciones sustentables.
3. Que la información asimilada sea analizada considerando los criterios doctrinales.
4. Además la información recabada deberá sea sistematizada y ordenada.
5. Y finalmente se deberá encontrar un conocimiento de la verdad jurídica.

El bagaje del léxico jurídico en el derecho administrativo es ocasionalmente confuso y superficial, y por ello, en la investigación se limitará y profundizará en el rubro de la protección jurídica de los particulares aplicable en el derecho positivo mexicano.

2.2.1 EL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo es un tópico polémico y complejo para entenderlo, ya que se le equipará como un acto procesal administrativo, un acto jurídico, un acto jurisdiccional, entre otros.

En la vida cotidiana de la sociedad mexicana se aplican innumerablemente los

actos administrativos por la autoridad administrativa a los gobernados y en muchas ocasiones se desconoce el significado jurídico del mismo, y por lo tanto se le confunde con el acuerdo administrativo u otros actos jurídicos.

De la misma forma al aplicarse un acto administrativo por la autoridad gubernamental ocasionalmente se expiden sin motivo ni fundamento legal alguno, perjudicando los intereses de los particulares afectados y propiciando algunos vicios añejos que han servido para corregir tales anomalías jurídicas.

En el párrafo anterior se mostró un caso jurídico que tiene las irregularidades jurídicas aludidas violando lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

De las razones expuestas se deduce la necesidad de precisar la connotación del acto administrativo, asimismo delimitar su alcance jurídico y su aplicabilidad de acuerdo al derecho positivo mexicano, atendiendo la perspectiva jurídico-doctrinal.

Sencillamente puede definirse al acto administrativo como "aquél que realiza la autoridad administrativa sobre situaciones jurídicas concretas con los particulares, cuyo orden normativo es regulado por el código sustantivo de la materia administrativa".

Los estudiosos del derecho administrativo hacen una distinción formal y una material del acto administrativo:

1. En el sentido formal "... es todo acto del Poder Ejecutivo, que es el órgano administrativo del estado." ⁽⁶⁶⁾.
2. Y en el sentido material "... es el acto del Estado, intrínsecamente administrativo, sin importar que el órgano estatal que lo realice sea el legislativo, el judicial o el administrativo." ⁽⁶⁷⁾.

En tal distinción predomina la formal, ya que primordialmente toma en consideración la calidad de la autoridad que interviene, la cuál la faculta el ordenamiento jurídico administrativo.

Precisando la connotación terminológica para los estudiosos del derecho administrativo le han definido al acto administrativo de las siguientes formas:

- A. **Miguel Acosta Romero** lo define como "... una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general." ⁽⁶⁸⁾.
- B. **Alfonso Nava Negrete** dice que es: "Es el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad. A veces, las autoridades

legislativas o las judiciales realizan también el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa." (69).

- C. **Andrés Serra Rojas** menciona que es: "...una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general " (70).
- D. **Agustín A. Gordillo** explica que: "...acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar que órgano la ejerce " (71).
- E. **Manuel María Díez** dice que es: "...acto administrativo puro es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa." (72).
- F. **El Derecho Francés** en su "Repertoire de droit public et administratif de Francia" (ordenamiento de Derecho Público de Francia), lo define como: "...un acto jurídico unilateral, realizado por una autoridad administrativa francesa en el ejercicio de un poder administrativo, creando derechos y obligaciones para los particulares." (73).
- G. **Ricardo Fernández de Velasco** dice que es "... toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas." (74).

Conjuntando las definiciones doctrinales aludidas se puede decir que el acto administrativo: **"Es la manifestación de voluntad de la autoridad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones a los particulares en situaciones jurídicas concretas, y cuya finalidad debe ser la de satisfacer el interés general de la colectividad"**.

En el derecho positivo mexicano actualmente le impone a la figura jurídica del acto administrativo algunos de los principios jurídicos que le son aplicables y que le otorgan validez jurídica y tales principios se basan en los derechos públicos subjetivos reconocidos en la Constitución política Federal.

De esta forma, en el acto administrativo se precisa y delimita su alcance jurídico en el derecho positivo mexicano considerando lo dispuesto por los artículos 8º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor y que contienen:

- **El principio jurídico del derecho de petición.** La Constitución Federal vigente reconoce tal derecho en su artículo 8o. y literalmente dispone que "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa... A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario." (76).

- **El principio jurídico de Irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna.** Es un derecho reconocido en el artículo 14 de la Carta Magna, y que al tenor dispone que "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna." (76).
- **El dogma jurídico del debido proceso legal.** Tal principio jurídico es reconocido por la Carta Magna del estado mexicano en su numeral 14, y el cuál establece que "Nadie podrá ser privado de la vida de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho." (77).
- **El principio de legalidad.** Este principio jurídico se expresa en el texto del artículo 16 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y éste es el principal medio jurídico para la existencia del respeto al estado de derecho, y el cual dispone que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento." (78).

También se traduce con la siguiente frase "La autoridad puede hacer lo que la ley le permite y el particular todo lo que la ley no le prohíba", tal principio de derecho al aplicarlo en el derecho administrativo mexicano, obliga a la autoridad para que al emitir un acto o acuerdo administrativo deba fundarlo y motivarlo, sin pretexto alguno y en caso contrario, se violaría la disposición constitucional aludida.

- **Los principios jurídicos de que "nadie puede ser juez y parte en el mismo negocio" y "el de imparcialidad de la autoridad que conozca un negocio litigioso".** Ambos principios son reconocidos por el artículo 17 constitucional y literalmente menciona que "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial... Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones" (79).

De los párrafos anteriores se deduce afirmativamente que en el derecho positivo mexicano está obligada cualquier autoridad administrativa que al emitir un acto o acuerdo administrativo sea competente y deba de fundar y motivar su resolución; y en los casos litigiosos, la autoridad que dirima la controversia deberá apegarse a los lineamientos legales aplicables y esta deberá ser independiente y autónoma de las partes contendientes, para resolver una controversia jurídica.

También se han considerado los principios jurídicos de derecho por los especialistas del derecho administrativo como el maestro Miguel Acosta Romero que considera que el acto administrativo deberá de reunir los siguientes requisitos:

" a) ser emanado de una autoridad competente es decir, con facultad legal para ello

b) adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficio, en el que se consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito firmado por el funcionario competente.

c) la fundamentación legal, es decir que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.

d) motivación. La autoridad debe señalar cuales son las circunstancias de hecho y de derecho inmediatas anteriores al acto administrativo, que lo originan." (80).

Y con relación al principio de legalidad en el ejercicio de la función pública, el abogado Rafael I. Martínez Morales manifiesta que "Toda la actividad del Estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la ley. Así, los actos de los órganos del Poder Ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador." (81). Considerando que el estado mexicano adoptó el respeto al estado de derecho y por lo tanto trata de evitar los actos ilegales de la autoridad y con ello pretende garantizar a los gobernados las garantías individuales mencionadas en la Constitución Federal.

También cabe mencionar que es de conocimiento general que la norma secundaria ya sea federal o local debe respetar la jerarquización de leyes como lo establece el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y consecuentemente debe legislarse en tales ordenamientos secundarios

conforme lo dispongan los ordenamientos jurídicos de mayor jerarquía, y de esta forma los ordenamientos jurídicos se jerarquizan en el derecho positivo mexicano de la siguiente manera:

- a) La Constitución.
- b) El Tratado Internacional.
- c) La Ley Federal.
- d) La Ley Ordinaria.
- e) El Decreto.
- f) El Reglamento.
- g) El Acuerdo.
- h) Las Disposiciones Administrativas.
- i) Las Normas Jurídicas y Sociales.

Se puede apreciar que todos los ordenamientos jurídicos se encuentran sometidos a las normas contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, ya que ésta es la ley suprema sobre cualquier orden legal.

Es necesario puntualizar que en aquellos casos concretos en que la autoridad deje de aplicar los principios jurídicos reconocidos por la Constitución Política mexicana en vigor, generalmente en los ordenamientos secundarios existen los medios jurídicos para reencauzar a la legalidad, ya que la finalidad en el control de legalidad radica, en preservar los principios jurídicos reconocidos en el orden constitucional.

2.2.2 EL ACUERDO ADMINISTRATIVO

El presente tema provoca confusión en la práctica cotidiana de la función administrativa, ya que en ocasiones se le asimila como un acto administrativo y se crean las siguientes posturas: Por una parte si el acuerdo administrativo es un acto administrativo, en el caso contrario al expuesto anteriormente y por último otra postura que afirma que son connotaciones análogas, etcétera.

El vocablo "acuerdo" proviene etimológicamente "... del latín *adcordem*, que significa,... idea de unidad en las voluntades, con cierto o conformidad de ellas." ⁽⁸²⁾. Y comúnmente a dicho vocablo se le atribuye como una conformidad de unidades de voluntad.

Es necesario precisar la connotación etimológica ya que en el uso común del vocablo "acuerdo" en el ejercicio de la función pública se le atribuye en diversas connotaciones y se le confunde con otros entes jurídicos.

Cuando se realiza un acuerdo en el derecho administrativo y concretamente en aquellos casos en los que se afectan los derechos de los gobernados es probable se interprete erróneamente en su connotación tanto doctrinal como legal, ya que en el último de los casos no se tiene una definición por los ordenamientos reglamentarios. Y es preocupante que en el ejercicio de la función pública sean las mismas

autoridades las que carecen de los perfiles profesionales que les permitan establecer un criterio firme para entender la legislación correctamente.

Por las razones expuestas se hace común observar en algunos casos que el acuerdo administrativo sea aplicado en diferentes formas jurídicas (desde un simple escrito emitido por una autoridad administrativa, una circular, un oficio, una instrucción, un memorándum, etcétera) ya que en dichos ordenamientos jurídicos se carece de una reglamentación que por lo menos indique algunos requisitos mínimos que deban de contener tales instrumentos jurídicos. Y como consecuencia de la diversidad de formas del acuerdo administrativo, es muy probable que constituya una causa para que la autoridad carezca de un criterio firme sobre su connotación jurídico-doctrinal, agravando con ello las afirmaciones expuestas anteriormente.

Por la diversidad de criterios sobre la problemática planteada en relación a la definición del acuerdo administrativo, se hace necesario exponer los conceptos doctrinales de los estudiosos del derecho administrativo:

- El *master juris* Miguel Acosta Romero dice que es: "...la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia, que se hace saber al inferior generalmente por escrito." (83).
- La jurista Olga Hernández Espíndola dice que: "Para delimitar la connotación del acuerdo administrativo, es conveniente recurrir a un sentido amplio y a otro estricto:

A) En sentido amplio, el acuerdo administrativo es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria;

B) En sentido de estricto el acuerdo administrativo puede revestir aspectos formales, en cuanto a que constituyen el acto mediante el cual, el titular de un órgano de jerarquía superior conoce de un asunto, cuya resolución le compete y le ha sido sometido a consideración por el titular de un órgano de grado inferior." ⁽⁸⁴⁾.

- Por su parte el jurista **Rafael I. Martínez Morales** dice que es "... la orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente." ⁽⁸⁵⁾.

De los criterios de interpretación jurídico-doctrinal mencionados sobre el término "acuerdo administrativo" se puede delimitar el concepto doctrinal de la siguiente manera: **Es un acto, orden o resolución que de manera individual o colegiada por una autoridad de grado jerárquico superior decide con un carácter ejecutivo sobre un asunto que le somete la autoridad de menor grado jerárquico.**

2.2.3 SUJETOS QUE INTERVIENEN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

En el derecho administrativo intervienen diversos sujetos que en el presente trabajo de investigación sería imposible definirlos a todos, por lo que concretaré la presente a las dos figuras elementales en el ejercicio cotidiano de la función pública, por un lado al gobernado o administrado y por otra parte a la autoridad administrativa.

▪ **EL ADMINISTRADO**

El termino "administrado" es un vocablo que comúnmente se utilizada como analogía de las palabras: gobernado, ciudadano, etcétera. Sin embargo debido probablemente a la sencillez de su connotación y su uso cotidiano se le ha marginado sobre su estudio jurídico terminológico, siendo en muchas ocasiones suplerfuo y somero. Pero se debe olvidar que la importancia de esta figura jurídica es y a sido probablemente uno de los pilares en la eclosión del Derecho Administrativo.

Dicha figura jurídica es muy importante en los estados del orbe por lo que en el ejercicio pleno de la democracia dependiendo de la naturaleza y características de la relación entre la administración pública y administrado "... se podrá calificar a su gobierno de más o menos democrático, o más o menos tirano o autoritario" ⁽⁸⁸⁾. De

esta forma, dependiendo de la forma de gobierno de un estado se puede establecer su connotación de acuerdo al sistema jurídico que le dé forma a este vocablo, pero, en lo que respecta al estado mexicano uno de los principales elementos que le imprimen forma a dicho vocablo se refiere al reconocimiento y al respeto de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano.

De esta forma se deduce la enorme importancia sobre la delimitación jurídico doctrinal de este vocablo para el derecho positivo mexicano debido a su utilización frecuente en la vida diaria de la sociedad mexicana.

El derecho positivo mexicano reconoce los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano tanto en ordenamientos secundarios federales y locales como en la Carta Magna, estableciendo tanto deberes, obligaciones y derechos entre los particulares y la autoridad pública, y consecuentemente a sido reconocido el principio de legalidad y asimismo el respeto al estado de derecho: "Las políticas del Estado de derecho exigen que toda acción estatal y en particular, la de la administración pública se respalden por una norma jurídica que determine los objetivos, características y alcances de la acción administrativa. Esta característica define la vigencia del principio de legalidad de la actividad de la administración pública, según el cual, la administración debe de actuar conforme al derecho." (27).

Cabe mencionar que en el estado mexicano se le reconocen al administrado los

derechos de seguridad jurídica ya que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresamente lo mencionan en sus numerales 14 y 16 en lo relativo al reconocimiento del principio de legalidad sobre el cual deben ceñirse tanto los particulares como cualquier autoridad, y dichos preceptos legales en su concimiento al tenor dicen:

"Artículo 14. ... Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho." ⁽⁸⁸⁾.

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posiciones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento." ⁽⁸⁹⁾.

Existe un principio en el derecho que dice "que cuando la ley no distingue no se debe distinguir" y de esta forma en los artículos mencionados se deben observar y aplicar tanto a la materia penal, la laboral, la civil, la agraria, e indudablemente en la administrativa entre otras. De esta forma se reconoce la seguridad jurídica de los gobernados en el derecho positivo mexicano.

Algunos estudiosos del derecho administrativo definen a la figura jurídica del "administrado" como: "... aquel particular (persona física o moral) sobre el que recae la acción de la administración pública." ⁽⁹⁰⁾.

▪ LA ADMINISTRACION PUBLICA

En la estructura del gobierno mexicano, el poder ejecutivo esta en la cúspide jerárquica de la administración pública federal. Y de manera analógica, se estructuran las partes integrantes de la federación.

Por tal razón serán el ejecutivo tanto federal como el estatal los responsables de la administración pública federal o local, respectivamente.

Dicha función de la administración pública esta regulada por el principio de legalidad establecido en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, por lo que la actividad de la administración pública esta subordinada al mandato de la norma jurídica.

Sobre su concepción terminologica los estudiosos de esta rama jurídica la han definido en la siguiente forma:

- **Francisco Javier Osorio Corres** dice que: "Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa." ⁽⁹¹⁾.
- **Miguel Acosta Romero** menciona que: "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su

acción es continua y permanente siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y de procedimientos técnicos." ⁽⁹²⁾.

- **Gabino Fraga Magaña** que es considerado por algunos juristas del país como el padre del Derecho Administrativo en México, según Antonio Carrillo Flores, dice que la Administración Pública, debe entenderse desde dos puntos de vista:

a.-) **El formal** y dice que es: "...el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales." ⁽⁹³⁾.

b.-) **Y material** como: "...la actividad de éste organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión." ⁽⁹⁴⁾.

- **Georges Vedel** con una perspectiva funcional es: "...como designando a una cierta actividad y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración... Es decir, al hablar de administración pública nos referimos tanto a la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como al conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad." ⁽⁹⁵⁾. Además expresa que: "... la administración no es la única función del Ejecutivo, pero la administración es exclusivamente responsabilidad del Ejecutivo." ⁽⁹⁶⁾.

De los criterios doctrinales expuestos se puede afirmar que la "administración

pública" es: El organismo encargado de la responsabilidad del desarrollo de la función administrativa, que ha recibido del poder político con la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, amén de que, su acción es continua y permanente que siempre persigue el interés público y que adopta una forma de organización jerarquizada con:

- a) Elementos personales;
- b) Elementos patrimoniales;
- c) Estructura jurídica, y de procedimientos técnicos.

2.2.4 LA FACULTAD DISCRECIONAL

Este tema es polémico, controvertido y tiende a ofuscarse entre la multiplicidad de conceptos doctrinales, por lo es preciso, delimitar su área de aplicación práctica.

Surge la polémica al realizar una "distinción entre la facultad discrecional y la arbitrariedad", ya que son dos entes totalmente distintos y de esta forma se ha dicho que: "Discrecionalidad es acción que deriva de la ley, como respuesta coherente al régimen de legalidad que lo prohija en cambio, arbitrariedad es la acción realizada totalmente al margen de todo texto legal. Ejercer un poder discrecional por las autoridades administrativas, es actuar dentro del marco de la ley; hacer uso de poder arbitrario significa no partir de fuente legal alguna." (97).

En otros términos, la facultad discrecionalidad es totalmente distinta a la arbitrariedad, ya que la primera es creada sobre la base de un texto legal que expresamente otorgue dicha facultad; y en la segunda, se realiza al margen de cualquier ordenamiento jurídico lo que constituye una ilegalidad.

En el derecho positivo mexicano, la facultad discrecional al ser una acción derivada de la ley, también se encuentra limitada por la misma: "El ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a la regla del artículo 16 de la Constitución Federal, en cuanto este precepto impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a la posesión y derecho de los particulares." ⁽⁹⁸⁾.

Entre los conceptos doctrinales de la facultad discrecional se exponen los siguientes:

1. **Miguel Acosta Romero** expresamente dice: "Consiste en la facultad que tienen los órganos del Estado para determinar, su actuación o abstención y, si deciden actuar, qué límite le darán a su actuación, y cuál será el contenido de la misma; es la libre apreciación que se le da al órgano de la Administración Pública con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o razones determinadas, que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello, con los límites consignados en la ley." ⁽⁹⁹⁾.

2. **Rafael Entrena Cuesta**, menciona que "Una facultad es... discrecional siempre que el ordenamiento jurídico no establece cuándo debe ejercitarse, cómo debe ejercitarse y en qué sentido se debe ejercitar. Ello puede obedecer a una de dos circunstancias: a que no exista una ley que regule los tres aspectos o momentos citados, o a que, existiendo, en aras de la eficacia administrativa, permita la discrecionalidad de los tres o alguno de aquellos..." ⁽¹⁰⁰⁾.
3. **Eduardo García de Enterría**, dice que: "La discrecionalidad es esencialmente una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o, si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque la decisión se fundamenta en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.), no incluidos en la ley y remitidos a juicio subjetivo de la administración." ⁽¹⁰¹⁾.

Conjuntando los elementos de los criterios doctrinales mencionados se puede definir a la facultad discrecional de la siguiente forma: **La facultad discrecional es la libre apreciación que se les da a los órganos estatales para determinar, su actuación o abstención; y que en todo caso, la ley la crea, determinará sus límites, y contenido de la misma; además que para su aplicación se deberá tomar en cuenta: la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, razones determinadas, que servirán para apreciar circunstancialmente cada caso.**

En el estado mexicano para ejercer el poder discrecional por la autoridad

administrativa deberá actuar dentro del marco de la ley, la cual se encuentra subordinada a la regla del artículo 16 de la Constitución Federal que establece el principio de legalidad. De esta forma, las autoridades tienen la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a los derechos de los particulares.

Unicamente mediante la norma jurídica puede crearse la facultad discrecional, ya que en caso contrario, se transformaría en un acto de arbitrariedad. Asimismo, de forma exclusiva es mediante el orden legal quien limita la facultad discrecional atendiendo al principio de legalidad reconocido en el derecho positivo mexicano sustentado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política mexicana, instituyendo la figura jurídica del "control jurisdiccional" sobre los actos de la administración pública.

Cabe mencionar que si la facultad discrecional careciere de algún medio de control jurídico se facultaría a la autoridad administrativa para emitir actos jurídicos arbitrarios, ilegales o anticonstitucionales, carentes de fundamento y su motivación correspondiente; y consecuentemente la autoridad administrativa gozaría de una plena libertad para emitir acuerdos o actos administrativos bajo su criterio o libre apreciación sin ningún sustento legal. Y mediante el control de legalidad es una forma jurídica de garantizar la correcta aplicación e interpretación de las disposiciones legales aplicables.

Como una regla general es que la denominada facultad discrecional debe ser creada mediante el texto legal aplicable, y con ello los particulares o gobernados gozarían de seguridad jurídica en el campo del derecho administrativo.

Los estudiosos del derecho administrativo exponen que en la aplicación de la facultad discrecional se debe considerar la apreciación de buena fe que tuvo la autoridad para emitir un acto y aplicar tal potestad jurídica "El papel del juez es no solo regresar el poder discrecional al dominio de la legalidad, estrictamente, sino también controlar las apreciaciones que tomó en cuenta la administración para ejercer su poder discrecional." ⁽¹⁰²⁾.

Corroborando las tesis anteriores se han manifestado los criterios de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien se ha pronunciado en favor del principio de legalidad al aplicar la autoridad administrativa su potestad discrecional, como lo demuestran las siguientes tesis de jurisprudencia:

- **"Facultades discrecionales. Apreciación del uso indebido de ellas en el juicio de amparo.** El uso del arbitrio o de la facultad discrecional que se concede a la autoridad administrativa puede censurarse en el juicio de amparo, cuando se ejercite en forma arbitraria o caprichosa, cuando la decisión no invoca las circunstancias que concretamente se refiere al paso discutido, cuando éstas resultan alteradas o son inexactos los hechos en que se pretende apoyar la resolución, o cuando el razonamiento en que la misma se apoya es contrario a las

reglas de la lógica."

Tesis 396, Apéndice al SJG 1917-1975, tercera parte, Segunda Sala, p.653)." ⁽¹⁰³⁾.

- **"Facultades discrecionales. Su control en el amparo.** El ejercicio de la facultad discrecional está subordinada a la regla del artículo 16 de la Constitución Federal, en cuanto éste precepto impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a la posesión y derechos de los particulares. Aunque dicho ejercicio implica un juicio subjetivo del autor del acto que no puede ni debe sustituirse por el criterio del juez, si está sujeto al control de este último, por lo menos cuando el juicio subjetivo no es racional, sino arbitrario y caprichoso, y cuando es enteramente injusto o contrario a la equidad; y puede añadirse que dicho control es procedente cuando en el aludido juicio no se hayan tomado en cuenta las circunstancias de hecho, o sean alteradas injustificadamente, así como en los casos en que el razonamiento sea ilógico o contrario a los presupuestos generales del derecho."

Amparo en revisión 6489/55. CIA. de las Fábricas de Papel San Rafael y Anexas, S. A. 16 de Octubre de 1957. Unanimidad de 4 votos. poniente: Felipe Tena Ramírez (SJF, sexta época, vol. IV, tercera parte, p. 120)." ⁽¹⁰⁴⁾.

De los párrafos expuestos se deduce que si bien es cierto que la autoridad administrativa en los casos previstos por la ley goza de la potestad discrecional, la misma debe aplicarse dentro del marco de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales garantizando la seguridad jurídica de los gobernados.

2.3

LOS MEDIOS JURIDICOS DE DEFENSA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Los medios jurídicos de defensa en el derecho administrativo, son aquellos instrumentos que servirán a los afectados para encauzar actos administrativos emitidos por la autoridad que se encuentren viciados de ilegalidad.

De cualquier forma es una necesidad social que en cualquier sistema jurídico se garantice el respeto a los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, ya que de otra forma se conduciría a un estado anacrónico y arcaico de la vida humana.

Como se ha dicho serán los medios de impugnación, los instrumentos jurídicos que garanticen el respeto a los derechos mencionados, sin embargo estos instrumentos jurídicos deben ser acordes a la realidad concreta y deben ser substanciados por autoridades autónomas e independientes de las que emitieron el acto impugnado.

También serán los medios de impugnación, los instrumentos jurídicos de control de legalidad en el ejercicio de la función administrativa y que sirven para encauzar un problema arbitrario de la autoridad o ilegal.

Principalmente existen tres formas en que se muestran los medios de

impugnación en el derecho administrativo considerando a la autoridad que substancia la resolución impugnada y que pueden ser:

1. **Los medios de impugnación ordinarios** que se presentan como los recursos administrativos bajo diferentes denominaciones: recurso de queja, recurso de revisión, recurso administrativo, etcétera. Sin embargo uno de los aspectos negativos del mismo generalmente, consiste en que resuelve y conoce del problema la autoridad jerárquica inmediata superior a la que emitió el acto impugnado.
2. **El medio de impugnación extraordinario** que se instruye ante un tribunal que conoce sobre cuestiones litigiosas en materia administrativa y que realmente es una acción de nulidad o de impugnación. Este medio de impugnación se conoce como el juicio ante lo contencioso administrativo.
3. **El medio de impugnación extraordinario por excelencia para dirimir cualquier controversia que se considere violatorio de las garantías individuales es el juicio de amparo.** Y que realmente es una acción que se intenta contra cualquier acto jurídico anticonstitucional. Y este medio de impugnación se dirime ante tribunales federales.

Los estudiosos de la materia han dividido a los medios de impugnación en dos grupos:

- Medios indirectos que protegen a los particulares.
- Y medios directos que protegen a los particulares.

➤ MEDIOS INDIRECTOS QUE PROTEGEN A LOS PARTICULARES

Se ha denominado como "medios indirectos que protegen a los particulares" al ejercicio sano en el desenvolvimiento de la función pública. Por tal motivo, no son instrumentos jurídicos que realmente garantizan el respeto al derecho del hombre y del ciudadano reconocidos en la norma suprema; asimismo se ha dicho que estos se refieren al "deber ser" sobre el ejercicio de la función administrativa y de la forma de realizar la labor diaria de los funcionarios de la administración pública.

En el transcurso de la historia de México se han presentado una gama infinita de situaciones jurídicas que provocan incertidumbre jurídica a los particulares en el ejercicio de la función administrativa.

Además de tal circunstancia es preocupante la desigualdad jurídica que se presenta entre la autoridad gubernamental y los particulares y que consecuentemente provocan inseguridad jurídica a los particulares.

Por tal motivo es indispensable que se instrumenten en la norma reglamentaria: aquellos medios jurídicos que puedan encauzar la situación concreta que resulte infundada en la norma legal y que permita al gobernado el tener acceso a la administración de justicia.

Por tal motivo es necesario que además de que existan los medios indirectos que protegen los intereses de los particulares, se instituyan los medios directos que busquen proteger los derechos de los particulares frente a los actos de la autoridad.

Estos medios indirectos de protección jurídica para los gobernados se han interpretado por los estudiosos de la materia como aquellos que "... consisten, principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de ésta su eficiencia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que le están subordinadas. En una palabra, la autotutela, de la Administración desarrolla en su propio seno, constituye indudablemente elementos de protección de los derechos de los administrados." (106).

Aunque los medios indirectos "pretenden garantizar" la eficacia de la administración que solo por un efecto reflejo representan una garantía para el particular. Consecuentemente no constituyen una garantía plena para la certidumbre jurídica de los gobernados y con ello se pueden provocar actos arbitrarios, ilegales o anticonstitucionales que dañen severamente los intereses de los gobernados; y por ello se deben establecer los instrumentos jurídicos idóneos que permitan encauzar el orden jurídico sobre situaciones jurídicas ilegales.

➤ MEDIOS DIRECTOS QUE PROTEGEN A LOS PARTICULARES

El presente tópico es el soporte jurídico del control de legalidad, ya que los denominados "medios directos o recursos administrativos", son aquéllos instrumentos jurídicos que pueden encauzar un acto de la autoridad administrativa, que sea arbitrario o se encuentre viciado de ilegalidad.

Estos instrumentos jurídicos que protegen los derechos de los particulares han recibido diferentes denominaciones: medios de impugnación, medios ordinarios o extraordinarios de impugnación, recurso administrativo, recurso de inconformidad, etcétera. Aunque su rasgo común radica en su finalidad que consiste en volver a encauzar el orden legal.

En cualquier estado de derecho deben existir los medios de impugnación tanto ordinarios como los extraordinarios, para que los gobernados gocen de la certidumbre jurídica en el ejercicio diario de la función pública.

Tales medios de impugnación son el principal soporte de legalidad de los actos jurídicos y entre ellos generalmente se encuentra en la cúspide jerárquica de los mismos el "juicio de amparo" o su equivalente en las diferentes naciones del orbe.

En la función de la administración pública como una regla general consiste en

que debe imperar la correcta función de las autoridades administrativas, en la correcta interpretación y aplicación de las leyes administrativas aplicados a casos concretos, y excepcionalmente, deberán emplearse los medios de impugnación ordinarios o extraordinarios para encauzar el problema legal planteado.

Esta regla general se fundamenta en que la función de la autoridad administrativa radica en la presunción de la buena fe su actuación.

El *master juris* don Gabino Fraga Magaña ha dicho que los medios directos: "...están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cual se hacen valer, está legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queja." ⁽¹⁰⁶⁾.

En el derecho positivo mexicano, los medios directos de impugnación se clasifican en:

- a) Recursos administrativos; y
- b) Acciones jurisdiccionales.

Los primeros (recursos administrativos), son los medios de impugnación ordinarios de defensa contra resoluciones antijurídicas, que pueden interponerse contra cualquier acto arbitrario, ilegal o anticonstitucional, dentro del mismo

procedimiento administrativo que efectúe los derechos de los gobernados.

Y el segundo medio directo de impugnación, son aquéllos recursos extraordinarios o acciones jurisdiccionales que se interponen contra resoluciones antijurídicas, y se tramitan mediante un procedimiento autónomo a aquél de donde surge la controversia planteada y que conoce una autoridad jurisdiccional distinta de aquella que afecte los derechos controvertidos.

En nuestro sistema jurídico mexicano existen generalmente dos diferentes tipos de recursos extraordinarios: Uno es el Juicio de lo contencioso administrativo; y por otro lado es el juicio de amparo.

Además debe reconocerse que la autoridad en el ejercicio diario de sus funciones se presenta ante situaciones jurídicas simples y sencillas y que resuelve rápidamente aludiendo a la figura jurídica de la "autotutela jurídica" por lo que deberá incorporarse tal figura jurídica a los ordenamientos legales y de esta forma la autoridad realmente éste facultada para subsanar en los casos concretos. Aunque es una necesidad fundamental que en las normas del derecho administrativo se incorporen los medios directos que protejan los intereses de los particulares frente actos administrativos incongruentes a la *ratio legis* del legislador mexicano.

2.3.1 EL RECURSO ADMINISTRATIVO

El recurso administrativo es uno de los medios de control de legalidad que en la mayoría de los estados modernos lo han implementado en sus sistemas jurídicos de una forma análoga al establecido en el derecho positivo mexicano.

El recurso administrativo es un medio anormal de extinción de actos administrativos (ya que se presume la legalidad de los actos impugnados y la buena fe de la autoridad).

En el caso que la autoridad resuelva un caso concreto al margen del marco legal, a través de éste medio de control de legalidad se puede encauzar el acto impugnado restableciendo la legalidad del acto impugnado: "Como medios anormales de extinción de actos administrativos, las decisiones a recursos, a procesos contencioso administrativos o judiciales (amparo), indican que la irregularidad aducida por el particular es o no cierta y, por tanto, se ordena la ineficacia o nulidad solicitada o bien, se confirma la legalidad del acto impugnado, también se puede pronunciar en el sentido que se subsane la irregularidad." ⁽¹⁰⁷⁾.

Los estudiosos del derecho administrativo definen al recurso administrativo de la acuerdo a los siguientes criterios doctrinales:

1. El profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México Gabino

Fraga Magaña, define al recurso administrativo como: "...un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la oportunidad del mismo." ⁽¹⁰⁸⁾.

2. **Alfonso Nava Negrete** dice que es: "...la denominación que la ley le da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presenten y tramiten ante las autoridades administrativas si aquélla no las autoriza como medios de impugnación." ⁽¹⁰⁹⁾.
3. **García Oviedo**: "...los recursos administrativos –directos o de alzada– no constituyen verdaderos juicios. Son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia Administración para deshacer sus errores, si los hubiere. Falta en ellos la verdadera controversia, la discusión. El particular reclama, aduciendo en verdad, los fundamentos legales pertinentes. La Administración penetra, asimismo, en el fondo de la reclamación y resuelve según derecho; más lo proveído por ella es resultado inmediato de una mera labor de revisión, en que ha faltado la controversia ordenada y profunda del

juicio. De aquí su insignificancia." (110).

Conjuntando los criterios doctrinales anteriores se puede conceptualizar al recurso administrativo como: **El procedimiento de impugnación de que dispone el particular que es afectado en sus derechos e intereses por la aplicación de un acto administrativo, y cuya finalidad consiste en obtener en los términos legales una revisión del propio acto por la autoridad administrativa, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad el mismo.**

La utilidad de éste medio de impugnación, es obvia, ya que el titular de la dependencia administrativa al emitir un acto, tiene muchas ventajas con relación al gobernado "Se ha afirmado, que los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, sostener lo contrario haría inoperante la actividad del poder público; por tanto, es el gobernado quien debe impugnar los actos irregulares." (111). Por ello tal forma jurídica deberá ser parte en los textos legales que reglamenten dicha actividad.

Y dicho medio de impugnación deberá establecerse con reglas claras con relación a su forma procedimental en el texto de la ley aplicable al caso concreto.

Cabe hacer mención que la *praxis* cotidiana del derecho administrativo mexicano es sui generis (debido a que parte del personal que labora en las diferentes

oficinas de la administración pública carecen de una preparación adecuada para interpretar las leyes administrativas y en su mayoría no gozan de un criterio común para ejercer su función en los casos concretos análogos, y tal hecho ocasiona a los gobernados una gran incertidumbre jurídica), por ello se ha dicho que deberá incorporarse la figura jurídica de la autotutela jurídica, independientemente de la existencia del recurso administrativo.

❖ NATURALEZA JURIDICA

Con relación a la naturaleza jurídica del recurso administrativo, surge la siguiente interrogante: ¿El recurso administrativo constituye un acto jurisdiccional o un acto administrativo?

Ante la interrogante planteada surgen dos tendencias según los especialistas del derecho administrativo, y de esta forma, algunas sostienen que es un acto administrativo y otras señalan que se trata de un acto jurisdiccional.

Dichas tendencias pueden corroborarse con las siguientes tesis doctrinales:

a) Tesis que sostienen que la autoridad administrativa ejecuta un acto jurisdiccional.

* Se afirma por los juristas que apoyan esta tendencia "... que existe una controversia entre el particular afectado y la Administración que ha realizado el acto, de tal manera que ésta última tiene que poner fin a esa controversia, decidiendo si el

acto recurrido constituye o no una violación a la ley." (112).

* Se dice que "... el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, pues en él se establece formalidades especiales para iniciarlo, términos de prueba, audiencia de alegatos, etc." (113).

* Y finalmente opinan los doctrinistas "... que en varias leyes se establece que el particular afectado con una resolución administrativa puede optar, para reclamarla, entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial, lo cual indica que ellos son equivalentes, conclusión que se corrobora con la disposición que esas mismas leyes contienen respecto a que elegida una vía no puede recurrirse a la otra." (114).

b) Tesis que sostienen que la autoridad administrativa ejecuta un acto administrativo.

* Los investigadores que apoyan esta tendencia afirman "... en el recurso administrativo no existe una verdadera controversia, pues para ello sería indispensable que las pretensiones de la Administración fueran contradictorias contra las del particular." (115).

* Además opinan "... que la similitud del procedimiento de recurso administrativo con el procedimiento judicial, no es bastante para concluir que por medio de aquél se realiza una función jurisdiccional, pues las formalidades no trascienden a la naturaleza jurídica de la función." (116).

* Y finalmente manifiestan "... que la ley establezca como paralelos el recurso administrativo y el judicial y que declara que se pierde uno si se elige el otro, no

autoriza para concluir que ambos tengan idéntica naturaleza ya que en el recurso administrativo no existe propiamente un órgano independiente ante el que se deriva la controversia." (117).

Con una postura ecléctica ante ambas tendencias doctrinales puede afirmarse que son válidas dichas teorías, sin embargo atendiendo al principio jurídico de separación de poderes del estado, será uno de ellos el que se encarga de la administración de justicia y otro poder el que ejerce la función pública; por lo que la naturaleza jurídica debe ser de acuerdo a la función de los órganos que deciden el recurso.

De esta forma la naturaleza jurídica se refiere a que constituye un acto administrativo, considerando que la autoridad que substancia y resuelve el recurso, pertenece a la administración pública.

❖ EFECTOS JURIDICOS

Son similares los rasgos jurídicos de los recursos administrativos y los recursos jurisdiccionales. Aunque la aplicación *sui generis* en el derecho administrativo, le proporciona otro matiz diferente al recurso administrativo.

Principalmente los efectos jurídicos, que se producen, al interponer el recurso administrativo, son los siguientes:

1. **Condiciona el nacimiento de la competencia.** Dicha consecuencia sucede únicamente al interponer el recurso, con los requisitos y formalidades que la ley establece, ante la autoridad que conocerá del recurso administrativo "Esa autoridad que puede ser la misma que dictó el acto, la jerárquica superior, o un órgano especial distinto de las dos anteriores, tiene las facultades que la ley le otorga, facultades que pueden ser, bien las de decretar simplemente la anulación o reforma del acto impugnado o además la de reconocer el derecho del recurrente, sujetándose al examen de los agravios aducidos, o bien, y esto especialmente cuando la revisora es la autoridad jerárquicamente superior a la que ha realizado el acto, las de examinar no solamente la legalidad sino también la oportunidad del acto impugnado." (118).
2. **La interposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado.** La base legal que apoya dicho argumento, se encuentra en el principio jurídico de que " Los Actos de la Autoridad, se presumen que se encuentran dentro del marco legal, en tanto no se demuestre lo contrario."

El jurista Antonio Carrillo Flores en relación al presente efecto jurídico manifiesta que "... es un supuesto del cual ha de partirse siempre, el que, entretanto no se demuestre lo contrario, hay que presumir que los actos de la Administración son legítimos y que han sido emitidos buscando la tutela de un interés general. Como el recurso administrativo tiende a hacer prevalecer un interés privado que a juicio del impugnador del acto ha sido ilegalmente lesionado, no puede sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso...

Tampoco, claro está, puede enunciarse el principio opuesto: que nunca deba suspenderse la ejecución del acto recurrido. La cuestión debe, por ello, ser regulada en el derecho objetivo..." (119).

Los efectos jurídicos que se producen al interponer el recurso administrativo deben ser decisivos para la existencia del control de legalidad tanto para la autoridad como para el particular afectado, ya que entre otros: se establece el domicilio de las partes, el domicilio para recibir notificaciones de ambas partes, etcétera. Y resulta indudable, que los ordenamientos que regulan la rama del derecho administrativo en el sistema jurídico mexicano deben regular íntegramente el procedimiento de impugnación de actos administrativos, ya que de otra forma se deja en total estado de indefensión a un particular afectado en sus intereses, por un acto arbitrario o ilegal emitido por una autoridad administrativa y por otro lado también le otorga certeza jurídica a la autoridad emisora del acto impugnado.

2.3.2 EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Las autoridades son representadas por personas físicas, y estas al laborar en una institución gubernamental se encuentran en una intensa actividad al realizar sus múltiples funciones, provocando en algunos casos la inseguridad jurídica en los particulares.

Debido a la misma naturaleza del ser humano que es falible, en la misma forma es la autoridad al ejercer su función administrativa y consecuentemente se puede ocasionar de manera involuntaria situaciones jurídicas injustas, y afortunadamente a tal problemática se crearon los medios de control de legalidad para poder encauzar el derecho en aquellos casos en que se ha violado.

Entre los medios de impugnación existe el juicio de lo contencioso administrativo, al juicio de amparo, los medios de impugnación ordinarios, y otros. Y su función común consiste en volver a encauzar la posible ilegalidad o irregularidad jurídica al derecho aplicable, confirmando o modificando la situación jurídica concreta.

En el estado mexicano se ha creado es el tribunal de lo contencioso administrativo para encauzar la legalidad de actos impugnados en asuntos relativos con el derecho administrativo y es uno de los medios más eficaces del control de legalidad en las controversias suscitadas en las actividades de la administración pública.

Dicho juicio de lo contencioso administrativo ha sido denominado de múltiples formas: justicia administrativa, proceso administrativo, recurso de inconformidad, recurso de queja, etcétera.

Sobre su definición, expone el doctrinista Héctor Fix-Zamudio que: "Por influencia de la terminología francesa, entiéndese por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública." ⁽¹²⁰⁾.

De esta forma puede definir al juicio de lo contencioso administrativo como: **El tribunal encargado de resolver cuestiones de fondo planteadas por los particulares, generalmente, sobre el ámbito del derecho administrativo, y que aplicará el procedimiento de justicia administrativa, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública.**

En el derecho positivo mexicano existe el fundamento constitucional para la creación del tribunal de lo contencioso administrativo federal y que en el artículo 73 fracción XXIXH de la Constitución Federal vigente al tenor dice: "El Congreso tiene facultad... Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo..." ⁽¹²¹⁾. Estos tribunales tienen competencia para conocer de controversias suscitadas en materia administrativa entre los particulares y la administración pública.

Asimismo en el mismo ordenamiento jurídico en su artículo 116 fracción IV se

faculta a las legislaturas de los estados para crear los tribunales que resolverán en materia administrativa en los estados "Las constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo..." (122).

La necesidad de que existan estos tribunales es obvia, ya que la mayoría de los recursos administrativos generalmente la autoridad administrativa que emitió el acto administrativo impugnado o su superior es la competente para conocer del recurso, provocando situaciones jurídicas incongruentes con la norma constitucional. Resultando insuficiente los recursos administrativos para una debida protección jurídica a los administrados al carecer de imparcialidad y autonomía para que una autoridad pueda resolver un acto impugnado.

Por ello es la necesidad de crear un organismo autónomo semejante a los tribunales jurisdiccionales, creándose de manera *sui generis* el tribunal de lo contencioso administrativo, para ejercer un control análogo al jurisdiccional que pueda resolver los actos de la administración que son impugnados, y que en última instancia el juicio de garantías será la institución de conocer aquellos asuntos relativos a las violaciones constitucionales, ya que ésta última es la institución jurídica magnánime encargada del control de legalidad en el derecho positivo mexicano.

Cabe mencionar que la creación dichos tribunales a ocasionado criterios comunes entre los estudiosos del derecho de acuerdo a las siguientes reglas:

- 1) "La primera regla se sentó como una aplicación del principio de separación de Poderes..." ⁽¹²³⁾.
- 2) "La segunda regla... la separación de la Administración activa de la contenciosa... que constituye un obstáculo para que la Administración activa sea al mismo tiempo juez de sus propios actos." ⁽¹²⁴⁾.

De esta forma, un particular que tiene la calidad de administrado y se encuentre afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo arbitrario, ilegal o anticonstitucional, tiene la facultad de impugnar el acto administrativo y puede hacer valer el control de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, provocando certidumbre jurídica entre los gobernados, asimismo lo dice el maestro Jacinto Pallares "No existe ni debe existir, en un gobierno organizado como el nuestro, dice Pallares caso alguno en que el individuo no pueda llevar ante el Poder Judicial sus quejas por mala aplicación de las leyes." ⁽¹²⁵⁾.

Los tribunales de lo contencioso administrativo son un gran baluarte para la certidumbre jurídica en el ejercicio de la administración pública, ya que estos tienden a garantizar imparcialidad al substanciar los actos administrativos impugnados en el momento procedimental oportuno, y este medio de control de legalidad en todo caso, complementa al juicio de amparo que es la institución magnánime en el control de legalidad en el derecho positivo mexicano.

2.3.3 EL JUICIO DE AMPARO

En el derecho positivo mexicano, por excelencia el juicio de amparo es el recurso extraordinario de impugnación de que dispone el particular afectado en sus derechos, y es el principal instrumento jurídico que garantiza a los gobernados el control de legalidad.

La connotación etimológica de la palabra amparo deriva "... Del castellano amparar, en el sentido de proteger o tutelar los derechos de una persona." ⁽¹²⁶⁾. En otros términos significa que el amparo es el medio jurídico de impugnación cuya finalidad es la de proteger los derechos de una persona.

Como se ha mencionado reiteradamente el juicio de amparo es la última instancia de impugnación de actos arbitrarios, ilegales o anticonstitucionales y de esta forma se ha pronunciado el jurista Hector Fix Zamudio "El juicio de amparo mexicano constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aun de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva." ⁽¹²⁷⁾.

Un objeto primordial del juicio de garantías, consiste en el de invalidar un acto viciado de ilegalidad o anticonstitucionalidad, asimismo lo afirma el *master juris* Ignacio Burgoa Orihuela: "El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine." (128).

Se puede conceptualizar al juicio de amparo como: **El procedimiento de que dispone el particular afectado en sus derechos e intereses jurídicos, y que se ejercita ante los órganos jurisdiccionales federales, y cuyo objeto será el de encauzar un acto considerado como inconstitucional o ilegal, cuya consecuencia será la de confirmar, nulificar o modificar el acto jurídico impugnado.**

Tal instrumento jurídico se ha afirmado que es el principal baluarte del control de legalidad en el derecho positivo mexicano como lo expone el jurista Gabino Fraga "El conocimiento de dichas controversias por medio del juicio de amparo constituye inductiblemente un control jurisdiccional para los actos que emanen de la autoridad administrativa, y para los particulares constituye dicho juicio un medio para obtener de la Administración el respeto de la ilegalidad." (129).

Los tribunales competentes para conocer del juicio de amparo en materia administrativa serán tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales colegiados de circuito cuya función consistirá en vigilar el exacto cumplimiento y aplicación de las leyes federales o locales.

El fundamento constitucional de juicio de amparo en materia administrativa, se establece en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- El artículo 103 del orden federal mencionado señala la competencia de los tribunales de la federación para resolver las controversias que se susciten por actos de la autoridad que violen las garantías individuales.
- El numeral 107 del multicitado ordenamiento en el apartado III, dispone la procedencia del juicio de amparo en materia administrativa y que en su conocimiento dispone "III. Cuando se reclamen actos de tribunales... administrativos... el amparo sólo procederá en los casos siguientes... Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio... Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación... Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio." (130).
- El artículo mencionado en el apartado IV establece que "En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal..." (131).

- El numeral multicitado en el apartado V inciso b declara la procedencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer del amparo en materia administrativa, la cual se determinará conforme a la distribución de competencias de los tribunales colegiados de circuito, al mencionar que "V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio... se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda..." (132).

En conclusión al tópico del juicio de amparo en el derecho administrativo, se deduce que es el principal instrumento jurídico para la existencia del control de legalidad, además es el medio de defensa más eficaz de que disponen los particulares, para el respeto al principio de legalidad. Por ello es indudable que este medio de impugnación se encuentra en la cúspide del sistema de defensa en el derecho positivo mexicano.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (51) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. 1989. Páginas 924 y 925.
- (52) Ibid. Página 924 y 925.
- (53) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. 1989. Página 112.
- (54) Teoría General del Derecho Administrativo. Tomo I. Miguel Acosta Romero. Ed. Porrúa. Pág. 13.
- (55) Miguel Acosta Romero. Opus citatum. Página 14.
- (56) Elementos de Derecho. Efraín Moto Salazar. México. Editorial Porrúa. 1992. Página 17.
- (57) Introducción al Estudio del Derecho. Eduardo García Maynez. Editorial Porrúa. 1989. Página 139.
- (58) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. 1989. Página 933.
- (59) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. 1989. Página 2709.
- (60) Derecho Administrativo. Rafael I. Martínez Morales. México. Editorial Harla. 1992. Página 9.
- (61) Ibid. Página 9.
- (62) Ibid. Página 9.
- (63) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. 1989. Página 934.
- (64) Idem. Página 934.
- (65) Miguel Acosta Romero. Opus citatum. Página 7.
- (66) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa. Pág. 76.
- (67) Idem. Página 76.
- (68) Miguel Acosta Romero. Opus citatum. Página 633.
- (69) Idem. Página 76.

- (70) Idem. Página 76.
- (71) Idem. Página 76.
- (72) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa. Pág. 76.
- (73) Idem. Página 76.
- (74) Rafael I. Martínez Morales. Opus citatum. Página 223.
- (75) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial ALCO 1995. Página 10.
- (76) Idem. Página 11.
- (77) Idem. Página 11.
- (78) Idem. Página 12.
- (79) Idem. Página 14.
- (80) Miguel Acosta Romero. Opus citatum. Página 640.
- (81) Rafael I. Martínez Morales. Opus citatum. Página 233.
- (82) Miguel Acosta Romero. Opus citatum. Página 839.
- (83) Idem. Página 840.
- (84) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa. Pág. 92.
- (85) Rafael I. Martínez Morales. Opus citatum. Página 300.
- (86) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. 1989. Página 110.
- (87) Idem. Página 110.
- (88) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial ALCO 1995. Página 11.
- (89) Idem. Página 12.
- (90) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. 1989. Página 110.
- (91) Idem. Página 107.
- (92) Miguel Acosta Romero. Opus citatum. Página 96.

- (93) Derecho Administrativo. Gabino Fraga Magaña. México. Editorial Porrúa. 1990. Página 119.
- (94) Idem. Página 119.
- (95) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. 1989. Página 108.
- (96) Idem. Página 108.
- (97) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. 1989. Página 1410.
- (98) Idem. Página 1411.
- (99) Miguel Acosta Romero. Opus citatum. Página 851.
- (100) Rafael I. Martínez Morales. Opus citatum. Página 308.
- (101) Idem. Página 309.
- (102) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. 1989. Página 1410.
- (103) Idem. Página 1410.
- (104) Idem. Página 1411.
- (105) Gabino Fraga Magaña. Opus citatum. Página 435.
- (106) Idem. Página 435.
- (107) Rafael I. Martínez Morales. Opus citatum. Página 248.
- (108) Gabino Fraga Magaña. Opus citatum. Página 435.
- (109) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. 1989. Página 2709.
- (110) Gabino Fraga Magaña. Opus citatum. Página 437.
- (111) Rafael I. Martínez Morales. Opus citatum. Página 248.
- (112) Gabino Fraga Magaña. Opus citatum. Página 437.
- (113) Idem. Página 437.
- (114) Idem. Página 437.
- (115) Idem. Página 437.
- (116) Idem. Página 438.

- (117) Idem. Página 438.
- (118) Gabino Fraga Magaña. Opus citatum. Página 436.
- (119) Idem. Página 436.
- (120) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. 1989. Página 685.
- (121) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Ed. ALCO 1995. Págs. 58 y 63.
- (122) Idem. Página 105.
- (123) Gabino Fraga Magaña. Opus citatum. Página 446.
- (124) Ibídem. Página 447.
- (125) Ibídem. Página 472.
- (126) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. 1989. Página 157.
- (127) Ibídem. Página 157.
- (128) El Juicio de Amparo. Ignacio Burgoa Orihuela. México. Editorial Porrúa. 1992. Página 177.
- (129) Gabino Fraga Magaña. Opus citatum. Página 455.
- (130) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial ALCO 1995. Pág. 87.
- (131) Idem. Página 88.
- (132) Idem. Página 88.

CAPITULO 3

**PROBLEMA PLANTEADO: EL ESTADO DE
INDEFENSION DE LAS ESCUELAS
PARTICULARES EN LA LEY DE EDUCACION
PUBLICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO**

Se le he denominado con el rubro "el estado de indefensión de las escuelas particulares en la ley de educación pública del estado de Guanajuato" al presente trabajo de investigación, ya que es precisamente dicha legislación local (promulgada en la fecha del 29 de enero de 1976) la que provoca la inseguridad jurídica a las escuelas particulares que han obtenido previamente su reconocimientos de validez oficial de estudios y al cual se les puede revocar o retirar de manera arbitraria.

Es un tópico que resulta ser gravoso para nuestro sistema jurídico mexicano, y cabe mencionar que tal problemática eclosiona con la promulgación del ordenamiento jurídico en comento desde la fecha del 29 de enero del año de 1976.

Del problema jurídico aludido emergen dos cuestiones fundamentales: Primeramente al carecer de medios de impugnación ordinarios en el texto legal en comento; y en segundo lugar porque se establece en el artículo 20 de la ley educativa local que en contra del retiro o la revocación del reconocimiento de validez oficial de estudios es improcedente cualquier medio de defensa legal y no se obliga a la autoridad administrativa a fundar y motivar el acto jurídico correspondiente.

El texto en mención contiene las normas en materia educativa que rigen en el estado de Guanajuato desde el año de 1976 hasta el año de 1997, y la cual como se ha dicho establece incertidumbre jurídica a las escuelas particulares incorporadas a la Secretaría de Educación del estado de Guanajuato.

Además dicho orden legal otorga excesivamente, facultades a la autoridad para emitir resoluciones arbitrarias y carentes de la fundamentación adecuada.

Probablemente el texto en mención se instituyó por lo dispuesto en el artículo 3^o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el cual originalmente establecía que en contra del retiro o revocación del reconocimiento de validez oficial de estudios era improcedente cualquier medio de impugnación tanto ordinario como extraordinario.

Cabe mencionar que en el ordenamiento jurídico que es objeto de estudio de la presente investigación, fue abrogado por un nuevo marco legal en el año de 1994, por lo que la problemática aludida en el presente trabajo es desde una perspectiva histórico-académico del derecho administrativo.

Sin embargo como se observó en el primer capítulo de esta investigación, el texto constitucional en comento fue reformado en el año de 1992 y con ella se abrogaba tal disposición que atentaba por lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales.

El marco regulador de la educación local formula un procedimiento de *cuasidefensa*, ya que en los artículos 21 y 24 establecen que los particulares que imparten educación y que sea presumible que proceda la revocación o retiro del

reconocimiento oficial de estudios, podrán ser oídos por las autoridades educativas y por ello se infringe el principio jurídico de que "nadie puede ser juez y parte en un mismo negocio", siendo ilógico que la autoridad que emitió el acto pueda resolver de una manera imparcial.

Lo expuesto anteriormente es una violación a los dogmas jurídicos reconocidos constitucionalmente y que es del conocimiento general al disponer en el artículo 14 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor lo siguiente: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho." (133).

Por las razones expuestas es necesario presentar ante el foro académico y la comunidad universitaria, la problemática planteada en el presente rubro, cuya conclusión en términos generales será establecer una total equidad en cuanto a la impartición de la justicia en materia administrativa, y especialmente pretender exponer que debe existir una autoridad que tenga como característica esencial la de ser imparcial al dictar su fallo correspondiente además debe existir un tribunal que conozca de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública con características similares al jurisdiccional y que en todo caso deba resolver con autonomía e imparcialidad.

3.1 LEY DE EDUCACION PUBLICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO, PUBLICADA EN EL PERIODICO OFICIAL EL 29 DE ENERO DE 1976

La problemática planteada en el presente rubro "el estado de indefensión de las escuelas particulares en la ley de educación pública del estado de Guanajuato", es una cuestión que surge en el orden legal educativo local que fue publicado en el periódico oficial del estado en la fecha del 29 de enero del año de 1976.

El texto en mención plantea la siguiente problemática jurídica: La violación a los dogmas constitucionales "de ser oído y vencido en juicio"; la de carecer de una facultad discrecional; la de carecer de una justicia administrativa imparcial; la obligación de la autoridad de motivar y fundar la resolución que emita, etcétera.

Tal problemática es en el ámbito local y federal en los diversos ordenamientos jurídicos y leyes en materia administrativa, y de esta forma lo ha reconocido el Poder Ejecutivo Federal como lo expresa en el plan nacional de desarrollo 1995-2000, que bajo el rubro de la "inseguridad jurídica" menciona "... la incertidumbre procedente de muchas normas inadecuadas y de los rezagos del sistema de justicia, constituye un problema que afecta... el sano desenvolvimiento de las relaciones jurídicas entre las personas." (134)

Acertadamente el c. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a reconocido que al establecer seguridad jurídica a los gobernados será una causa para que se establezca un sano desenvolvimiento en las relaciones sociales y con ello se genere paz social y se establezca un claro respeto al estado de derecho.

Por tal motivo el ordenamiento en cuestión deberá ser motivo de estudio, para poder establecer las instituciones necesarias que garanticen el respeto a los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano reconocidos en nuestra carta magna.

El cuestionamiento abordado se resume en los siguientes tópicos:

1-) Primeramente el problema que se plantea en el presente trabajo de investigación teórico-práctico que se denomina "el estado de indefensión de las escuelas particulares en la ley de educación pública del estado de Guanajuato", es una cuestión en que se observa la inequidad jurídica a que se encuentra expuesta la escuela particular en el estado de Guanajuato y que en el orden local en mención se plantea un tópico que infringe las garantías individuales reconocidas en la Constitución federal vigente, concretamente se alude a la inseguridad jurídica en que se encuentra la escuela particular para mantener su reconocimiento de validez oficial de estudios. Además en el mismo ordenamiento se establece una facultad ilegítima de la autoridad para retirar o revocar el reconocimiento de validez oficial de estudios,

la cual en muchas situaciones concretas puede ser arbitraria o fuera del margen legal.

2-) Otra cuestión consiste en que actualmente se suprimió del texto constitucional la "facultad discrecional" de la autoridad administrativa para retirar o revocar el reconocimiento oficial de estudios mencionado anteriormente. De esta forma en la legislación secundaria local, se regula a la facultad discrecional aún por encima de la ratio legis del constituyente mexicano.

La facultad discrecional de la autoridad administrativa a ocasionado inseguridad jurídica entre los gobernados y en la misma forma se ha expresado el Ejecutivo Federal en el sexenio 1994-2000 el Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León "En el ámbito administrativo... la autoridad también cuenta con amplios márgenes de discrecionalidad para tomar decisiones que generan incertidumbre..." (135).

Dicha "facultad discrecional" genera incertidumbre jurídica ya que la autoridad tiene el poder de decisión y que puede incurrir en resoluciones personalistas, arbitrarias, carentes de ética en el ejercicio de la función pública y con ello otras consecuencias como la corrupción, actos anticonstitucionales, etcétera; por ello deben ser modificados los ordenamientos administrativos en donde supriman tal facultad y establecer un criterio más apegado a la seguridad jurídica.

A priori a las reformas del artículo tercero constitucional en el año de 1992, en el dispositivo expresamente mencionaba que la autoridad educativa o el ejecutivo federal, gozaba de la facultad "discrecional", para retirar o revocar el reconocimiento oficial de estudios. Por lo tanto, se reconocía ésta facultad y la autoridad gozaba de esta potestad, en cambio, al carecer de esta mención en el texto constitucional se entiende que el espíritu del constituyente es el de suprimir tal figura jurídica.

A posteriori a las reformas constitucionales mencionadas, se suprime la facultad discrecional del texto constitucional, y consecuentemente, al retirar o revocar dicho reconocimiento de estudios "deberá ser conforme a los lineamientos legales", por lo que se adopta el principio de legalidad y seguridad jurídica.

La ley educativa local promulgada en el año de 1976, dispone que la autoridad podrá retirar o revocar en cualquier momento el reconocimiento de validez oficial de estudios a planteles particulares, y cabe mencionar, que en el texto en comento no se menciona expresamente "la facultad discrecional" para que la autoridad pueda retirar o revocar el reconocimiento de estudios, consecuentemente nos encontramos ante actos arbitrarios autorizados por la ley citada.

3-) Por otra parte, en el contenido del orden legal comentado se carece de los medios de defensa jurídicos y se prohíbe la procedencia de cualquier juicio o recurso alguno, ya que expresamente en el multicitado texto legal dispone en su artículo 20

"... El Ejecutivo podrá revocar, sin que proceda juicio o recurso alguno..."; de esta forma se infringen los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano reconocidos en la norma suprema mexicana en los artículos 14 y 16 que reconocen "el principio jurídico de ser oído y vencido en juicio", el "principio de legalidad", el "principio de seguridad jurídica" y el "principio de previa audiencia".

En un caso concreto en que se infrinja a los principios jurídicos reconocidos en la Constitución Federal se podrán corregir mediante el juicio de garantías al violar las garantías individuales reconocidas en este orden federal.

4-) Otra cuestión consiste en que la ley de justicia administrativa en su numeral 38 fracción VIII establece que el tribunal de lo contencioso administrativo se encuentra impedido para conocer de las controversias administrativas cuando en la ley aplicable al caso concreto establezca tal improcedencia, y tal es el caso del artículo 20 de la Ley Educativa local al disponer que no procede juicio ni recurso alguno, en consecuencia el juicio de lo contencioso administrativo resulta improcedente para impugnar la resolución de la autoridad educativa del estado.

Cabe enfatizar que los problemas jurídicos planteados radican en la ley de educación pública del estado de Guanajuato publicada en el periódico oficial del estado en la fecha del 29 de enero del año de 1976.

Las incongruencias legales conducen indudablemente a situaciones innumerables de atropellos de actos arbitrarios de la autoridad con la institución educativa particular que ha obtenido previamente su reconocimiento de validez oficial de estudios, y que probablemente ante tales situaciones los afectados habrán interpuesto el juicio de garantías posiblemente aduciendo que tales disposiciones legales son anticonstitucionales por lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 17 de la Carta Magna mexicana vigente.

Consecuentemente deberán ser reformados los artículos de la ley educativa local mencionada, proporcionando seguridad jurídica y certidumbre jurídica a las escuelas particulares en el estado de Guanajuato.

❖ INEXISTENCIA E IMPROCEDENCIA DE MEDIOS DE IMPUGNACION EN LA LEGISLACION SECUNDARIA LOCAL

El problema aludido en el presente rubro data desde la promulgación de la ley de educación pública del estado de Guanajuato en la fecha del 29 de enero del año de 1976, y por lo tanto en dicha legislación radica tal problemática.

Los medios de impugnación son vitales para el sano desenvolvimiento del ejercicio de la función pública, y consecuentemente deben ser reconocidos en la legislación secundaria los dogmas jurídicos o principios generales del derecho consignados en la Carta magna, como el "principio jurídico de supremacía

constitucional"; el "derecho de audiencia"; el "principio de ser oído y vencido en juicio", el principio que consiste en que "nadie puede ser y parte en un mismo negocio"; el "derecho de ser juzgado ante tribunales imparciales" lo cual representa la certidumbre jurídica de todo gobernado para la administración de justicia; y el "principio de legalidad", ya que en el estado de derecho se proporciona una plena tutela a los intereses jurídicos de los gobernados.

La legislación secundaria en el derecho positivo mexicano debe reconocer los dogmas jurídicos y principios generales del derecho mencionados anteriormente al reconocerlos la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en los siguientes artículos:

- a) **Los artículos 1º y 29.** - Que al tenor expresan que "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece." ⁽¹³⁸⁾, de esta forma en las normas constitucionales se tutelan las garantías individuales y únicamente se suspenderán en los casos señalados en el artículo 29 del mismo orden federal.
- b) **El artículo 14.** - Que reconoce el "principio de previa audiencia" y el "derecho de ser oído y vencido ante tribunales previamente establecidos", por lo que se deben cumplir las formalidades esenciales del procedimiento judicial o procedimientos análogos, y que comúnmente se dividen en las siguientes etapas procedimentales a grosso modo: el derecho de previa audiencia, ofrecimiento y valoración de

pruebas, y el de resolución dictada por una autoridad imparcial.

- c) **El artículo 16.** - Que reconoce el "principio de legalidad", ya en su conocimiento establece que: "Nadie puede ser molestado en su persona,... sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento." ⁽¹³⁷⁾.
- d) **El artículo 17.** - Expresamente dice que "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial..." ⁽¹³⁸⁾, de esta forma será el tribunal de lo contencioso administrativo o tribunales similares, los organismos encargados de dirimir las controversias que surgen entre los particulares y la administración pública o sus organismos descentralizados.

Amén dispone que el organismo encargado de administrar justicia debe gozar de los atributos de imparcialidad y autonomía para dictar sus fallos, ya que menciona el artículo aludido que "Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones." ⁽¹³⁹⁾.

Los artículos constitucionales citados deberán prevalecer en el contenido de la ley de educación pública promulgada en el año de 1976, y por lo tanto deberán adecuarse en dicha legislación secundaria local.

Paradójicamente a lo dispuesto en los artículos constitucionales mencionados, en el texto legal de la ley de educación pública del estado de Guanajuato publicada en el Periódico Oficial del estado el 29 de enero de 1976 se menciona que:

- a) **En el artículo 20.** - Menciona que "El Ejecutivo podrá revocar, sin que proceda juicio o recurso alguno, las autorizaciones otorgadas a particulares... cuando contravengan lo dispuesto en el artículo 3o. , Constitucional o falten al cumplimiento de alguna de las obligaciones que establece el artículo anterior."⁽¹⁴⁰⁾. De tal apartado legal se desprende la inseguridad jurídica y la incertidumbre jurídica que tiene la escuela particular dedicada a la enseñanza, y en otros sentido se le otorga a la autoridad una "facultad" para emitir una resolución administrativa de manera arbitraria, ilegal, anticonstitucional o simplemente caprichosa, al no obligarla en el mismo texto que deberá fundar y motivar su resolución. Además que de acuerdo al dispositivo en comento no se pueda impugnar el acto administrativo correspondiente.
- b) **El artículo 21.** - Establece que "Cuando sea presumible que proceda la revocación a que se refiere el artículo anterior, el particular afectado será oído por las autoridades educativas."⁽¹⁴¹⁾. De esta forma se establece que el afectado únicamente será oído, y por ello no podrá defenderse ante una autoridad imparcial y autónoma, y consecuentemente se viola el "derecho de ser oído y vencido en juicio" y la "autonomía e imparcialidad de la autoridad que deba substanciar la resolución impugnada".
- c) **El numeral 23.** - El contenido del texto legal en su conocimiento dice que "La

negativa o la revocación de la autorización otorgada a particulares para impartir educación... produce efectos de clausura del servicio educativo."⁽¹⁴²⁾, y de esta forma se establece una sanción administrativa que le provoca una grave afectación en sus derechos e intereses jurídicos a la escuela particular.

- d) **El artículo 24.** - Dispone que "Para retirar reconocimiento de validez oficial a estudios impartidos por particulares... la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación y la Universidad de Guanajuato, en los casos de su competencia, oirán a los particulares afectados." ⁽¹⁴³⁾, el presente dispositivo tiene estrecha relación con lo dispuesto en el artículo 21 de la ley en comento.

La inseguridad jurídica se procura al infringir las garantías constitucionales vigentes y los principios generales de derecho aplicables por el orden educativo local multicitado, cuya consecuencia acarrea que exista incertidumbre jurídica a los particulares que se encuentren en tal situación jurídica concreta establecida en el artículo 20 del orden local. Por tales razones el orden legal deberá ser reformado y modificado adecuando los principios jurídicos reconocidos en la norma suprema y consecuentemente deberán colocar al gobernado en una situación de certidumbre jurídica y seguridad jurídica.

De las razones expuestas puede afirmarse que la ley de educación pública del estado de Guanajuato publicada en el periódico oficial del estado el 29 de enero de 1976, de manera tajante y categórica limita la defensa jurídica y la imposibilita por

carecer de los medios jurídicos de defensa jurídica para las escuelas particulares afectadas.

Sobre las modificaciones propuestas deberá contener implícitamente en el orden legal secundario que contenga un recurso administrativo *sui generis*, en donde resuelva una autoridad autónoma e imparcial que dirima las controversias suscitadas entre la escuela particular y la autoridad emisora del acto administrativo impugnado, amén de que se cuente con el juicio de amparo.

El texto legal en comento deberá modificarse para provocar el reconocimiento del estado de derecho mediante el control de legalidad, la cual se ejerce con los medios de impugnación ordinarios y extraordinarios, que son los instrumentos jurídicos idóneos para corregir anomalías a los actos administrativos emitidos por la autoridad, y de la misma forma han opinado los doctrinistas al decir que "Configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia."⁽¹⁴⁴⁾.

3.2

ARTICULOS CONSTITUCIONALES QUE INFRINGE LA LEY EDUCATIVA LOCAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente reconoce el principio jurídico de supremacía legal, consistente en la jerarquización de los ordenamientos jurídicos en el derecho positivo mexicano, y dicho reconocimiento se desprende del contenido del artículo 133 de la Carta Magna.

En el supuesto jurídico aludido deberán jerarquizarse las normas jurídicas vigentes sin contradecir las de menor jerarquía a las de mayor valor jerárquico. De esta forma en el derecho positivo mexicano vigente debe regularse en las leyes secundarias tanto federales como locales de acuerdo a lo dispuesto por la norma suprema del país, en otras palabras, las leyes reglamentarias de los artículos constitucionales deben ser acordes a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, ya que en el caso contrario, se legislará en contra del orden federal en comento originando situaciones jurídicas supranormales establecidas en el orden federal citado.

La ley de educación pública del estado de Guanajuato en el contenido de sus numerales 20, 21 y 24 infringen lo dispuesto por la Constitución Federal mexicana en los artículos 1º, 3º, 8º, 14, 16 y 17.

El multicitado numeral 133 de la Constitución Política federal en su conocimiento dice que "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma... serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados." ⁽¹⁴⁶⁾. De esta norma se deduce que la ley educativa local deberá ser modificada y adecuada a lo dispuesto por las normas constitucionales vigentes y por lo tanto se deberán reconocer los derechos subjetivos públicos que tutela el orden jurídico federal.

Las normas constitucionales que son violadas por las reglas establecidas en la ley educativa local son las siguientes:

- 1. El artículo 1º.** - Este dispositivo constitucional establece la regla general y la excepción para la aplicación y observación por la autoridad de las garantías individuales y que al tenor dice "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías... las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece." ⁽¹⁴⁶⁾, por lo tanto las personas físicas o morales gozan de la tutela constitucional y únicamente podrán suspenderse en los casos señalados por el artículo 29 del mismo orden constitucional y que al tenor dice que: "En los casos... solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo a los titulares de las Secretarías de Estado, los

departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión... podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías..." (147).

2. **El artículo 3ª fracción VI.-** Este artículo fue reformado en el año de 1992 restableciéndose el principio de legalidad y aún estaba en vigor la ley secundaria local multicitada y tal dispositivo constitucional expresamente contenía que: "...En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares..." (148).

Cabe mencionar que mediante las reformas al texto del artículo 3ª constitucional se elimina la facultad discrecional que tenía la autoridad para retirar o revocar el reconocimiento de validez oficial de estudios a los planteles particulares, por ello cualquier acto administrativo que imponga tal sanción deberá ser considerado como un acto arbitrario de la autoridad administrativa ya que se supone es la voluntad del legislador mexicano.

En el año de 1993 la legislación federal educativa fue reformada en el mismo sentido del orden constitucional y aún no se modificaba el ordenamiento local educativo en el estado de Guanajuato.

Se concluye que deberá modificarse la ley de educación pública del estado de

Guanajuato ya que carece de los medios de control que otorguen seguridad jurídica a las escuelas particulares que se les requiera para retirar o revocar su reconocimiento de validez oficial de estudios.

Asimismo cabe mencionar que la ley educativa local aludida no transgrede únicamente lo dispuesto por el artículo 3o constitucional, sino también lo dispuesto en los artículos 14, 16, 17 y 133 de la Ley Suprema, al no permitir el derecho de audiencia y de formalidades procedimentales para que los particulares puedan defenderse ante una autoridad autónoma e independiente para resolver controversias entre los particulares y la administración pública.

Los derechos subjetivos públicos tienen ciertas características que son reconocidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, y que son las siguientes:

1. - Son unilaterales.
2. - Son irrenunciables.
3. - Son permanentes.
4. - Son generales.
5. - Son supremas.
6. - Son inmutables.

(La obra consultada es el Curso Introdutorio Actualizado Garantías Constitucionales, de Luis Bazdresch, en las páginas 31 y 32).

La primer característica de unilateralidad consiste en que los derechos subjetivos públicos son personales; la segunda característica de irrenunciabilidad significa que es un derecho permanente sin excepción alguna aún por encima de la voluntad de los particulares; la siguiente característica de permanencia será la regla general, y sólo en casos excepcionales pueden suspenderse; la cuarta característica de generalidad consiste en que para aplicar los derechos subjetivos públicos no debe existir distinción por razón de edad, sexo, nacionalidad, color, raza, etcétera; y la siguiente característica de supremacía consiste en que en los ordenamientos jurídicos secundarios sean acordes a lo dispuesto por la Norma Suprema; y por último la característica de inmutabilidad consiste en que los derechos subjetivos públicos son permanentes ya que han sido creados de acuerdo a las reglas del derecho natural.

De las características expuestas se deduce que los ordenamientos secundarios no pueden derogar ni suspender las garantías individuales reconocidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, y tales ordenamientos jurídicos deben ser acordes a lo dispuesto por la norma suprema.

Por las razones expuestas se deduce que la ley de educación pública del estado de Guanajuato publicada en el periódico oficial del estado el 29 de enero de 1976 carece del contenido de los derechos subjetivos públicos reconocidos por la norma suprema y por lo tanto imposibilitan la defensa jurídica de las escuelas

particulares que se encuentren en el supuesto del artículo 20 del orden local en comento.

3.3

PROPUESTA PARA MODIFICAR LA LEY DE EDUCACION PUBLICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Como consecuencia al estado de inseguridad jurídica de las escuelas particulares en el estado de Guanajuato se provoca por el contenido de los artículos 20, 21, 23 y 24 de la ley de educación pública del estado de Guanajuato publicada en el periódico oficial del estado el día 29 de enero del año de 1976.

Estos artículos deberán ser objeto de las modificaciones que se propondrán en el presente apartado, y en dichas reformas se deberán incorporar los principios de derecho y los derechos subjetivos públicos que son reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta forma se propone que sean modificados dichos numerales de acuerdo a los párrafos que se expondrán a continuación:

- **El artículo 20 de la ley de educación del estado de Guanajuato.** Que al tenor dice "El Ejecutivo podrá revocar, sin que proceda juicio o recurso alguno, las autorizaciones otorgadas a particulares... cuando contravengan lo dispuesto en el artículo 3o constitucional o falten al cumplimiento de alguna de las obligaciones que establece el artículo anterior." (149).

Se propone que se integren los principios jurídicos de legalidad y de previa audiencia y sea modificado de la siguiente manera: "*Los particulares podrán*

impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el estado, fundando y motivando la resolución respectiva, otorgará, retirará o revocará el reconocimiento de validez oficial de los estudios que se realicen en los planteles particulares, previo procedimiento de audiencia previsto en los siguientes artículos ". Con la modificación que se propone se obtendría coherencia con la ratio legis de los derechos subjetivos públicos reconocidos por la Carta Magna mexicana.

- **El artículo 21 la ley en comento.** En su conocimiento literalmente dice "Cuando sea presumible que proceda la revocación a que se refiere el artículo anterior, el particular afectado será oído por las autoridades educativas." ⁽¹⁶⁰⁾.

Se propone se modifique para incorporar y regular un procedimiento de autotutela jurídica y un procedimiento administrativo análogo al jurisdiccional, en donde dirima la controversia una autoridad independiente y autónoma de aquélla que emitió el acto administrativo y por lo tanto deberá decir: *"Cuando existan causas que de acuerdo a la ley procedan la revocación o el retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios se iniciará un proceso de previa audiencia en donde el afectado expondrá las razones que considere pertinentes para su defensa y la autoridad educativa podrá resolver si es procedente o es improcedente la revocación o el retiro del reconocimiento de estudios. En caso de inconformidad por el particular afectado, podrá acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para dirimir la controversia y se sujetará a las normas previstas para el procedimiento de lo contencioso administrativo."*

- **El artículo 23 del multicitado ordenamiento.** El presente artículo menciona que "La negativa o la revocación de la autorización otorgada a particulares para impartir educación... produce efectos de clausura del servicio educativo. La autoridad que dicte la resolución adoptará las medidas que sean necesarias para evitar perjuicios al educando." ⁽¹⁶¹⁾.

Se propone se modifique de la siguiente forma: *"Una vez que proceda el retiro o revocación del reconocimiento de validez oficial de estudios y no existiendo inconformidad dentro del plazo de 15 días de que se haya notificado la resolución respectiva se procederá a la clausura del servicio educativo. En el caso contrario, la resolución quedará en suspenso hasta en tanto no exista una resolución definitiva "*.

- **El artículo 24 de la ley aludida.-** En su conocimiento establece que "Para retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios impartidos por particulares en distintos tipos y grados... la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación y la Universidad de Guanajuato, en los casos de su competencia, oirán a los particulares afectados." ⁽¹⁶²⁾.

En el presente dispositivo legal no se respeta el derecho de previa audiencia y el de autonomía e imparcialidad de la autoridad que resuelva la situación jurídica concreta y consecuentemente el particular afectado se encuentra en pleno estado de indefensión jurídica e inseguridad jurídica. Por tales razones se propone el siguiente texto: *"Para revocar o retirar el reconocimiento de validez oficial de estudios impartidos por particulares en distintos tipos y grados, la*

autoridad jerárquica superior de la que emitió el acto administrativo resolverá conforme lo establece el artículo 21 de esta ley, y podrá estar presente en la audiencia de deliberación el particular o su representante legal quien podrá alegar lo que a su derecho convenga."

Además deben precisarse las causas que provoquen el retiro o revocación del reconocimiento de validez oficial de estudios y éstas principalmente deberán consistir en las señaladas por el artículo tercero de la Constitución Federal ya que éste artículo señala la finalidad y características de la educación en México, aunque pueden señalarse otras causas que se consideren graves y que se señalen en el orden local aludido.

De las manifestaciones vertidas y analizadas consecuentemente se propone la modificación y adición en los artículos 20, 21, 23 y 24 de la ley de educación pública del estado de Guanajuato publicada en el periódico oficial del estado el 29 de enero de 1976. Y con tales reformas se pretende se provoque la certidumbre jurídica y la seguridad jurídica en las escuelas particulares del estado de Guanajuato en relación con el mantenimiento del reconocimiento de validez oficial de estudios, ya que por el solo hecho de ser persona física o moral tienen derecho al respeto de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano integrados en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en vigor.

Deberá integrarse al orden jurídico local aquellos principios jurídicos y derechos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que son los siguientes:

1. - Principio jurídico de previa audiencia.
2. - Principio jurídico de ser oído y vencido en juicio.
3. - Principio jurídico de imparcialidad del juzgador.
4. - Principio jurídico de legalidad.
5. - Principio jurídico de fundamentación y motivación del acto.

Y en todo caso, para obtener una justicia equitativa se hace necesario que la autoridad emisora del acto administrativo que retire o revoque el reconocimiento de estudios se encuentre con el mismo carácter jurídico procesal en relación a la escuela particular afectada, y consecuentemente la autoridad resolutive tenga los atributos de autonomía e imparcialidad para dictar su fallo.

Parece que es pertinente señalar que la doctrina reconoce la autotutela jurídica como una forma de composición procesal, aunque los ordenamientos legales carezcan de tal reglamentación y de esta forma se propone que las leyes administrativas reconozcan la forma jurídica de autocomposición para aquellos casos *sui generis* sobre errores técnicos jurídicos, de interpretación, de aplicación, etcétera, que no sean graves para la sociedad.

Los casos que pueden presentarse en el ejercicio de la función pública que puedan ser resueltos por medio de la autotutela jurídica se deriva que en muchas ocasiones se puede observar que las personas que se encuentran en la función de la administración pública y que tienen facultades operativas son ajenos al perfil del profesionista apto para interpretar tales ordenamientos jurídicos. Y en última instancia deberá solucionarse cualquier controversia entre un particular y la administración pública ante el tribunal de lo contencioso administrativo o del juicio de amparo, ya que son las instancias que garantizan certidumbre jurídica al ser imparciales y autónomas de la que emitió el acto impugnado.

Consecuentemente de las modificaciones y reformas propuestas se garantizará seguridad jurídica, certidumbre jurídica y equidad jurídica entre la escuela particular afectada en sus intereses y la autoridad que retire o revoque el reconocimiento de validez oficial de estudios, además que al reconocer el principio de legalidad se lograría obtener el respeto al estado de derecho que se encuentra inmerso en el texto constitucional mexicano.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (133) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial ALCO 1995. Páginas 11 y 12.
- (134) Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México. Talleres Gráficos de México. 1995. Página 23.
- (135) *Ibidem*. Página 23.
- (136) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial ALCO 1995. Página 5.
- (137) *Ibidem*. Página 12.
- (138) *Idem*. Página 14.
- (139) *Idem*. Página 14.
- (140) Compilación de Leyes del Estado de Guanajuato. Tomo I. LV Legislatura. 1994. Página 429.
- (141) *Ibidem*. Página 429.
- (142) *Idem*. Página 429.
- (143) *Idem*. Página 429.
- (144) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. 1989. Página 2105.
- (145) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial ALCO 1995. Pág. 138.
- (146) *Ibidem*. Página 5.
- (147) *Idem*. Página 35.
- (148) *Idem*. Página 5.
- (149) Compilación de Leyes del Estado de Guanajuato. Tomo I. LV Legislatura. 1994. Página 429.
- (150) *Ibidem*. Página 429.
- (151) *Idem*. Página 429.
- (152) *Idem*. Página 429.

CONCLUSIONES

La Ley de Educación Pública del estado de Guanajuato publicada en el periódico oficial en la fecha del 29 de enero de 1976 comprende en los artículos 20, 21, 23 y 24 la inseguridad jurídica para los particulares que imparten educación que tienen reconocimiento de validez oficial por el estado de Guanajuato resultando gravoso para los particulares provocando incertidumbre jurídica.

La problemática jurídica es consecuencia de la falta de medios de control de legalidad y algunos otros como de la autotutela jurídica, de los medios de impugnación ordinarios, o de la imposibilidad legal para interponer algún medio de defensa legal y además por carecer de equidad jurídica con relación a la autoridad, ya que la misma es juez y parte en el mismo negocio.

La presente investigación es parte del sentido histórico de la legislación aludida, ya que únicamente se concreto a la investigación y análisis de la ley de educación pública del estado de Guanajuato.

Asimismo es agravante el hecho de que no se reconocen los dogmas jurídicos insertos en la Constitución Federal.

Por lo expuesto en los capítulos y apartados que comprende la presente investigación, se deduce la falta de coherencia de la legislación secundaria con la ratio legis del constituyente mexicano en el derecho positivo vigente.

Concluyendo la presente investigación se exponen los siguientes rubros:

1. - Por considerarse que la inseguridad jurídica en la legislación secundaria es un problema nacional, como lo reconoce el Ejecutivo Federal Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León en su plan nacional de desarrollo 1995-2000, deberán modificarse para que no afecten el sano desenvolvimiento de las relaciones sociales y deberán incorporarse los instrumentos jurídicos adecuados sobre el control de legalidad de los actos de la autoridad.

2. - Se aduce que la Ley de Educación Pública del Estado de Guanajuato genera un estado de inequidad jurídica entre la escuela particular y la autoridad, siendo la última juez y parte en el mismo negocio y por lo tanto se tendrá que modificar el procedimiento para que resuelva una autoridad imparcial y autónoma.

3. - Deberá eliminarse la "facultad discrecional" del texto legal ya que tácitamente en las reformas constitucionales se deduce que es el espíritu del legislador mexicano y del sentir del ejecutivo federal, lo cual afecta el estado de derecho.

Por lo tanto debe eliminarse la "facultad discrecional" para retirar o revocar el reconocimiento de validez oficial de estudios de las escuelas particulares y por ello se evitarán la emisión de resoluciones administrativas personalistas, arbitrarias, carentes de ética en el ejercicio de la función pública y con otras consecuencias como la corrupción, actos anticonstitucionales, etcétera.

4. - La legislación comentada carece de los medios de defensa jurídicos y se limita su procedencia en cuanto al retiro o revocación del reconocimiento de validez oficial de estudios, por lo tanto, carece del reconocimiento de los principios jurídicos de derecho inmersos en el texto constitucional mexicano y que son: "el principio jurídico de ser oído y vencido en juicio", el "principio de legalidad", el "principio de seguridad jurídica" y el "principio de previa audiencia".

Aunque existan anomalías que puedan corregirse mediante el juicio de garantías, se persiste en necesidad de modificar la legislación anticonstitucional.

5. - Además la autoridad es juez y parte en el mismo negocio, por lo tanto, debe ser una autoridad que goce de los atributos de imparcialidad y autonomía, para otorgar equidad jurídica entre las partes litigiosas, como lo establece el artículo 17 de la Constitución Federal.

6. - Para retirar o revocar el reconocimiento de validez oficial de estudios a las escuelas particulares se deberá realizar mediante un procedimiento análogo al jurisdiccional en donde se reconozca el derecho de audiencia, el de ofrecimiento y valoración de pruebas, y el una resolución dictada por una autoridad imparcial.

7. - Debe prevalecer el reconocimiento al principio de legalidad, ya que al retirar o revocar el reconocimiento de validez oficial de estudios deberá ser por mandamiento escrito de la autoridad que funde y motive la causa legal.

8. - Ninguna ley secundaria debe declarar improcedente cualquier medio de impugnación ya que atenta contra la ratio legis del constituyente mexicano, provocando inseguridad jurídica, y en tal sentido deberá adecuarse la ley citada para otorgar seguridad jurídica en las resoluciones administrativas.

9. - No basta con ser oído para contar con una adecuada defensa jurídica, sino el ser vencido en un juicio en donde las partes contendientes tengan la misma situación procesal.

10. - De las razones expuestas puede afirmarse que la Ley de Educación Pública del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 29 de enero de 1976, de manera tajante limita la defensa jurídica y la imposibilita por carecer de los medios jurídicos de defensa jurídica para las escuelas particulares afectadas.

11. - En el derecho positivo mexicano no debe existir ningún orden jurídico secundario que atente contra la ratio legis de la Norma Suprema como lo dispone en el artículo 133 de la Carta Magna.

12. - Se proponen las reformas a los artículos 20, 21, 23 y 24 de la ley educativa local en comento, para integrar al texto legal los derechos subjetivos públicos reconocidos en la Constitución Federal mexicana.

Además deben integrarse los siguientes principios jurídicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 1. - Principio jurídico de previa audiencia; 2. - Principio jurídico de ser oído y vencido en juicio; 3. - Principio jurídico de imparcialidad del juzgador; 4. - Principio jurídico de legalidad; 5. - Principio jurídico de fundamentación y motivación del acto.

13. - La doctrina reconoce la autotutela jurídica como una forma de composición procesal, por lo que será necesario que la ley educativa multicitada tenga esta forma de autocomposición jurídica en los casos *sui generis* sobre errores técnicos jurídicos, de interpretación, de aplicación, etcétera, y esto se explica basándose en que en el ejercicio de la función pública se realiza a cabo por personas ajenas al perfil del profesionalista apto para interpretar los ordenamientos jurídicos aplicables.

14. - De las modificaciones y reformas propuestas se permitirá el respeto al estado de derecho garantizando seguridad jurídica, certidumbre jurídica y equidad jurídica a la escuela particular en relación con la autoridad administrativa.

Y como se hace alusión en el último tema del capítulo III de la presente investigación se propone sean modificados los artículos 20, 21, 23 y 24 de la Ley de Educación Pública del estado de Guanajuato publicada en el periódico oficial del estado en la fecha del 29 de enero de 1976, deberán contener los siguientes textos:

- **Dice el artículo 20.** " El Ejecutivo podrá revocar, sin que proceda juicio o recurso alguno, las autorizaciones otorgadas a particulares... cuando contravengan lo dispuesto en el artículo 3º, Constitucional o falten al cumplimiento de alguna de las obligaciones que establece el artículo anterior."
- **Debe decir el artículo 20.** " Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el estado, fundando y motivando la resolución respectiva, otorgará, retirará o revocará el reconocimiento de validez oficial de los estudios que se realicen en los planteles particulares, previo procedimiento de audiencia previsto en los siguientes artículos".

- **Dice el artículo 21.** " Cuando sea presumible que proceda la revocación a que se refiere el artículo anterior, el particular afectado será oído por las autoridades educativas."
- **Debe decir el artículo 21.** " Cuando existan causas que de acuerdo a la ley procedan la revocación o el retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios se iniciará un proceso de previa audiencia en donde el afectado expondrá las razones que considere pertinentes para su defensa y la autoridad educativa podrá resolver si es procedente o es improcedente la revocación o el retiro del reconocimiento de estudios. En caso de inconvencimiento por el particular afectado, podrá acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para dirimir la controversia y se sujetará a las normas previstas para el procedimiento de lo

contencioso administrativo".

- **Dice el artículo 23.** " La negativa o la revocación de la autorización otorgada a particulares para impartir educación... 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."
- **Debe decir el artículo 23.** " Una vez que proceda el retiro o revocación del reconocimiento de validez oficial de estudios y no existiendo inconformidad dentro del plazo de 15 días de que se haya notificado la resolución respectiva se procederá a la clausura del servicio educativo. En el caso contrario, la resolución quedará en suspenso hasta en tanto no exista una resolución definitiva".

- **Dice el artículo 24.** " Para retirar reconocimiento de validez oficial a estudios impartidos por particulares en distintos tipos y grados... la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación y la Universidad de Guanajuato, en los casos de su competencia, oirán a los particulares afectados."
- **Debe decir el artículo 24.** " Para revocar o retirar el reconocimiento de validez oficial de estudios impartidos por particulares en distintos tipos y grados, la autoridad jerárquica superior de la que emitió el acto administrativo resolverá conforme lo establece el artículo 21 de esta ley, y podrá estar presente en la audiencia de deliberación el particular o su representante legal quien podrá alegar lo que a su derecho convenga".

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. 1991. Tomo 1.
- Bazdresch, Luis. Garantías Constitucionales. México. Editorial Trillas. 1990.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México. Editorial Porrúa. 1989.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. México. Editorial Porrúa. 1992.
- Campos Chacon, Sergio Alberto. Enseñanza del Derecho y Metodología Jurídica. México. Editor y distribuidor Cárdenas. 1992
- Floris Margadant S, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. México. Editorial Esfinge. 1988.
- Fraga Magaña, Gabino. Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. 1990.
- García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México. Editorial Porrúa. 1989.
- Hermoso Nájera, Salvador. Legislación Educativa. México. Ediciones Oasis. 1980.
- Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. México. Editorial Harla. 1992.
- Moto Salazar, Efraín. Elementos de Derecho. México. Editorial Porrúa. 1992.
- Pazos, Luis. Historia Sinóptica de México de los Olmecas a Salinas. México. Editorial Diana. 1994.
- Soto Pérez, Ricardo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. México. Editorial Esfinge. 1994.
- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1995. México. Ed. Porrúa. 1995.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Editorial Porrúa. 1989.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Editorial Porrúa. 1989.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Editorial Porrúa. 1989.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Editorial Porrúa. 1989.
- Larousse, Diccionario Manual Ilustrado. México. Ediciones Larousse. 1993.

CONSTITUCIONES, LEYES Y REGLAMENTOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial ALCO. 1995.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial Porrúa. 1992.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, actualizada y aumentada. Dr. Rubén Delgado Moya. México. Editorial PAC. 1996.
- Compilación de Leyes del Estado de Guanajuato, Tomo I. Guanajuato. LV Legislatura, 1994.
- Compilación de Leyes del Estado de Guanajuato, Tomo II. Guanajuato. LV Legislatura, 1994.
- Compilación de Leyes del Estado de Guanajuato, Tomo III. Guanajuato. LV Legislatura, 1994.
- Ley de Educación Pública del Estado de Guanajuato. Publicada en el Periódico Oficial del estado de Guanajuato en la fecha del 29 de enero de 1976.
- Ley General de Educación. México. Diario Oficial de la Federación del 13 julio de 1993.

- Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. Guanajuato. 1985.

OTROS DOCUMENTOS BIBLIOGRAFICOS

- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México. Talleres Gráficos de México. 1995.